



Planbureau voor de Leefomgeving

INSTITUTIES IN TRANSFORMATIEF BELEID: EEN ANALYSEMETHODE

Achtergrondrapport bij de Lerende Evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal
Platteland

Pia Nabielek
Rick de Vries
Hiddo Huitzing

juni 2022

PBL

Colofon

Instituties in transformatief beleid: een analysemethode, Achtergrondrapport bij de Lerende Evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2022

PBL-publicatienummer: 4329

Contact

pia.nabielek@pbl.nl

Auteurs

Pia Nabielek, Rick de Vries, Hiddo Huitzing

Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan Jetske Bouma, Didi van Doren, Martha van Eerdt, Emil Evenhuis, David Evers, Olav-Jan van Gerwen, Eva Kunseler, Melchert Reudink en Heleen Ronden.

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

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: Nabielek, P., R. de Vries & H. Huitzing (2022), *Instituties in transformatief beleid: een analysemethode, Achtergrondrapport bij de Lerende Evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland*, 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

Colofon	2
Contact	2
Auteurs	2
Met dank aan	2
Redactie figuren	2
Eindredactie en productie	2
Toegankelijkheid	2
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding voor dit rapport	5
1.2 Doel: methodische borging en verfijning	6
1.3 Leeswijzer	7
2 Instituties, transities en ‘leren’	8
2.1 Transformatief beleid	8
2.1.1 Het IBP VP als een voorbeeld voor transformatief beleid	8
2.1.2 Instituties in een transformatief beleidsproces	10
2.1.3 Lerende evaluatie	11
2.2 Neo-institutionele theorie	13
2.2.1 Het begrip ‘instituties’ nader toegelicht	13
2.2.2 Positioneringen in de literatuur	14
2.2.3 Perspectief op veranderingsprocessen	16
2.3 Conclusies: de noodzaak van methodische verfijning	17
3 Van theorie naar toepassing	19
3.1 De IBP VP institutionele analyse	19
3.1.1 Uitgangspunten	19
3.1.2 Analysevragen en bijdrage	23
3.2 Conceptualisatie van kernbegrippen	25
3.2.1 Structurele barrières	25
3.2.2 Institutionele trekkers	30
3.2.3 Stadia van institutionalisering	31
3.3 Analyseresultaten en interpretatie	32
3.3.1 Barrières en trekkers	32
3.3.2 Congruentie, welke kant op?	35
3.3.3 Nieuwe gewoontes en aanjaagfase	37
3.4 Conclusies: de meerwaarde van de IBP VP institutionele analyse	38
4 Dataverzameling door codering	40
4.1 Methodische stappen	40
4.1.1 Stap 1: Uitwerking codeboek	40
4.1.2 Stap 2: codesets en gespreksreconstructies	43
4.1.3 Stap 3: triangulatie/toetsing	47
4.2 Resultaten en interpretatie	47

4.2.1	Atlas.ti	48
4.2.2	Resultaten per codefamilie	48
4.2.3	Resultaten gespreksreconstructies	53
4.3	Conclusies: voordelen en nadelen van de coderingsaanpak	56
5	Conclusies, reflectie en aanbevelingen	58
5.1	Conclusies over de toepasbaarheid van de analysemethode: wat werkte goed, wat kon beter	58
5.1.1	Het raamwerk met vier typen structurele barrières: breed toepasbaar, denk ook aan systeemkansen	58
5.1.2	Lessen uit de toepassing van institutionele veranderingstheorie	60
5.1.3	Codeboek: een begin, aanscherping is nodig	61
5.2	Reflectie op de mogelijkheden voor methodische doorontwikkeling	62
5.2.1	Praktische uitvoerbaarheid: Atlas.ti codering	62
5.2.2	Vertaling van theorie naar beleidspraktijk	63
5.3	Aanbevelingen voor het PBL	63
	Referenties	65
	Bijlagen	68
	Bijlage A: uitleg over het gebruik van Atlas.ti	68
	Bijlage B: groundedness-tabellen	70
	Bijlage C: co-occurrence-tabellen	72
	Bijlage D: tabellen gespreksreconstructies	75
	Bijlage E: interviewguide	84

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor dit rapport

Deze methodologische studie is een achtergrondrapport bij de *Lerende Evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland: Samenwerken aan een vitaal landelijk gebied* (PBL & VU Athena Instituut 2021). Met deze ‘lerende evaluatie’ kwamen het PBL en de VU tegemoet aan de vraag van het Interbestuurlijke Programma Vitaal Platteland (hierna IBP VP) hoe de vier overheidslagen (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) een bijdrage zouden kunnen leveren aan een toekomstbestendig ‘vitaal platteland’. Wat zou daar onder verstaan kunnen worden, of scherper: wat verstaan de verschillende regio’s daaronder? Procesmatig ging het om de vraag welke samenwerking tussen de overheidslagen daar dienstbaar aan zou kunnen zijn. Wat kan in de zoektocht naar dat ‘vitale platteland’ worden geleerd over de *do’s* en *don’ts* van interbestuurlijk samenwerken?

De specifieke insteek van het IBP VP was om betrokken actoren in de regio in staat te stellen om een eigen invulling te geven aan het beleidsdoel van werken naar een ‘vitaal platteland’ en de daaraan verbonden oplossingsstrategieën. Daarvoor werd in het programma structureel gewerkt aan nieuwe manieren van samenwerking tussen overheden, bedrijven en maatschappelijke actoren, met als doel dat verschillende grote opgaven in het landelijk gebied geïntegreerd zouden kunnen worden aangepakt. Door de voorgestane nieuwe werkwijzen te legitimeren, werden de betrokken partijen gedurende de looptijd van het programma (2018-2021) gemotiveerd om de confrontatie aan te gaan met gebruikelijke manieren van werken in bestaande institutionele settings. Hiermee creëerde het programma een tijdelijk kader vanuit het idee een impuls te geven aan een transitie – een fundamentele verandering van dominante praktijken en structuren.

In dit achtergrondrapport gaan we dieper in op de institutionele analyse die onderdeel uitmaakt van het transdisciplinaire evaluatiekader dat het PBL en VU Athena voorafgaand aan de Lerende Evaluatie ontwikkelden (zie Huitzing, Loeber & Regeer 2020). Het betreft hier een transdisciplinair kader omdat het op basis van de invulling in de praktijk drie wetenschappelijke perspectieven bij elkaar brengt: beleidsleren, transitiewetenschap en neo-institutionele theorie. Het laatstgenoemde perspectief is gebruikt om de institutionele en materiële beperkingen die de betrokken actoren ervaren bij de uitvoering van het beleid, strategisch in kaart te brengen en te categoriseren. Ook heeft het gebruik van de neo-institutionele theorie bijgedragen om de ‘erfenis’ van het IBP VP programma te inventariseren en te duiden. Het gaat hierbij om nieuwe regels, praktijken en zienswijzen die door het programma tot stand zijn gekomen en die in de ogen van betrokken actoren toegevoegde waarde hebben (PBL & VU Athena Instituut 2021: 52-54).

Kennis over de werking van bestaande institutionele structuren speelt een toenemende rol in de huidige beleidscontext. Het IBP VP maakte gebruik van een sturingsprincipe dat we in dit rapport duiden als *transformatief* beleid. Dat sturingsprincipe stelde de bij de institutionele analyse betrokken onderzoekers voor een drietal uitdagingen bij de uitwerking van de onderzoeksmethodiek. De eerste uitdaging betreft het transdisciplinaire karakter van het evaluatiekader, waarbij wetenschappelijke theorie en niet-wetenschappelijke praktijkkennis worden geïntegreerd. Sommige institutionele vraagstukken zijn echter complex en abstracte, theoretische concepten brengen de praktijk dan niet verder. Dit betekent dat het in beeld brengen van praktijkervaringen over institutionele

beperkingen en kansen een tussenstap vergt: het ondersteunen van *bewustwording* over dergelijke vraagstukken.

De tweede uitdaging heeft te maken met theorievorming. In de beleidsevaluatie worden de volgende denkrichtingen bij elkaar gebracht: de transitiewetenschap suggereert dat beoogde fundamentele veranderingen vragen om institutionele veranderingen; de theorie van het beleidsleren suggereert dat hiervoor leren nodig is; en de neo-institutionele theorie onderstreept dat het vermogen van actoren om invloed uit te oefenen op instituties beperkt is. Deze drie perspectieven willen wij bij elkaar zien te brengen.

Een derde uitdaging betreft de korte duur van zowel het institutionele onderzoek als het programma IBP VP. Dat programma was met een doorlooptijd van drie jaar relatief kort, zeker gezien de langetermijndoelen (zie ook PBL & VU Athena Instituut 2021). De Lerende Evaluatie bestond uit een verkenningsfase (eerste leercyclus, mei 2019 tot april 2020) en een uitvoeringsfase (tweede leercyclus, mei 2020 tot februari 2021). De keuze om een institutionele analyse uit te voeren is vastgesteld in het in mei 2020 gepubliceerde IBP VP evaluatiekader. De institutionele analyse heeft pas in de tweede helft van het onderzoeksproces plaatsgevonden waarbij het onderzoeksteam in een relatief korte periode data verzameld en geïnterpreteerd heeft.

1.2 Doel: methodische borging en verfijning

In dit document werken we de institutionele analyse voor het IBP VP verder uit, in aanvulling op eerdere publicaties van PBL en VU Athena. Daarbij plaatsen we meteen de kanttekening dat het gaat om één van meerdere methoden die we voor de ondersteuning van de dataverzameling hebben toegepast. Naast de verdieping in institutionele aspecten hebben we onder meer gebruikgemaakt van de *Theory of Change*, de *Dynamische Leeragenda* en het *Transformatiedenkraam*. Deze methoden zijn gedocumenteerd in eerdere publicaties (zie Huitzing, Loeber & Regeer 2020; PBL & VU Athena Instituut 2021).

De doelstelling van dit rapport is tweeledig. Ten eerste willen we de toegepaste methodiek borgen voor toekomstig onderzoek; opgedane ervaringen kunnen belangrijk zijn voor nieuw onderzoek binnen en buiten het PBL. We geven inzicht in de aanpak van de institutionele analyse en wat die heeft opgeleverd. Voor het ontwikkelen van de bijbehorende onderzoeksmethodiek bouwen we voort op de neo-institutionele veranderingstheorie. Aan de hand van het softwarepakket Atlas.ti zijn interviewuitspraken in kaart gebracht en geanalyseerd.

Het tweede doel is dat van methodische verfijning. Het analytische raamwerk van de analyse is breed toepasbaar voor gerelateerd nieuw onderzoek. In de afgelopen jaren heeft het PBL strategisch in kaart gebracht hoe, en in welke omstandigheden, de lerende evaluatiebenadering kan worden toegepast (zie Loeber 2018; Verwoerd, Brouwers & de Hoop 2021). Met dit rapport willen we dit perspectief verruimen naar het leren in een institutionele context. De toepassing van de neo-institutionele theorie in een lerende beleidsevaluatie is geen gebruikelijke combinatie en vergt een methode van dataverzameling die goed aansluit bij methoden die leerprocessen in kaart brengen en monitoren. We willen niet alleen laten zien onder welke condities het kan, maar ook welke meerwaarde het heeft.

1.3 Leeswijzer

Wij beginnen met een korte introductie van het analysevraagstuk (transformatief beleid) en de neo-institutionele theorie (hoofdstuk 2). De transitiewetenschappelijke en leer-theoretische uitgangspunten zijn gedocumenteerd in de twee eerdere publicaties van PBL en VU Athena over de Lerende Evaluatie IBP VP. We bespreken in hoofdstuk 2 ook welke onderliggende aannames over instituties en betrokken actoren doorwerken in de theoretische positionering van de institutionele analyse voor het IBP VP. In hoofdstuk 3 presenteren we de analyseaanpak, de kernthema's en de onderzoeksresultaten. Ook besteden we aandacht aan de dilemma's die ontstaan als de verschillende wetenschappelijke denkrichtingen bij elkaar worden gebracht. Daarna laten we zien hoe de analytische keuzes die we gemaakt hebben doorwerken in de manier waarop we onze dataverzameling hebben georganiseerd (hoofdstuk 4). Tot slot reflecteren we in hoofdstuk 5 op de noodzaak van methodische verfijning. We sluiten het rapport af met een aantal bevindingen die relevant zijn voor het werk van het PBL als het nationale instituut voor strategische beleidsanalyse op het gebied van milieu, natuur en ruimte.

2 Instituties, transitie en ‘leren’

In dit hoofdstuk lichten we toe wat we verstaan onder transformatief beleid en waarom het IBP VP exemplarisch is voor dit type beleid. We bespreken waarom transitiewetenschap suggereert dat transitie institutionaliseringsprocessen zijn, en waarom leren over instituties meer aandacht heeft in transformatieve beleidsprocessen (paragraaf 2.1). Vervolgens richten we de aandacht op de neo-institutionele theorie en de onderliggende aannames over wat instituties zijn en doen, en hoe institutionalisering tot stand komt (paragraaf 2.2). We constateren dat positionering in de theorie nodig is om institutionele veranderingen analytisch te kunnen duiden (paragraaf 2.3).

2.1 Transformatief beleid

2.1.1 Het IBP VP als een voorbeeld voor transformatief beleid

De laatste tijd krijgt veel leefomgevingsbeleid vorm vanuit de gedachte dat diepgaande veranderingen nodig zijn om complexe leefomgevingsopgaven het hoofd te bieden. Daarbij wordt vaak gebruikgemaakt van aannames en concepten uit de transitiewetenschap (Faber 2021). Een manier om naar veranderingen – of het ontbreken daarvan – in beleid te kijken is door de transitiewetenschappelijke lens van ‘stasis’ en ‘change’ (Grin 2018). Waarbij stasis niet betekent dat er niets gebeurt of dat er geen interacties of conflicten zijn. De stilstand verwijst naar de toestand van het beleidsdomein, bijvoorbeeld van het landbouw-, energie-, water- en natuurbeleid. Stasis is de normale staat van een beleidsdomein, waarin vraagstukken niet ter discussie staan en beleid regulier gemaakt en uitgevoerd kan worden. In andere woorden, in een toestand van stilstand wordt beleid gemaakt, uitgevoerd en kan er best veel veranderen, maar binnen de bestaande institutionele kaders. *Change* gaat over transformatieve verandering, een fundamentele verandering in zowel praktijken als hun structurele – dat wil zeggen als hun materiële en institutionele omgevingen (Grin 2018: 418). Transformatieve verandering is nodig in de omgang met nieuwe en complexe beleidsopgaven. Opgaven die in de reguliere beleidscontext nog niet of nog onvoldoende aan de orde komen, en waarvoor nog geen oplossing in zicht is. Transformatief beleid is beleid dat gericht is op dergelijke veranderingen (tekstkader 2.1).

2.1 Wat is transformatief beleid?

De term transformatief beleid gebruiken we voor beleid met een ‘structurele verandering’ als uitgangspunt. Een dergelijk beleid is gericht op het bewerkstelligen van een brede en complexe maatschappelijke opgave, bijvoorbeeld een ‘economisch vitaal, ecologisch duurzaam en leefbaar platteland’ of een ‘CO₂-neutrale energievoorziening’. Transformatief beleid maakt gebruik van inzichten uit de transitiewetenschap en legt de nadruk op adaptieve sturing en een samenwerkende, ‘lerende’ overheid. De overheid is geen buitenstaander, maar onderdeel van het verander- of transitievraagstuk. De leidende gedachte is dat duurzaamheidsopgaven rond milieu, leefomgeving en sociaal domein op een geïntegreerde en lerende manier moeten worden aangepakt, waarbij over beleidsdomeinen en bestuursniveaus heen gewerkt moet worden. Zowel het definiëren van maatschappelijke problemen als het vormgeven van praktijken en institutionele/materiële structuren om hiermee om te gaan is onderdeel van het beleids- en leerproces. Door beleid ‘transformatief’ op te zetten wordt het mogelijk om toe te werken naar lange termijn doelen ondanks de aanwezigheid van onzekerheden en kennisleemtes.

Een recent voorbeeld van transformatief beleid is het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP VP; zie tekstkader 2.2). Dat programma was ingestoken vanuit een brede inhoudelijke ambitie¹ gericht op structurele verandering op het platteland. Het programma liep in de planvorming en uitvoering tegen stevige institutionele en materiële grenzen aan. Om te beginnen al bij het invullen van het beleidsdoel van een vitaal platteland. Op de tekentafel was dat bedacht als het verbinden van economische vitaliteit, ecologische duurzaamheid en leefbaarheid, in de praktijk is dat uitgewerkt met de relatie landbouw-natuur als kern. Leefbaarheid wordt nauwelijks geadresseerd, wat mogelijk te verklaren is door de institutionele context waarin het programma is uitgevoerd (namelijk door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit vanuit het Rijk, wiens netwerk en beleidsdoelen gericht zijn op fysieke leefomgevingsvraagstukken). Leefbaarheid, een begrip met meerdere dimensies, wordt dan al snel ‘de kwaliteit van de fysieke omgeving’. Een directere verbinding met het sociale domein vraagt namelijk een andere definitie van het maatschappelijke probleem (de fysieke en sociale leefomgeving als verbonden zien), andere praktijken en netwerken (ook richting het sociale domein) in andere structuren (tekstkader 2.1; PBL & VU Athena Instituut 2021: 13-14). Ook de in het kader van het IBP VP uitgewerkte kernthema’s zoals kringlooplandbouw, robuuste waterhuishouding, een biodivers landschap en duurzamer grondstoffengebruik vragen nadrukkelijk om een verdere operationalisering, met oog voor dwarsverbanden tussen sectoraal gestuurde opgaven en bijhorende institutionele mechanismen (PBL & VU Athena Instituut 2021).

2.2 De transitiegedachte van het IBP VP, zoals toegelicht in Huitzing, Loeber & Regeer (2020) Het uitgangspunt van het IBP VP (2018-2021) was dat transities nodig zijn in het landelijk gebied. De opgaven zijn groot en complex, en moeten in samenhang met elkaar worden opgepakt: natuurontwikkeling, de energietransitie en klimaatadaptatie moeten hun plek vinden in een beperkte ruimte en met hoge urgentie worden aangepakt. Het gaat niet alleen om fysieke en materiële ingrepen, maar ook om institutionele arrangementen die het zuinig omgaan met de leefomgeving centraal stellen.

In het programma is voor de volgende aanpak gekozen. In de functie van ‘buitenboordmotor’ wilde het partijen in de regio ondersteunen in het uitvoeren van activiteiten die onmisbaar zijn voor het behalen van de transitie. In vijftien gebieden werkte (en werkt nog steeds) een groot aantal mensen aan een veranderstrategie naar een vitaal platteland. In elk van de gebieden is een plan opgesteld om op een ‘opgavegerichte en interbestuurlijke wijze’ de beoogde impuls aan de transitie te geven. De ambities daarbij waren om (1) concrete doelen te benoemen om de inhoudelijke opgaven in de gebieden te specificeren en (2) anders te gaan werken als vier overheden (Rijk, provincie, waterschap, gemeente). De uitdaging voor de beleidsbetrokkenen was om deze ambities te verbinden aan de reeks van projecten en proeftuinen, en om kansen te identificeren waarmee de langetermijndoelen beter binnen bereik komen.

Als we de beleidsmatige aanpak van het IBP VP vanuit Grin’s benadering bekijken, is te zien dat er een wrijving ontstaat tussen hoge, langetermijnambities (ingevuld met de wens tot transformatieve verandering) en de bestaande beleids- en uitvoeringspraktijk. De ambitie om integraal en

¹ Het inhoudelijke doel was structurele verandering naar een ‘economisch vitaal, ecologisch duurzaam, en leefbaar platteland’ en de procesmatige ambitie was om ‘anders’ (interbestuurlijk, gebiedsgericht en opgavegericht) te werken’ (zie PBL & VU Athena Instituut 2021: 30-32).

gezamenlijk aan de slag te gaan met een brede opgave en in vijftien gebieden botst met de manier waarop het beleid en de uitvoering georganiseerd zijn - in taakgerichte departementen en afdelingen; ministeries, provinciale beleidsafdelingen en gemeentelijke programma's die gericht zijn op domeinen die raken aan een 'vitaal' platteland, bijvoorbeeld waterhuishouding, natuurbeheer, erfgoedbeheer en ruimtelijke ordening. Vanuit de blik van de beleid- en uitvoeringspraktijk houdt een integrale benadering weinig rekening met wat uit sectoraal perspectief een noodzakelijke en efficiënte manier van doen is. Dit perspectief wordt bepaald door geïnstitutionaliseerde praktijken en regels die sturend zijn wanneer IBP VP partijen met elkaar in contact treden en zaken doen, zoals wettelijk vastgelegde rollen en verplichtingen, het financieringsinstrumentarium, of meer informele, wederzijdse verwachtingen over het samenwerken tussen publieke partijen en particuliere partijen. Zo kunnen IBP VP-partijen voor een bepaald gebied een integrale aanpak afspreken waarbij CO₂-reductie, natuurherstel en versterking van de recreatieve functie hand in hand gaan. Waarbij de wensen vanuit 'Den Haag' (CO₂-reductie en natuurdoelen) combineren met de lokale ambitie om de recreatie te versterken en zo bij te dragen aan het vaak gewenste draagvlak voor eventueel controversiële maatregelen. Maar als het erop aankomt staan de huidige financiële kaders het bijvoorbeeld niet toe dat geormerkt geld voor CO₂-reductie of natuurherstel deels wordt ingezet voor de recreatie-infrastructuur, wat er interbestuurlijk ook bedacht en afgesproken is.

De transitiewetenschappelijke benadering brengt aldus de aanname met zich dat transformatief ingestoken beleid, zoals het IBP VP, de institutionele ordening niet als een vertrekpunt beschouwt, maar juist ook als object van mogelijke verandering. Bij transformatieve beleidsprocessen ligt de uitdaging niet alleen in het uitvinden en toepassen van nieuwe werkwijzen – het 'anders doen' (zie tekstkader 2.2 en de IBP VP procesambitie van opgavegericht en interbestuurlijk werken) – maar ook in de institutionele context die verandering tegengaat, of juist kansen biedt om verandering te versnellen. Voor beleidsmakers is het daarom belangrijk om meer inzicht te krijgen in de institutionele werkelijkheid, omdat deze sterk doorwerkt in de uitvoeringspraktijk. 'Goede' intenties kunnen vastlopen in complexe institutionele configuraties (Salet 2018). Dit roept de vraag op welke institutionele vraagstukken er precies zijn en wat een beleidsprogramma met een vrij korte tijdsduur, zoals het IBP VP, hieraan kan veranderen. In de volgende paragraaf verkennen we de kennisbehoefte verder.

2.1.2 Instituties in een transformatief beleidsproces

Het omgaan met instituties is een terugkerend onderwerp in de transitieliteratuur. Fuenfschilling en Truffer (2014), bijvoorbeeld, conceptualiseren structurele verandering als een co-evolutie van institutionele en technologische ontwikkelingen. Ook andere auteurs zien instituties als aanjagers van transitieprocessen. Een transitie is: '[E]en structurele maatschappelijke verandering die het resultaat is van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende ontwikkelingen op het gebied van economie, cultuur, technologie, instituties en natuur en milieu [en die] tenminste één generatie (25-50 jaar) [vergt]' (Rotmans 2005: 13).

Met andere woorden, bij transities grijpen institutionele en andere ontwikkelingen (fysiek, sociaal, economisch, technologisch) in elkaar. Dat is ook waarom in de literatuur onder andere wordt benadrukt dat dieper inzicht nodig is in de institutionele mechanismen die de verspreiding van nieuwe en kansrijke praktijken beïnvloeden – de zogenaamde structurele barrières die voor gezaghebbende partijen inzichtelijk gemaakt en besproken moeten worden (Grin 2020: 9). Dit inzicht zou verschaft kunnen worden door in beleidsprocessen leren en experimenteren centraal te stellen. Om dit verder toe te lichten, komen we nog een keer terug op het IBP VP en de expliciete inzet van het beleid om leren en experimenteren op het platteland actief te stimuleren.

In het IBP VP kwamen twee aandachtspunten naar voren rondom de kennisvraag hoe transformatief beleid kan bijdragen aan transitieprocessen. De eerste is inhoudelijk, door integrale of bredere doelen centraal te stellen, het zogenoemde opgavegericht werken (Van der Steen, van Delden & van Schaik 2020). De tweede is procesmatig door 'leren door doen' (IBP VP 2018) centraal te stellen. Diverse experimenten in de vijftien casusgebieden helpen om te reflecteren op de programma-aanpak, inhoudelijke doelen en institutionele context. De verwachting is dat het hierdoor mogelijk wordt om dominante denkbeelden te herzien, wat een vereiste is om te komen tot de institutionele veranderingen die transitie kenmerken (PBL & VU Athena Instituut 2021: 47).

Het lerende karakter van transformatief beleid stelt beleidsonderzoekers voor de opgave om het onderzoek zodanig vorm te geven dat het mogelijk is om de door het beleid geïnitieerde leerprocessen te volgen, en betrokkenen te helpen om diverse discrepanties – met name problemen van structurele aard - aan het licht te brengen. De inzet van transformatief beleid lijkt, in de eerste plaats, op fysieke – ruimtelijke en technische – resultaten te liggen. De concrete invulling van de duurzaamheidsopgaven waar de leefomgeving voor staat kan echter (zoals wij zien in het IBP VP) in de praktijk sterk verschuiven of moet zelfs opnieuw worden uitgevonden. Op de achtergrond spelen institutionele aspecten een belangrijke rol, met name als bestaande handelingspatronen en bestuurlijke machtsverhoudingen - door Grin (2018) aangeduid als 'statis' - moeten wijken voor nieuwe praktijken en rolverdelingen. Dit maakt dat we ten aanzien van het object van analyse van transformatief beleid een verschuiving zien naar institutionele vraagstukken, waaronder interventies die processen van institutionele innovatie op gang brengen. Daarnaast is er een methodische aanpak nodig die de reflectie over dit soort institutionele vragen ondersteunt. Doordat er een hoge mate van verdeeldheid kan bestaan in de maatschappij over hoe duurzaamheidstransities moeten worden aangepakt, is het vaak onduidelijk wat precies in bestaande institutionele kaders de verandering belemmert en wat aan institutionele hervorming bijdraagt.

2.1.3 Lerende evaluatie

Voor het IBP VP heeft het PBL in samenwerking met VU Athena een beleidsanalyse verricht die lerend van aard is. Hoe wij dat precies hebben aangepakt lichten wij toe in het hoofdrapport (PBL & VU Athena Instituut 2021). In deze paragraaf gaan we verder in op de vraag waarom een 'lerende evaluatie' zich leent voor kennisontwikkeling over instituties in het kader van transformatief beleid. We gaan in tekstkader 2.3 eerst in op de uitgangspunten van de Lerende Evaluatie IBP VP. Daarna lichten we toe hoe de lerende evaluatiebenadering zich onderscheidt van andere vormen van beleidsevaluaties.

2.3 Uitgangspunten van de Lerende Evaluatie IBP VP

Het PBL en VU Athena hebben voor het IBP VP een evaluatie ontworpen die 'lerend' was en 'formatief'. Het *lerende* karakter was daarbij ingegeven door het gegeven dat deze manier van evalueren het mogelijk maakt om inzichten meteen te delen met de beleidsbetrokkenen. Kenmerkend voor de lerende aanpak is dat de betrokken onderzoekers samenwerken met de betrokken beleidsmakers. Daarnaast wordt de beleidsevaluatie tijdens de uitvoering van het programma uitgevoerd. Dit is een wezenlijk verschil met een reguliere evaluatie, die vaak achteraf wordt uitgevoerd (Folkert, Verwoerd & Verwest 2018).

Bij een *formatieve* evaluatie wordt gekeken naar de voortgang en wat nodig is voor progressie, met de bedoeling het beleidsprogramma te verbeteren (Cousins & Shulha 2008; Scriven 1996). Deze

manier van evalueren past bij een beleidsmatige aanpak als die van het IBP VP (een aanpak die zich gaandeweg aanpast aan de omstandigheden) en is behulpzaam als het verband tussen een beleidsinterventie en een gewenste situatie (doelbereik) niet duidelijk is. In dit geval kunnen betrokken partijen niet terugvallen op een strategische manier van handelen (de oorzaak van het probleem is niet bekend), en is experimenteren noodzakelijk. In zo'n geval kan het zijn dat oplossingsgericht handelen alleen mogelijk is door actieve bemoeienis van actoren die – met hulp van interactie en wederzijds leren – oplossingen ontwikkelen (Loeber 2018).

De lerende evaluatiebenadering is een manier om gedurende een beleidsproces het reflecteren op complexe vraagstukken te stimuleren. De evaluatiemethode heeft een leerfunctie (Folkert, Verwoerd & Verwest 2018; Weterings & Verwoerd 2019). Dit werkt twee kanten op. Het geëvalueerde beleid kan enerzijds nieuwe kennis benutten om gedurende het beleidsproces aanpassingen te doen die eventueel relevant zijn voor de volgende fase van de uitvoering. Anderzijds ondersteunt de methode het nadenken onder beleidsbetrokkenen over hun *eigen* percepties en handelingsvoorkeuren. Dit is belangrijk in de context van transformatief beleid, omdat dit type beleid zich juist inzet om actoren te prikkelen om af te wijken van bestaande werkrouines. Met 'reflecteren' bedoelen we in deze context het bewust nadenken onder beleidsbetrokkenen over de (organisatorische, materiële, culturele) beperkingen en kansen die werkwijzen in de praktijk beïnvloeden. Bij vraagstukken van institutionele aard vergt dat bijvoorbeeld niet alleen een reflectie op de gebruikelijke oplossingstheorieën (het zogenoemde eerste-orde-leren; Schön 1983), maar ook op de normatieve en theoretische overwegingen die ten grondslag liggen aan deze handelingspatronen (het zogenoemde tweede-orde-leren). Van leren in de hier bedoelde betekenis is sprake als betrokkenen gebruikelijke oplossingstheorieën kunnen herzien en alternatieve gedragsopties kunnen conceptualiseren, en deze bovendien als zinvol gaan beschouwen (Huitzing, Loeber & Regeer 2020; Loeber 2007).

De lerende evaluatiebenadering biedt daarom unieke kansen om gedurende een beleidsproces de bewustwording onder betrokken partijen te vergroten over de institutionele regels die hun gedrag beïnvloeden en waar precies verandering gewenst is. Dit past wederom bij de institutionele denkwijze, die we in paragraaf 2.2 verder verkennen. Veel institutionele denkers benadrukken namelijk dat een eerste stap bij institutionele analyses dikwijls gaat over 'het zichtbaar maken' van de regels en normen waarvan beleidsbetrokkenen daadwerkelijk gebruikmaken (Lowndes & Roberts 2013; Ostrom 2005; Peters 1999). Dit raakt aan inzichten van zowel de transitiewetenschap als die over beleidsleren, die er beide van uitgaan dat langetermijnveranderingen weleens het gevolg kunnen zijn van 'wederzijdse versterking' tussen leren en experimenteren in een beleidsproces en institutionele innovatie in een bredere context (Grin & Loeber 2007; Grin 2020).

De conclusie luidt dat het – in de context van transformatief beleid – waardevol kan zijn om de koppeling van lerende evaluatie en institutionele analyse wat explicieter te maken. Welke speciale focus is nodig om het institutionele gedachtegoed over veranderingsprocessen aan te laten sluiten bij het transitiewetenschappelijke perspectief van 'transformerend handelen' en het doel van leren en reflecteren? Hier gaan we in de volgende paragraaf verder op in.

2.2 Neo-institutionele theorie

Als we over institutionele theorie spreken, bedoelen we in dit rapport de zogenoemde neo-institutionele benadering. Het 'neo' wijst op het weer in ere stellen van een oudere vorm van institutionele theorie die in het midden van de vorige eeuw uit de mode raakte (Peters 1999). De nieuwe theorie maakt gebruik van inzichten uit de oudere benadering, maar brengt ook nieuwe perspectieven in. Vandaag de dag is het neo-institutionalisme een interdisciplinaire wetenschappelijke theorie met een breed palet aan toepassingsmogelijkheden. Dit kan toegeschreven worden aan een veelheid van wetenschappelijke vakgebieden die bijdragen aan de neo-institutionele theorievorming, waaronder economie, politieke wetenschappen, sociologie, planningstheorie en organisatiewetenschappen. De verschillende academische disciplines hebben in de loop van de tijd overkoepelende kernconcepten ontwikkeld en gezamenlijke aannames geformuleerd die tot op heden doorwerken in het neo-institutionele gedachtegoed. Op basis van Lowndes en Roberts (2013: 28-29) kunnen we deze theorie in drie kenmerken samenvatten:

- Typisch is ten eerste een brede opvatting over wat instituties zijn en doen. Instituties worden gedefinieerd als spelregels, referentiekaders, procedures, conventies, normen en praktijken. Instituties beïnvloeden het gedrag van mensen, het zijn 'voorschriften' die men gebruikt om, in wisselende situaties en gemeenschappen, sociale interactie te regelen (Ostrom 2005).
- Ten tweede gaat de theorie ervan uit dat de invloed van door de overheid opgelegde voorschriften (government) relatief beperkt is. Inofficiële vormen van institutionele verankering (bijvoorbeeld gedragsnormen en breed gedeelde zienswijzen) kunnen net zo van invloed zijn als wetgeving en beleid.
- Ten derde laat de neo-institutionele theorie het idee los dat instituties nagenoeg onveranderlijk zijn. Instituties zijn bedacht door de mens en daarmee aan verandering onderhevig. Machtige en gemotiveerde actoren hebben het vermogen om dit veranderingsproces te beïnvloeden.

Vanuit deze discipline-overstijgende invalshoek heeft de theorie een variatie aan kernconcepten en aannames ontwikkeld die doorwerken in een institutionele onderzoeksaanpak. Om deze concepten en aannames wat explicieter te maken verkennen we hierna hoe instituties in de theorie beschreven worden, en hoe de kernconcepten van verschillende denkrichtingen in normatieve zin van elkaar verschillen.

2.2.1 Het begrip 'instituties' nader toegelicht

Aan de institutionele benadering ligt het begrip 'institutie' ten grondslag. Instituties worden in de literatuur vaak als spelregels beschreven (North 1990). De centrale stelling in de neo-institutionele theorie is daarbij dat het niet zomaar om 'regels' gaat, maar om breed geaccepteerde regels. Het gaat om wederzijdse afspraken tussen partijen waarvan *algemeen* verwacht wordt dat deze worden nageleefd in een bepaalde context. Instituties zijn 'stilzwijgende overeenkomsten' (Fuller 1964, geciteerd in Salet 2018). En volgens Sabatier (2007) zijn instituties alle mogelijke regels en entiteiten die gebruikt worden om interactiepatronen te structureren binnen en tussen individuen en organisaties.

Kortom, instituties bepalen niet alleen wat we van elkaar kunnen verwachten (stilzwijgende overeenkomsten), ze leggen ook structuren vast hoe verschillende partijen, bijvoorbeeld in een beleidsproces, bij elkaar komen en samenwerken. Dit doen instituties zowel op een formele manier (door officiële richtlijnen in de vorm van bijvoorbeeld wetten en nota's) als op een informele manier

(door gedrag en breed gedeelde opvattingen). Een belangrijk, tweede kenmerk daarbij is dat instituties volgens deze theorie zowel barrières opwerpen als kansen bieden. Een beleidsanalyse waarin bijvoorbeeld uitsluitend aandacht wordt geschonken aan de barrièrewerking van bestaande instituties zou weinig recht doen aan het neo-institutionele perspectief dat ervan uitgaat dat instituties zowel constitutief zijn (dat wil zeggen dingen mogelijk maken) alsook beperkend zijn. Aan instituties zitten altijd beide kanten.

Door deze brede interpretatie van instituties als ‘formele en informele regels’ en als ‘barrières en prikkels’ ontstaat er een veelheid aan toepassingsgebieden, met onder meer aandacht voor sociale waarden en gedragsvoorkeuren, discoursen, organisatiestructuren, transformatieprocessen en beleidsinstrumenten. De theorie biedt daarmee een flexibele basis voor alle mogelijke vormen van (beleids)analyses. Dat is handig, omdat het voor de onderzoeker de mogelijkheid biedt om het zwaartepunt van de analyse – het specifieke institutionele vraagstuk dat men graag voor het voetlicht wil brengen – binnen de theorie nader aan te scherpen. Ook ontstaat hierdoor een veelheid aan mogelijkheden om het neo-institutionele gedachtegoed te koppelen aan kernconcepten van andere wetenschappelijke theorieën, waaronder het transitiedenken en beleidsleren. In paragraaf 3.2, bij de toepassing van de neo-institutionele theorie in de Lerende Evaluatie IBP VP, laten we zien hoe we deze koppeling hebben aangepakt en welke dilemma’s we tegenkwamen.

Bij de toepassing van de neo-institutionele theorie in ‘lerende evaluaties’ (2.1.3) kunnen we alvast een aantal aandachtspunten signaleren. Achter de gezamenlijke theoretische uitgangspunten schuilen namelijk verschillende denkrichtingen met aannames en kernconcepten die elkaar (soms stevig) kunnen tegenspreken. De veelheid aan perspectieven in de neo-institutionele theorie kan ertoe leiden dat niet expliciet gemaakt wordt op welk specifiek inzicht de evaluatie leunt, waardoor het onduidelijk kan worden waarover het onderzoek precies gaat. Over de mogelijkheden om het onderzoek te positioneren gaat het volgende paragraaf.

2.2.2 Positioneringen in de literatuur

Binnen de gemeenschappelijke lijnen van de neo-institutionele theorie zijn er verschillende stromingen die het denken over instituties verder positioneren. Volgens Hall en Taylor (1996) is er niet één neo-institutionele theorie, maar zijn er verschillende ‘institutionalisms’. Hall en Taylor wijzen op drie substromingen in de neo-institutionele theorie: historisch, sociologisch en rationele-keuze institutionalisme. Deze drie vormen van institutionalisme zijn in de loop der tijd aangescherpt en uitgebreid met een vierde stroming: discursief institutionalisme (Schmidt 2008). In het kort komen deze stromingen op het volgende neer (ontleend aan het werk van Alexander, Hall & Taylor, Lownes & Roberts, Salet en Schmidt).

- Typisch voor het rationele-keuzeperspectief is de opvatting van instituties als configuraties van (stabiele) regels die voorafgaand aan een handlingsproces vastgesteld worden. Actoren die met deze spelregels aan de slag gaan maken rationele keuzes op basis van hun positie in het speelveld en individuele belangen. Hierdoor is het voor onderzoekers mogelijk om bepaalde handelingsopties strategisch te verkennen – de ‘manoeuvres’ die vanuit een bepaalde positie in het speelveld mogelijk zijn (Ostrom 2005).
- Vertegenwoordigers van het historische institutionalisme kijken naar complexe institutionele systemen. De theoretische focus ligt op het bestuderen van historisch gegroeide overheidssystemen en hoe deze doorwerken in de toekomst, waarbij er veel aandacht wordt geschonken aan onbewuste consequenties (Alexander 2005). Padafhankelijkheid is een

centraal concept in deze theoretische stroming, er zijn 'zichzelf versterkende krachten' (Salet 2018) waardoor bepaalde (economische, politieke, sociale) ontwikkelingen op het gebaande pad blijven.

- Typerend voor de sociologische benadering is het perspectief dat actoren handelen op basis van wat in hun ogen een goede, rechtvaardige manier van doen is. Zij worden niet uitsluitend gedreven door rationele belangen maar zijn toegewijd aan collectieve ideeën en waarden. Instituties zijn de normen, conventies en praktijken waarop een samenleving draait (Scott 2008). Actoren handelen vanuit de 'logica van toepasselijkheid' (*logics of appropriateness*; zie March & Olsen 1989). Wat toepasselijk of juist is (en wat niet), kan gradueel (gedurende het proces) en situationeel (afhankelijk van de context) een andere invulling krijgen.
- Discursief institutionalisme benadrukt de rol van ideeën en discours in politiek/beleid en biedt hiermee een meer energieke benadering van institutionele veranderingstheorie. Instituties zijn dynamische, intersubjectieve constructies in plaats dan statische structuren. Ideeën bestaan op drie niveaus: op het niveau van beleid, van programma's en van filosofieën. Bovendien kunnen we onderscheid maken tussen cognitieve en normatieve ideeën (Schmidt 2008).

De vier perspectieven onderscheiden zich door uiteenlopende verwachtingen over hoe instituties en de gebruikers ervan (de actoren) zich tot elkaar verhouden. Terwijl het rationele-keuzeperspectief bijvoorbeeld uitgaat van regelsystemen en rationeel-denkende individuen, ligt in de sociologische benadering bijvoorbeeld de focus op de sociaal-culturele factoren en collectieve waarden. De discursieve benadering kijkt bij voorkeur naar 'waarnemende' actoren (Schmidt 2009) en hun ideeënrijkdom, historisch institutionalisme bij voorkeur naar complexe systemen en padafhankelijkheden. Deze voorbeelden laten verschillende posities zien in enkele centrale vraagstellingen binnen de neo-institutionele theorie:

- a) wanneer en hoe ontstaan instituties: vooraf of juist tijdens een handelingsproces, geleidelijk of in één klap?;
- b) wat motiveert actoren om op een bepaalde manier te handelen: worden zij getriggerd door individuele of door collectieve belangen?; en maken actoren bewuste of onbewuste keuzes?;
- c) hoe verankeren instituties zich: op verschillende (schaal)niveaus; in wisselwerking met ideeën en discours; door de tijd heen en in verschillende fases?

Geconcludeerd kan worden dat niet elke opvatting in de theorie even goed past bij een bepaalde probleemdefinitie of een bepaald beleidsvraagstuk en de gekozen onderzoeksmethodologie. Er is daarom niet alleen sprake van variatie, maar ook van divergentie. Hoewel alle conceptualisering in lijn zijn met 'dé' neo-institutionele opvatting over instituties, benadrukken bepaalde denkrichtingen '*particular aspects of institutional meaning*' (Salet 2018: 95). Om een bruikbare invalshoek te kiezen voor een lerende evaluatie voor 'transformatief beleid' is het belangrijk om te weten waar de beperkingen liggen van de verklaringen die een bepaalde manier van kijken of raamwerk te bieden heeft. Zoals we in paragraaf 2.1 toelichten, is het zaak van transformatief beleid om gezamenlijke leerprocessen te faciliteren, om adaptief, in interactie met elkaar, aan transitieopgaven te werken. Een institutionele benadering van dergelijke leerprocessen legt bijvoorbeeld de focus op samenwerking en coalitievorming (en in mindere mate op individualistisch of concurrerend gedrag) en op de mogelijkheden voor institutionele aanpassingen tijdens het beleidsproces (in plaats van daarvoor of daarna).

2.2.3 Perspectief op veranderingsprocessen

In de laatste sectie gaan we in op het institutionele perspectief op veranderingsprocessen. Over het algemeen is er in de neo-institutionele literatuur weinig oog voor ‘leren’ als expliciete invloedsfactor van diepgaande veranderingsprocessen. Het gaat eerder over disruptieve gebeurtenissen, machtsverhoudingen en gezag, en coalitievorming. Binnen de theorie is er debat over ‘exogene’ en ‘endogene’ krachten die verandering stimuleren (Lowndes & Roberts 2013), waarbij het endogene perspectief duidelijk meer raakvlakken heeft met het leer- en transitiewetenschappelijk perspectief van transformatief beleid dan het exogene verklaringsmodel. Hoe dat zit leggen wij hieronder uit.

Met exogene krachten worden grote, contextuele ontwikkelingen bedoeld die bestaande institutionele configuraties veranderen. Deze contextuele veranderingen kunnen zowel geleidelijke ontwikkelingen zijn als acute gebeurtenissen ofwel ‘schokken’. De fysieke bedreigingen door klimaatverandering (overstromingen, langdurige droogte, hittegolven) zijn bijvoorbeeld ontwikkelingen die ‘van buitenaf’ institutionele verandering kunnen bewerkstelligen. Verder benadrukt het externe krachten perspectief dat instituties historisch gegroeide structuren zijn die een stevige invloed hebben op het instandhouden van bepaalde (politiek-bestuurlijke) handelingswijzen. Zelfs hoog-gemotiveerde en machtige actoren kunnen hier weinig van afwijken. Ruimte voor institutionele verandering ontstaat op het moment wanneer verschillende contextuele ontwikkelingen in elkaar grijpen en de omgeving zodanig verandert dat zich ‘leemtes’ opdoen in bestaande institutionele configuraties (Scott et al. 2000, geciteerd in Lowndes & Roberts 2013).

Endogene krachten op hun beurt komen voort uit de kringen van actoren die in interactie treden met hun institutionele omgeving. Dit perspectief benadrukt dat de capaciteit om zelfstandig te kunnen handelen (*agency*) verandering van institutionele structuren teweeg kan brengen. Instituties kunnen zowel het medium als het resultaat van menselijke actie zijn. Individuen kunnen besluiten om in strijd te gaan met bestaande instituties (Ostrom 2005). Dit perspectief suggereert dat instituties ‘kneedbaar’ zijn (Salet 2018), en dat verandering op gang kan komen wanneer regels en normen onder sterke druk komen te staan. Bijvoorbeeld als conflicten ontstaan in de samenleving over asymmetrische machtsverhoudingen. Verandering kan ook op gang komen wanneer prikkels ontbreken die belangrijk kunnen zijn voor de doelen die individuele actoren nastreven of de samenleving wenst. In dit perspectief kunnen actoren instituties vormgeven en zelfs opheffen, maar tegelijkertijd is hun invloed beperkt: zij zijn nog steeds onderdeel van hun institutionele omgeving en worden daardoor sterk beïnvloed.

Waar precies de grenslijn wordt getrokken tussen exogeen en endogeen is een keuze van de onderzoeker (Lowndes & Roberts 2013). De keuze tussen de twee perspectieven hangt bovendien af van de inhoudelijke en strategische overwegingen van de betreffende beleidstheorie. In het geval van transformatief beleid lijkt institutionele verandering sterk verbonden te zijn met *agency*, en in mindere mate met exogene krachten. Uit deze redenen hebben wij voor de IBP VP institutionele analyse voor een benadering gekozen die ‘actorgericht’ is en aspecten van *agency* centraal stelt (tekstkader 2.4). Wij hebben ons hierbij laten inspireren door het werk van Ostrom en de focus gelegd op coalitievorming en het mobiliseren van collectieve actie.

2.4 Actorgerichte benadering in institutioneel onderzoek

Actorgerichte stromingen in de neo-institutionele literatuur richten zich op de fluctuerende interesses en subjectieve overtuigingen van actoren en hun capaciteit om instituties vorm te geven (Ostrom 2005, Scharpf 1997). Dit volgt uit de volgende overwegingen: Hoewel instituties stevige invloed uitoefenen op actoren, zijn dezelfde instituties afhankelijk van wat hun gebruikers hiermee doen. Hierop voortbouwend komt de gedachte op dat actoren in staat zijn om (bewust of onbewust) instituties te hervormen. Instituties zijn geen vaste condities maar zijn voortdurend 'in gebruik' (Ostrom 2005). Actoren hebben in de hand wat institutioneel is en wat niet; instituties hebben herkenning, onderhoud en innovatie nodig om overeind te blijven (Salet 2018).

Voor de koppeling van institutioneel onderzoek, lerende evaluatie en transformatief beleid lijkt het verder waardevol om het vraagstuk verder te verkennen van potentiële veranderingsagenten en hun stappen om institutionalisering in gang te zetten. DiMaggio (1988) verklaart institutionele hervorming door het 'vermogen' (ten opzichte van de middelen, competenties, machtposities) van bepaalde actoren om strategisch en bewust in strijd te gaan met bestaande institutionele regels. Lowndes en Roberts (2013) wijzen op coalitievorming als een vereiste om institutionele verandering te stimuleren. Leren zou een mogelijkheid kunnen zijn om agency van betrokken partijen aan het beleid te versterken. Dit valt echter buiten de scope van deze studie. We gaan bij de uitwerking van de institutionele analyse van het IBP VP wel verder in op verdiepende kernconcepten van veranderingsagenten zoals de theorie van 'institutioneel ondernemerschap' (in paragraaf 3.2.2).

2.3 Conclusies: de noodzaak van methodische verfijning

Transformatief beleid kan vanuit drie wetenschappelijke perspectieven bestudeerd worden: als structuurverandering (transitiewetenschap), als institutionaliseringsproces (neo-institutionele theorie) en als leerproces (beleidswetenschap). Transitiewetenschap focust op grote, maatschappelijke ontwikkelingen en suggereert dat voor het behalen van transitiedoelen institutionele verandering nodig is. De theorie kijkt vooral op instrumenteel niveau naar instituties, die moeten afgebroken, veranderd of opgebouwd worden. De lerende benadering op zijn beurt suggereert dat leerprocessen nodig zijn om belemmerende praktijken en structuren te herzien – wat een vereiste is om te komen tot de structurele veranderingen die transitie kenmerken. Beide theorieën benadrukken in de context van 'transformatief beleid' de noodzaak om gebruik te maken van de neo-institutionele theorie om (door beleid geïnitieerde) veranderingsprocessen in kaart te brengen en te duiden.

Een institutionele analyse kijkt naar de werking van (in)formele regels op de handelingen van actoren en hoe deze actoren proberen deze regels te gebruiken, oprekken, omzeilen of veranderen. Neo-institutioneel onderzoek kan binnen de marges van transitiewetenschap en lerende evaluatie een plek vinden, maar er is positionering nodig in de theorie. Het gaat om een breed en interdisciplinair werkveld. Onderzoekers kunnen vanuit de beschikbare benaderingen een keuze maken om veranderingsprocessen te bestuderen, de keuze moet echter duidelijk aansluiten bij de onderliggende en verschillende normatieve aannames en theoretische kernconcepten.

Er ontbreekt een gezamenlijk begrippenkader tussen neo-institutionele theorie en lerende beleids-evaluatie, met name hoe beleidsleren een bijdrage kan leveren aan institutionele

veranderingsprocessen. Dit betekent dat gezocht moet worden naar overeenkomsten in de theoretische en methodische kernconcepten. We zien grofweg twee richtingen:

- *discipline-overstijgend in de wetenschap*. Met name de combinatie van neo-institutionalisme, transitiewetenschap en theorie over beleidsleren. Welke actor-gerelateerde krachten kunnen leiden tot wat voor soort institutionele veranderingen, onder wat voor soort omstandigheden?
- *toepassing in de beleidspraktijk*. Het vertalen van abstracte concepten naar praktische toepasbaarheid op verschillende niveaus en voor verschillende actoren.

3 Van theorie naar toepassing

We beginnen dit hoofdstuk met een korte toelichting op de methodische uitgangspunten van de lerende evaluatie van het IBP VP en de beoogde bijdrage van het institutionele deelonderzoek (paragraaf 3.1). Vervolgens bespreken we hoe we de kernbegrippen uit de neo-institutionele literatuur geïnterpreteerd hebben en hoe zich dat verhoudt tot het transitiewetenschappelijke en ‘lerende’ perspectief van evaluatiekader van het IBP VP. We brengen twee dimensies van ‘lessen’ onder de aandacht: de worstelingen wat betreft de theorieontwikkeling en gezamenlijke afbakening van kernbegrippen (paragraaf 3.2) en de resultaten die het deelonderzoek heeft opgeleverd (paragraaf 3.3). We sluiten af met bevindingen over de meerwaarde van de institutionele analyse (paragraaf 3.4).

3.1 De IBP VP institutionele analyse

3.1.1 Uitgangspunten

In de context van de lerende evaluatie van het IBP VP programma heeft ‘leren’ twee betekenissen: 1) reflecteren door de beleidsbetrokkenen op de manier waarop het programma en de beleidsinterventies die daaruit volgen bijdragen aan de beoogde doelen, en 2) leren door de beleidsbetrokkenen, over en in het kader van het IBP VP, inclusief over hun samenwerking (PBL & VU Athena Instituut 2021: 43). De focus van de ontwikkelde institutionele analyse ligt vooral op het eerste leer- en evaluatiedoel, de reflectie op de voortgang van het beleidsproces. Waarom dat zo is lichten we hier verder toe.

Het IBP VP wilde ‘fundamentele en structurele veranderingen’ aanjagen en heeft voor een beleidsmatige aanpak gekozen om in vijftien gebieden met vier overheden intensief en ‘anders’ samen te werken (IBP VP 2018). Volgens de centrale stelling uit de transitiestudies gaat structurele verandering verder dan een loutere vermindering van plaatselijke problemen (zie paragraaf 2.1). Een transitie impliceert een heroverweging van de beginselen en paradigma’s van onderliggende ‘systemen’, bijvoorbeeld de geïnstitutionaliseerde scheiding van sectoren als landbouw, water, natuur en energie. Dit betekent dat de betrokkenen aan het IBP VP bij het uitwerken van nieuwe instrumenten en werkwijzen (bijvoorbeeld projectgebonden financieringsafspraken of kwaliteitscriteria) ook rekening moeten houden met de formele en informele regels van de buitenwereld - de institutionele en materiële structuren die moeilijk te veranderen zijn. Deze structuren kunnen de uitvoering van door het IBP VP geïnitieerde plannen en projecten verdragen en zelfs leiden tot bijgestelde plannen en ambities.

Een voorwaarde voor structurele verandering is dat zulke beperkingen zichtbaar zijn voor de partijen die betrokken zijn aan het beleidsproces. In de Lerende Evaluatie IBP VP ligt daarom de nadruk op kritische reflectie op de spanningen die ontstaan bij het toepassen van afwijkende praktijken in bestaande structuren. Om in kaart te brengen waar *precies* de weerstand vandaan komt die de beleidsbetrokkenen ondervinden bij hun pogingen om gewenste transities vorm te geven wordt in de Lerende Evaluatie IBP VP onder andere gebruik gemaakt van neo-institutionele theorie. Concreet gaat het om het vinden van (deel)antwoorden op volgende vragen: welke structurele barrières worden door het beleid geadresseerd (en welke niet)?; en welke aanjaagmechanismen zorgen voor een beweging richting een ‘vitaal platteland’, om voorbij te komen aan de fase van goede ideeën en

pilot projecten? (Huitzing, Loeber & Regeer 2020). Overigens spreken we van deelantwoorden omdat de institutionele analyse niet het enige onderzoeksinstrument was dat we in de Lerende Evaluatie toegepast hebben.² De analyse sluit aan op andere manieren van dataverzameling, en op vraagstukken waarvoor verdiepende kennis over instituties en hun werking nodig is. Hierop gaan we in de volgende sectie in.

Dynamische Leeragenda

Een instrument dat nauw verbonden was met de institutionele analyse was de ‘Dynamische Leeragenda’ (Regeer et al. 2009; Van Mierlo et al. 2010). De Dynamische Leeragenda wordt in de Lerende Evaluatie gebruikt voor het vastleggen en bijhouden van langetermijnuitdagingen en concrete handelingsperspectieven (tekstkader 3.1).

3.1 Dynamische Leeragenda, zoals toegelicht in Huitzing, Loeber & Regeer (2020: 27-28)

De Dynamische Leeragenda volgt de dynamiek van het geëvalueerde beleid door te laten zien hoe belangrijke vraagstukken van betrokkenen aan het IBP VP in de loop van de tijd veranderen, als gevolg van toegenomen inzichten. [...] De leeragenda bestaat uit leervragen die aan het licht brengen met welke problemen betrokkenen worstelen, en zetten hen aan tot reflectie op de eigen rol: *‘hoe kan ik de belemmeringen helpen wegnemen die in de weg staan om de doelen van een project, en de ambities van waaruit die doelen zijn geformuleerd, te realiseren?’*. Leervragen bevorderen daarmee eigenaarschap. Het volstaat niet om te denken ‘de condities zijn niet in orde en daarom halen we de projectdoelen niet’; de vraageigenaar moet aan de slag. Het formuleren en reflecteren op leervragen bevordert daarmee capaciteit tot handelen en het maken van keuzes [...] en geeft richting aan het handelen.

Sommige uitdagingen die door de Dynamische Leeragenda in kaart worden gebracht zijn hardnekkig en blijven op de agenda (Regeer et al. 2009; Van Mierlo et al. 2010). Deze leervragen verwijzen vaak naar complexe problemen die om nadere kennis en interventies vragen. De institutionele analyse helpt om dergelijke vragen te duiden en te plaatsen in een institutionele context. Leervragen van institutionele aard noemen we in het hoofdrapport ook ‘grensdynamiek’ (PBL & VU Athena Instituut 2021: 51), omdat zulke vragen ingaan op de wisselwerking tussen wat de beleidsbetrokkenen zien als een kansrijke oplossingsstrategie en wat de betrokkenen waarnemen als de grenzen van hun eigen handelen. In het hoofdrapport leggen we onder meer uit waarom deze typen vraagstukken niet eenvoudig vast te stellen zijn. Zeker niet in een kort lopend beleidsprogramma van drie jaar.

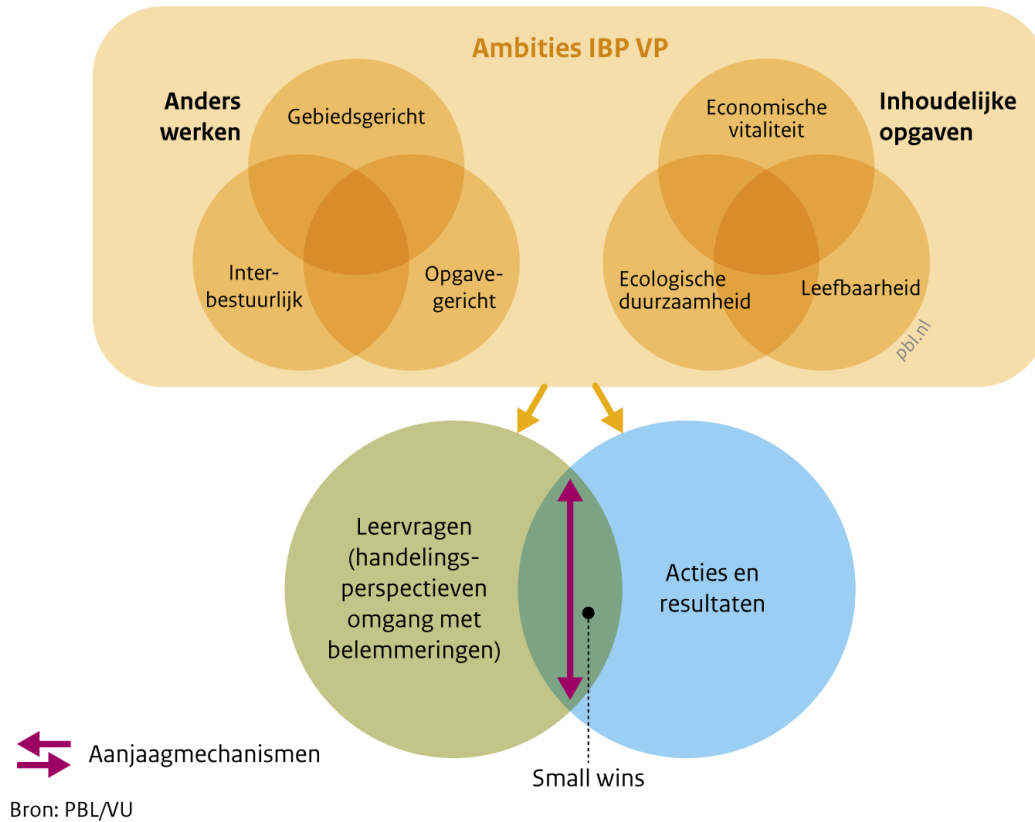
IBP VP Evaluatiekader

Een tweede vertrekpunt voor de institutionele analyse was het transdisciplinaire IBP VP Evaluatiekader (Figuur 1).

² Voor een compleet overzicht van de toegepaste dataverzamelingsmethoden verwijzen we naar het hoofdrapport (PBL & VU Athena Instituut 2021).

Figuur 1. Evaluatiekader IBP VP

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



De centrale uitdaging voor de ontwikkeling van het Evaluatiekader was om zicht te krijgen op de bijdrage van het relatief kortlopende beleidsprogramma (2018-2021) aan gewenste, langetermijnprocessen in IBP VP gebieden. Twee aanvullende, complicerende factoren waren de integrale inhoudelijke opgave ('een vitaal platteland, geïnterpreteerd als een economisch vitaal, ecologisch duurzaam en leefbaar platteland') en het brede spectrum van betrokken actoren (met het Ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging Van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen op landelijk niveau en een groot aantal van uitvoerende partijen op gebiedsniveau, zoals betrokken provincies, gemeenten, waterschappen, maatschappelijke en commerciële partijen). In tekstkader 3.2 lichten we het Evaluatiekader kort toe.³

³ Om herhaling te vermijden verwijzen we voor een uitgebreide toelichting van het evaluatiekader naar PBL & VU Athena Instituut (2021: 47-54).

3.2 Het Evaluatiekader in het kort

Het IBP VP Evaluatiekader is ontwikkeld om te helpen het verband, of ontbreken daarvan, te zien tussen programma-gerelateerde actie in het 'hier en nu' en de ambities voor de langere termijn. Het evaluatiekader bestaat uit drie kernthema's die in verband met elkaar staan. Deze zijn in het schema (figuur 1) aangeduid door de gekleurde vlakken. In de Lerende Evaluatie kijken we eerst naar de invulling van deze thema's, daarna naar de samenhang.

De drie kernthema's zijn:

Ambities. Het kader neemt IBP VP ambities voor de lange termijn als uitgangspunt. Deze ambities kunnen in de loop van de tijd bijgesteld worden. In het IBP VP komen we twee soorten van ambities tegen: de inhoudelijke opgaven (het dichterbij brengen van een vitaal platteland waarin ecologische duurzaamheid, economische vitaliteit en leefbaarheid samenkomen) en de procesgerelateerde ambitie om structureel 'anders' te werken (door een combinatie van gebiedsgericht, opgavegericht en interbestuurlijk (samen)werken).

Leervragen. Een leervraag brengt een geïdentificeerde belemmering in verband met een handelingsperspectief. Handlingsperspectieven om met belemmeringen om te gaan behelzen het identificeren of creëren van 'systeemkansen' voor het realiseren van de ambities.

Acties en resultaten zijn concrete activiteiten die betrokkenen tijdens de uitvoering van het programma verrichten en de effecten daarvan.

Vervolgens richten we in de Lerende Evaluatie de aandacht op de samenhang tussen geïdentificeerde leervragen, acties/resultaten en ambities. Bij het verband tussen leervragen en acties kan een groep aan activiteiten geïdentificeerd worden die betekenisvol zijn in het licht van gevonden belemmeringen: de 'small wins'. Bij 'aanjaagmechanismen' gaat het wederom om de bijdrage die het IBP VP levert aan het stimuleren van verandering. Aanjaagmechanismen faciliteren en verspreiden small wins in IBP VP gebieden en op bovenregionaal niveau. Gevonden aanjaagmechanismen laten zien welke functie het IBP VP vervult ten opzichte van de beoogde transitieambities.

Het IBP VP Evaluatiekader is erop gericht om: a) de korte en de lange termijn op elkaar af te stemmen, b) de reden te identificeren waarom de uitvoering niet rechtstreeks op het doel af gaat of kan gaan en c) te identificeren welke acties betekenisvol zijn voor het dichterbij brengen van de langetermijnambities (small wins). Met de gedachte van 'small wins' – een beleidsmatige aanpak om middels kleine stappen tot systeemverandering te komen – bouwt het kader voort op het small wins-sturingsperspectief voor transitie management van Termeer et al. (2019).⁴ De lerende evaluatie vult dit perspectief o.a. aan door vast te stellen waar precies verandering nodig is. Dit werkt als volgt. In een transitieproces is een small win een antwoord op een terugkerend probleem, wat vaak een 'structurele barrière' vormt. Het Evaluatiekader helpt om zulke structurele barrières inzichtelijk te maken. Dit helpt wederom om activiteiten te identificeren die de gevonden barrières slechten of verminderen, en dus betekenisvol zijn voor de beoogde veranderingsprocessen in gebieden. In theorie zullen betrokken IBP VP actoren telkens opnieuw tegen deze barrières aanlopen. Veel beleidsprogramma's sturen namelijk op het voltooien van projectdoelen binnen een relatief korte tijdshorizont. Op het moment dat een structurele barrière in de beschikbare tijd een

⁴ Zie PBL & VU Athena Instituut (2021: 44) voor een toelichting over de toepassing van het small-wins sturingsperspectief van Termeer & Dewulf (2019).

onoverkomelijke belemmering vormt, zal een project zich aanpassen. De uitvoering beweegt als het ware om de barrière heen: doelen worden bijgesteld of er wordt een tijdelijke overbruggingsmaatregel genomen. Het resultaat is dat het project geslaagd is, maar de belemmering nog aanwezig. Het langetermijndoel komt niet dichterbij. Om het anders te formuleren, door noodzakelijk pragmatisme tijdens het uitvoeren kunnen projectdoelen en langetermijnambities los zingen.

3.1.2 Analysevragen en bijdrage

Tot nu toe hebben we de beweegredenen en analytische uitgangspunten gepresenteerd die bepalend waren voor de ontwikkeling van een institutionele analyse voor de Lerende Evaluatie IBP VP. Deze sectie wordt gewijd aan de opzet van de analyse en methodologische keuzes. Wij presenteren de beoogde bijdrage (tabel 3.1) en het set van deelvragen (tekstkader 3.3) om het onderzoek in de Lerende Evaluatie te operationaliseren.

Tabel 3.1. Bijdrage van de institutionele onderzoekslijn aan de Lerende Evaluatie IBP VP

	Lerende Evaluatie IBP VP	Institutionele verdieping
Theoretische focus	Combinatie van theorie over beleidsleren, transitiewetenschap en neo-institutionele theorie	Actorgerichte benadering; focus op coalitievorming en het mobiliseren van collectieve actie.
Onderzoeksobject	Identificeren van, en reflecteren op leervragen Identificeren van small wins en aanjaagmechanismen die ‘structurele veranderingen’ teweeg brengen	Identificeren en categoriseren van institutionele barrières (leervragen over grensdynamiek) Identificeren van institutionele trekkers en activiteiten die duiden op institutionele vernieuwing
Dataverzameling	Participatieve observaties in twee leercycli; interviews en werksessies	Interviews in de 2 ^e leeracyclus; kwantificeren van interviewuitspraken aan de hand van Atlas.ti codering

De institutionele analyse bestaat uit twee sporen welke aansluiten op de logica van het eerder gepresenteerde Evaluatiekader. Het eerste spoor betreft het stimuleren van bewustzijnsvorming over structurele barrières (zie 3.2.1). Het onderzoek identificeert en categoriseert verschillende typen van barrières en stimuleert de reflectie onder beleidsbetrokkenen over institutionele vraagstukken in de tweede leeracyclus. Het tweede spoor betreft de verdieping in beleidsinterventies, of ‘aanjaagmechanismen’, die belangrijk zijn voor de ‘structurele veranderingen’ die het beleid voorziet: welke veranderingen heeft het IBP VP bewerkstelligd en, zo niet, welke activiteiten en partijen kunnen de beoogde veranderingen mogelijk aanjagen (zie sectie 3.2.2 later in dit hoofdstuk)? De analyse bouwt daarbij voort op inzichten uit de literatuur over actorsprocessen en de invloed van zulke processen op institutionele vernieuwing (zie 2.2.3).

Deze twee sporen hebben we nader uitgewerkt en vertaald in een aantal analysevragen, die wij in tekstkader 3.3 presenteren. De 6 vragen hebben betrekking op de centrale elementen van het Evaluatiekader: leervragen, ambities en acties, en hun samenhang (zie 3.1.1).

3.3. Analysevragen in relatie tot de drie kernelementen van het evaluatiekader

Synergiën tussen leervragen, ambities en acties >	A leervragen – ambities	B leervragen – acties	C acties – ambities
Niveaus van interactie			
1 Programma – gebieden: kennis en experimenteren over verdienmodellen	1a congruentie - welke kant op?	1b barrières en trekkers in beeld	1c nieuwe gewoontes (instabiel)
2 Programma en dáárbuiten: olie-vlekwerking binnen/tussen overheden	2a (brede) consensus	2b barrières en trekkers in beeld	2c aanjaagmechanismen (stabiliserend)

Vragen met betrekking op kolom A (leervragen – ambities)

1a Is er op basis van de gesignaleerde barrières en mogelijke trekkers sprake van congruentie tussen betrokken IBP VP partijen ...

... in welke richting vernieuwing nodig is?

... wie het initiatief neemt voor vernieuwing?

2a Is er sprake van een brede consensus tussen IBP VP partijen en overige stakeholders?

Vragen met betrekking op kolom B (leervragen – acties)

1b/2b Welke (categorieën van) institutionele barrières komen we tegen en welke partijen hebben een trekkersrol om de barrières te slechten?

Vragen met betrekking op kolom C (acties – ambities):

1c Welke praktijken (nieuwe gewoontes) zijn ontstaan die vanzelfsprekend worden toegepast?

2c Aanjaagmechanismen: Welke praktijken en oplossingen dragen bij aan vernieuwing in een bredere context van het IBP VP?

De empirische data voor het beantwoorden van de analysevragen komt voort uit de afgenomen interviews in de tweede leercyclus van de Lerende Evaluatie. Het gaat om gesprekken met 11 zogenoemde ‘kernactoren’ op gebieds- en op programmaniveau: vertegenwoordigers van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van provincies en gemeenten, en van burgerinitiatieven. De geselecteerde gebieden zijn: Achterhoek, Aldeboarn-De Deelen, Van Gogh Nationaal Park i.o., Westerkwartier en de Zuidoostelijke zandgronden. De interviews zijn aan de hand van een protocol gestructureerd (bijlage E). Voor het verzamelen en duiden van interviewuitspraken hebben we gebruik gemaakt van het softwarepakket Atlas.ti. De software-ondersteunde coderingsmethode lichten wij toe in hoofdstuk 4.

3.2 Conceptualisatie van kernbegrippen

Bij het ontwerpen van de analyseaanpak hebben we drie kernbegrippen als uitgangspunt genomen: ‘structurele barrières’, ‘institutionele trekkers’ en ‘institutionaliseringsprocessen’. In het vervolg lichten we toe hoe we de drie begrippen (binnen de marges van transitiewetenschap, theorie beleidsleren en neo-institutionele theorie) geoperationaliseerd hebben. Met oog voor de bijdrage van dit rapport aan methodische verfijning (1.2) besteden we bovendien aandacht aan de dilemma’s die we bij de theorievorming tegenkwamen.

3.2.1 Structurele barrières

Het begrip ‘structurele barrière’ heeft de oorsprong in het transitiewetenschappelijke denken. Een transitie betekent dat fundamentele veranderingen plaatsvinden in dominante praktijken en structuren, waardoor wrijving ontstaat tussen ‘oude’ praktijken en structuren en de ‘nieuwe’ (PBL & VU Athena Instituut 2021: 43). In theorie zou deze wrijving in het IBP VP goed waarneembaar kunnen zijn, omdat het programma zich gecommitteerd heeft aan het toepassen van een (radicaal) andere werkwijze, gekenmerkt door nieuwe bestuurlijke verhoudingen en taakopvattingen. Deze nieuwe praktijken staan vaak op gespannen voet met meer routinematige manieren van werken, de gevestigde regels en procedures in de werkomgeving van betrokken partijen. Zodanig ontstaat er een interactie tussen wat ‘IBP VP - intern’ is en de omgeving van degenen die op zo’n nieuwe manier (interbestuurlijk, opgave- en gebiedsgericht) aan de slag gaan. Zoals eerder toegelicht noemen we deze interactie in de Lerende Evaluatie ook ‘grensdynamiek’ (3.1.1).

In de Lerende Evaluatie benaderen we grensdynamiek en daarmee verbonden acties – het ontrafelen/omzeilen/verminderen van structurele barrières – als leerprocessen. Idealiter komt door deze wrijvingen een reflectieproces op gang over de kaders en opvattingen die het handelen van betrokken actoren vanzelfsprekend structureren. Het beantwoorden van de vraag of daadwerkelijk bewustzijnsvorming over structurele barrières plaatsvindt tussen partijen en in het kader van het IBP VP was een fundamenteel onderdeel van de beleidsevaluatie. Het Evaluatiekader (3.1.1) definieert vooruitgang (small wins) in het licht van problemen en knelpunten die partijen in de praktijk tegenkomen (uitgedrukt in leervragen). Met betrekking tot de waardering van acties en resultaten als small wins was het met name betekenisvol als deze invloed hebben op hardnekkige leervragen.⁵ De aanname was: hardnekkige leervragen zijn ‘tweede-orde’ leervragen (Schön 1983) en duiden op structurele barrières.

Gedurende het onderzoek constateerden we echter dat de mate van hardnekkigheid een ontoereikende basis was voor het identificeren van structurele barrières (PBL & VU Athena Instituut 2021: 51). Bovendien was het analytisch nodig om een duidelijk onderscheid te kunnen maken tussen ‘grensdynamiek’ en andere worstelingen die partijen bij de uitvoering van het beleid ervaren. Om zicht te krijgen op de structurele barrières die in het geding zijn, en die via leervragen naar voren worden gebracht, bouwden we voort op theorie van Lowndes en Roberts (2013), Bourdieu (1986) en Ostrom (2005) en kwamen tot de volgende categorisatie (tekstkader 3.4).

⁵ We spreken van hardnekkige leervragen wanneer deze niet makkelijk op te lossen zijn door één actor, binnen één bestuurslaag, in één domein (PBL & VU Athena Instituut 2021 : 51).

3.4. Categorisatie structurele barrières in de Lerende Evaluatie IBP VP

(PBL & VU Athena Instituut 2021: 52)

Voortbouwend op Bourdieu (1986), Lowndes & Roberts (2013) en Ostrom (2005) onderscheiden we de volgende structurele barrières:

formele regels zoals vastgelegd in regelgeving, wetten en richtlijnen;

praktijken: de gangbare manieren van werken; en

narratieven, of het gesproken en geschreven woord dat verankerd kan zijn in een lokaal, regionaal en/of nationaal gebonden visie; en

materialiteit: zowel de fysieke omstandigheden als cultureel, sociaal en financieel kapitaal

Theoretische overwegingen bij de verschillende typen van barrières

De IBP VP categorisatie van structurele barrières vertrekt van het brede neo-institutionele gedachtegoed over wat ‘instituties’ zijn (zie 2.1.1). Instituties zijn zowel formeel als informeel van aard, dat wil zeggen dat instituties niet alleen in de vorm van officiële regelgeving tot uitdrukking komen (zoals wetten en beleid), maar ook in de vorm van breed geaccepteerde gedragsregels en ideeën. Het gaat om de “publieke normen” (Salet 2018) die het handelen van de betrokken actoren in een beleidsproces diepgaand beïnvloeden.

Om deze verschillende institutionele verschijningsvormen voor de Lerende Evaluatie te operationaliseren hadden we meer criteria nodig, en vooral ook kenmerken. Daartoe hebben wij gebruikt gemaakt van de Lowndes en Roberts (2013) categorisatie van ‘typen van institutionele beperkingen’. In tekstkader 3.5 lichten we aan de hand van de theorie van Lowndes en Roberts toe hoe zich de verschillende categorieën tot elkaar verhouden.

3.5. Structurele barrières van institutionele aard, zoals voorgesteld door Lowndes en Roberts (2013: 52-69)

Formele regels

... *zijn te herkennen aan*: zijn op een formele manier geconstrueerd en vastgelegd

... *worden vastgesteld door*: geschreven taal en formele interpretatie (bijvoorbeeld vertaling van wetten in beleid).

... *worden afgedwongen door*: geautoriseerde beloningen en straffen

... *hangen samen met praktijken en narratieven door*: Narratieven hebben vaak de functie om de juistheid van formele regels aan te tonen. Effectieve wetten resulteren in praktijken en gewoontes onder de bevolking.

Voorbeelden: nationale en internationale wetgeving, sectoraal beleid, grondwettelijke bepalingen.

Praktijken

... *zijn te herkennen aan*: gedrag, handelingen

... *worden vastgesteld door*: herhalen van ‘de manier waarop we hier werken.’

... *worden afgedwongen door*: blijk van afkeuring, sociale exclusie en dreigen met geweld

... *hangen samen met formele regels en narratieven door*: Praktijken vormen vaak de basis van narratieven, terwijl regels omschrijvingen geven van gewenste praktijken.

Voorbeelden: dagelijkse routines, gewoonten, gedragscodes, administratieve procedures, padafhankelijkheden.

Narratieven

... *zijn te herkennen aan*: gesproken taal, retoriek

... *worden vastgesteld door*: het leggen van verbanden tussen uitspraken die de functie hebben dingen te verklaren of mensen te overtuigen.

... *worden afgedwongen door*: ondermijnen van de geloofwaardigheid van de uitspraken van de tegenspreker en het belachelijk maken van de tegenspreker

... *hangen samen met formele regels en praktijken door*: Wanneer formele regels worden veranderd is dat het gevolg van succesvolle narratieven tegen de status quo. Narratieven kunnen bepaalde praktijken in een kwaad daglicht stellen; of ze juist verheerlijken.

Voorbeelden: politieke toespraken om uit te leggen waarom verandering nodig is, verhalenbundels in een organisatie om de 'status quo' te rechtvaardigen.

Een dilemma dat wij bij de vertaling van de Lowndes en Roberts categorisatie naar IBP VP-gerelateerde 'structurele barrières' tegenkwamen was dat instituties in theorie zowel positieve (in de zin van 'faciliteren') als negatieve kanten hebben (in de zin van 'belemmeren'). De betekenis van instituties als 'publieke normen' (Salet 2018) maakt dat we instituties niet zomaar als 'probleem' kunnen labelen. Hetgeen dat in het IBP VP door de beleidsbetrokkenen als 'barrière' wordt aange-merkt zou in een andere beleidssituatie, met andere actoren, als iets waardevols kunnen worden ingeschat. In de institutionele analyse spreken we daarom bij voorkeur niet van barrières maar van 'vormen van institutionele verankering'. Instituties zijn de do's en don't's die 'wij' – als samenleving – met elkaar hebben afgesproken. Met andere woorden, of instituties het goed of slecht doen wordt niet bepaald door het wel/niet behalen van een specifieke beleidsopgave (zoals het IBP VP).

Salet (2018) beschrijft deze contrasterende opvattingen over wat een 'barrière' is als "different [...] layers of changing reality" (p.2). In zijn beleving is de institutionele werkelijkheid een andere dan de praktijk- en oplossingsgerichte van beleid. Verwachtingen verbonden met beleid (wat is de opgavegerichte manier van handelen) en verwachtingen verbonden met instituties (wat is de goedgekeurde manier van handelen en wat vindt de maatschappij belangrijk) kunnen behoorlijk uit elkaar lopen. Voor de Lerende Evaluatie was het daarom belangrijk om deze twee opvattingen (instituties als barrières vs. instituties als verankeringen) zoveel mogelijk in kaart te brengen. Mede vanuit die denkrichting zijn in de Atlas.ti-coderingsmethode (zie hoofdstuk 4) niet zozeer codes aangemaakt voor obstructies of hinderlijke instituties, maar voor instituties *in het algemeen*. Dit had tot gevolg dat het 'stempel' barrière pas kon worden toegekend als een institutie ook als 'probleemstelling' was gemarkeerd.

De noodzaak om 'narratieven' verder te definiëren

Een andere analytische uitdaging was de operationalisatie van de categorie "narratieven" uit de Lowndes en Roberts indeling. De theorie-geïnformeerde kenmerken helpen om gevonden narratieven te herkennen, maar dit vereist wel dat de actoren die het beleidsproces vormgeven en uitvoeren de narratieven kunnen 'waarnemen' en aanwijzen. Waar formele regels in theorie nog relatief makkelijk herkenbaar zijn door een verwijzing naar 'regelgeving', 'beleid' of 'wetten', zijn narratieven veel moeilijker vast te stellen, hoewel deze in de communicatie van het beleid duidelijk een belangrijke rol spelen. In het IBP VP was het bijvoorbeeld van belang dat veel partijen samenwerken, beginnend met de overheid (als één overheid handelen is het adagium). Hierbij is het van belang dat partijen elkaars boodschap inhoudelijk kunnen 'lezen', en 'duiden/classificeren'. In het dagelijks communicatieverkeer wordt hier cognitief nauwelijks bij stilgestaan. Mensen geven betekenis aan een boodschap door middel van non-verbale communicatie, toonzetting en inhoud van de boodschap. Dit vereist dus enige associatie.

Een tweede punt van aandacht bij de categorie narratieven was dat, in een transitie, de dominante verhaallijnen die richting geven aan een Vitaal Platteland nog niet bestaan. Ze moeten nog uitgevonden worden. Waar het in het IBP VP vooral om ging was de vraag in hoeverre plaatselijke en specifieke zienswijzen van beleidsbetrokkenen aan elkaar aansluiten. (Te) uiteenlopende ideeën en visies zouden kunnen wijzen op spanningen in de communicatie en samenwerking. Om deze redenen heeft de institutionele analyse gezocht naar wat Lowndes en Roberts beschrijven als de onderliggende ‘ingebedde verhalen’ (2013: 63).⁶ In tekstkader 3.6 lichten we toe hoe we deze categorie nader hebben uitgewerkt.

3.6. Nadere uitwerking van de categorie ‘narratieven’ aan de hand van Jäger (2001)

Een stap verder dan narratieven gaan ‘discoursen’. Discoursen of vertogen zijn een sociaal geconstrueerd beeld van de werkelijkheid: een soort verklarend verhaal waardoor mensen kunnen duiden wat er om het heen gebeurt. Hierin leggen zij relaties tussen het handelen van personen en instanties, oorzaak en gevolg en dergelijke. Om een bepaald verschijnsel te verklaren, bestaan vaak meerdere discoursen, die verschillen in populariteit. Veelal is één discours dominant, wat wil zeggen dat ofwel een meerderheid van de mensen, ofwel de belangrijkste instituten deze opvatting van de werkelijkheid aanhangen. Om de rol van narratieven en discoursen in het IBP VP te onderzoeken hebben we daarom geen gebruik gemaakt van de discoursen zelf, maar hebben ons laten inspireren van het concept van ‘discoursvlakken’ (discourse planes), zoals voorgesteld door Jäger (geciteerd in Wodak & Meyer 2001: 49): “The respective discourse strands operate on various discursive planes (science(s), politics, media, education, everyday life, business life, administration, and so on). Such discourse planes could also be called the societal locations from which ‘speaking’ happens. It can also be observed that these discursive planes impact on one another, relate to one another, use each other and so on.”

Kortweg zijn discoursvlakken: “de domeinen van de samenleving waarin het debat wordt gevoerd over de uitspraken in de tekst. Uitspraken zijn vaak argumentatief en ontleen hun kracht aan een bepaalde verankering, vaak een gezaghebbende bron of kennis uit een bredere discipline” (De Vries 2017: 19). Door dus de discoursvlakken (vrij vertaald: het genre van de vertogen) vast te leggen kan dus min of meer hun argumentatieve functie worden vastgesteld. Volgende discoursvlakken leken relevant in de context van het IBP VP programma: politieke ideologieën, persoonlijke overtuigingen, wetenschappelijke kennis, autoriteitsclaims, beleidstheorie.

Toevoeging van een 2e categorie: materiële condities

Een laatste analytische vraagstuk was het omgaan met structurele barrières, die van materiële aard zijn. Vanuit het transitiewetenschappelijke gedachtegoed kunnen structurele barrières zowel immateriële zaken als ‘materiële aspecten’ zijn (Grin 2018). Ook in de neo-institutionele theorie worden fysieke en materiële condities meegenomen als belangrijke invloedsfactoren. Ostrom (2005), bijvoorbeeld, benadrukt dat institutionele regels dikwijls niet de enige sterke prikkels zijn waarmee actoren in een bepaalde situatie mee te maken hebben. Actoren zijn minstens zo zwaar beïnvloed

⁶ Volgens Lowndes en Roberts bestaat een narratief uit verschillende ingebedde verhalen. Een narratief is een verslag van een ‘dominante opvatting’, terwijl een verhaal specifiek en plaatselijk is van aard. Meerdere verhalen ondersteunen, en bevestigen die dominante opvatting.

door 'bio-physical and material conditions' waarbij de Ostrom's-e (en dus economische) zienswijze hier vaak refereert aan goederen en diensten die partijen in een bepaalde (markt)situatie ter beschikking hebben. Ook bij het IBP VP spelden deze economische en bio-fysieke condities een belangrijke rol, het was immers een vertrekpunt van het programma om dergelijke barrières aan te pakken: dominante marktstructuren in de landbouw, bodemcondities, het plaatselijke watersysteem en klimaatcondities zoals het probleem van droogte en bodemdaling/CO₂-uitstoot in veenweidegebieden.

Aan de hand van de theorie van Ostrom (2005) is het logisch een verband te leggen met natuurlijk en financieel kapitaal, waarin de waarde van fysieke omgevingsfactoren zoals in het IBP VP bijvoorbeeld 'vruchtbare grond' of een 'melkmachine' is vastgelegd. Toch zagen we nog andere vormen van materialiteit die een rol spelen. Zo was bijvoorbeeld de niet-toegankelijkheid van 'kennis' een belangrijk vraagstuk het IBP VP. Uiteindelijk hebben we gekozen om 'materialiteit' in een brede zin op te vatten,⁷ waarbij we verder geredeneerd hebben langs de gedachte van kapitaal dat uitruikbaar is en zich kan opbouwen tot sterke verankering van instituties. Bourdieu (1986) laat zien dat deze verankering van kapitaal niet altijd fysiek hoeft te zijn, maar ook een vorm aan kan nemen van sociale en culturele resources, die in grote mate de sociale mobiliteit van individuen binnen de samenleving kunnen verklaren. Net als bij de fysieke vormen van kapitaal is ook dit kapitaal ongelijk verdeeld en treedt hierdoor een barrière-werking op. Omdat de 'kapitalen-benadering' van Bourdieu (1986) tot een concretere structuur van de codering leidde) financieel/economisch kapitaal, natuurlijk kapitaal, cultureel kapitaal en sociaal kapitaal, is uiteindelijk deze hoofdgedachte leidend geweest ten opzichte van de benadering van Grin (2018) en Ostrom (2005). We hebben daarmee materialiteit breder opgevat dan oorspronkelijk bedacht (tekstkader 3.7).

3.7 Structurele barrières van materiële aard, vrij ingevuld op basis van Bourdieu's 'vormen van kapitaal' (1986).

Natuurlijk kapitaal, of de fysieke inrichting van de leefomgeving: water, natuur, klimaat, grondstoffen, bebouwd/onbebouwd gebied, lijninfrastructuur, aangevuld met niet-instrumentele esthetische waarde van de ruimte zoals landschapsbeleving en intrinsieke waarde van dieren/planten en levenloze objecten in de omgeving.

Financieel kapitaal, zoals het financieel vermogen, schulden, beschikbaarheid van subsidies en geldverleners en de fysieke manifestatie hiervan in de vorm van kapitaal(intensieve) goederen.

Cultureel kapitaal, aspecten die ontleend zijn aan het gemeengoed zijn van een samenleving: zoals verkregen fysieke of mentale vaardigheden door scholing, cultureel erfgoed (al dan niet fysiek gemanifesteerd in de vorm van goederen) en geïnstitutionaliseerde niet overdraagbare kredieten zoals getuigschriften, diploma's en parate kennis.

Sociaal kapitaal: De inzet van en persoonlijke toegang tot aan de sociale omgeving (groepslidmaatschap) te ontlene bouwstenen in de persoonlijke ontwikkeling zoals: sociaal netwerk, toegang tot privilèges in het sociaal verkeer, toegang tot de openbare ruimte, sociale veiligheid binnen het gezin, opvoeding en persoonlijk moreel besef.

⁷ Oorspronkelijk hebben we in het IBP VP Evaluatiekader materiële barrières als 'fysieke randvoorwaarden' opgevat.

3.2.2 Institutionele trekkers

Structurele barrières zijn hardnekkig en stabiel, waardoor zelfs de ideeën waar mensen zich nadrukkelijk aan committeren en zich hard voor inzetten niet snel gerealiseerd worden. (Huitzing, Loeber & Regeer 2020: 26). Partijen die actief de rol oppakken om deze barrières te verminderen of te slechten beschouwen we in de Lerende Evaluatie als ‘trekkers’.

In de context van het IBP VP kunnen trekkers zowel een kerngroep zijn van lokale actoren die gebiedsprocessen vormgeven als partijen die vanuit bovenregionaal niveau slagkracht toevoegen. Mogelijke voorbeelden van zulke trekkers zijn: burgerinitiatieven, boerenverenigingen, NGO’s, adviseurs, ambtelijke vertegenwoordigers van centrale of decentrale overheden en financiële instellingen. In theorie zouden deze (potentiële) trekkers diverse worstelingen en onduidelijkheden ervaren. Omdat trekkers bewust afzien van conventionele manieren van werken lopen ze risico om flink te botsen met de regels, praktijken en zienswijzen die dominant zijn in de eigen (werk)omgeving (zie 3.2.1). Hierdoor kunnen partijen die zich inzetten voor structurele verandering sterk geremd worden (Huitzing, Loeber & Regeer 2020). Uit deze redenen constateerden we in de Lerende Evaluatie dat trekkers ‘steun’ nodig hebben.

Deze gedachte zagen we terug in de aanpak van het IBP VP. De rolopvatting van het programma was om uitvoerende partijen op de lange termijn te ondersteunen. Het IBP VP heeft dit op meerdere manieren gedaan. Voor de institutionele analyse waren echter het belangrijkste de pogingen van de betrokken beleidsactoren om ‘structurele’ samenwerking tussen diverse belanghebbenden mogelijk te maken en te versterken.⁸ We hebben de analytische blik daarom niet alleen gericht op de drijvende krachten (individuele partijen of een kerngroep van trekkers) die het programma wel/niet heeft aangehaakt, maar ook op wat de mechanismen zijn die deze trekkers aan- of ontmoedigen (zie tekstkader 3.8). Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van theorieën die het vermogen onderstrepen dat actoren hebben om invloed uit te oefenen op hun institutionele omgeving. In het door ons aangehouden theoretisch perspectief (2.2.3) worden instituties als maakbaar en beïnvloedbaar gezien door actoren, eerder dan het tegenovergestelde verband (actoren worden ‘vastgeketend’ door instituties).

3.8 Institutionele trekkers: een poging tot een portret

Actoren die bewust of onbewust (structurele) verandering aanjagen, worden in de literatuur ook wel ‘institutionele entrepreneurs’ genoemd (Battilana, Leca & Boxenbaum 2009; DiMaggio 1988). De theorie van institutioneel entrepreneurship komt uit de pen van DiMaggio (1988) en omschrijft het vermogen van een bepaalde actor om - bijvoorbeeld door het mobiliseren van middelen (geld, mensen) of door een bepaalde sociale positie (macht, legitimatie) – nieuwe regels en waarden te ‘verankeren’ in bestaande institutionele structuren.

In tegenstelling tot gewone entrepreneurs willen institutionele entrepreneurs niet alleen vernieuwende dingen doen (zoals het ontwikkelen van nieuwe technieken), ze willen – vanuit een bepaalde urgentie - doelbewust bijdragen aan de inrichting van de institutionele omgeving (Van Doren et al. 2020), zodat hun ideeën en resultaten op de lange termijn bestaan blijven. Institutionele trekkers

⁸ Door bijvoorbeeld interbestuurlijk werken, inzetten van ‘verbinders’ en organiseren van kennisuitwisseling tussen IBP VP gebieden.

doen dit door anderen te overtuigen om hun ideeën te volgen, met het doel om een ‘mandaat’ te hebben bij het uitvoeren van meer fundamentele hervormingen. Ze verrichten hiervoor activiteiten die Perkman en Spicer (2008) duiden als ‘institutioneel werk’; bijvoorbeeld door campagne te voeren, door coalities te vormen of bondgenootschappen op te richten.

3.2.3 Stadia van institutionalisering

Conform de logica van het Evaluatiekader (zie 3.1.1) identificeren we in de Lerende Evaluatie verschillende soorten ‘aanjaagmechanismen’ aan de hand van geïnventariseerde structurele barrières en ambities. Omdat aanjaagmechanismen essentieel zijn voor het verminderen/slechten van structurele barrières kunnen we deze als drijvende krachten zien voor institutionele verandering – net als de eerder geïntroduceerde ‘trekkers’. Daarnaast hebben aanjaagmechanismen een sterke rol bij het creëren van wat Van Mierlo et al. (2010) ‘systeemkansen’ noemen (PBL & VU Athena Instituut 2021: 54).

Om IBP VP-aanjaagmechanismen in de institutionele analyse inzichtelijk te maken hebben we gebruik gemaakt van theorieën die uitgaan van ‘graduele’ verandering – institutionalisering als een proces dat zich stapsgewijs, door de tijd heen, ontwikkeld. Dit vergt enige toelichting. In de neo-institutionele theorie komen instituties voornamelijk over als een redelijk ‘statisch’ gegeven. Het zijn ‘verankeringen’. Echter zijn instituties niet altijd constant, maar juist dynamisch van aard en volgen zijzelf een proces van ‘institutionalising’ (zie 2.2.3). Deze institutionalisering kan worden gezien als het ‘uitharden en uitkristalliseren’ van instituties, waarmee hun verankerende werking wordt versterkt. Om dit stollingsproces in het kader van de Lerende Evaluatie inzichtelijk te maken, hebben we een indeling van Tolbert en Zucker (1999) aangehaald. Tolbert en Zucker beschrijven drie fases van institutionalisering: ‘habitualisatie’ (fase 1), ‘objectivatie’ (fase 2) en ‘sedimentatie’ (fase 3). Grofweg laten deze drie stadia de toename van de betekenis van een institutie zien (tekst-kader 3.9). Dit betreft bijvoorbeeld de mate waarin actoren een institutie als een feitelijk/overtuigend gegeven beschouwen (Fuenfschilling & Truffer 2014).

Deze drie institutionaliseringsstadia hebben we voor de Lerende Evaluatie als volgt geïnterpreteerd: In eerste instantie zullen ‘nieuwe gewoontes’ (habitualisatie) ontstaan binnen de context van het IBP VP. Nieuwe gewoontes hebben in de ogen van de beleidsbetrokkenen een toegevoegde waarde, het gaat om plaatsgebonden oplossingsstrategieën voor een terugkerend probleem. Deze lokaal getroffen oplossingen kunnen niet zomaar toegepast worden in een ander gebied, of in andere kringen van actoren. Niet alleen de betrokken actoren aan het IBP VP dienen deze innovaties te herkennen en waarderen, maar ook bovenliggende partners (bijvoorbeeld de agrofoodketen, kredietverstrekkers, bovenregionale politiek) dienen de meerwaarde van de vernieuwing in te zien. Om dit stadium te bereiken is strategisch en intensief werk nodig (fase 2 - objectivatie) – bepaalde aanjaagmechanismen waardoor de (IBP VP-gerelateerde) innovatie het voet aan de grond krijgt in de bredere samenleving. Om instituties op dit niveau en op de lange termijn te verankeren moet de derde fase van het institutionaliseringsproces worden doorlopen. Dit laatste stadium noemen we in de institutionele analyse ‘bezinking’ of ‘consolidatie’ (of in de woorden van Tolbert en Zucker: sedimentatie)

3.9 Stadia van institutionalisering zoals geoperationaliseerd in de Lerende Evaluatie IBP VP

Tolbert en Zucker (1999) onderscheiden de volgende fases van institutionalisering:

nieuwe gewoontes (fase 1). Deze vorm van vernieuwing is betekenisvol in de ogen van IBP VP betrokkenen, maar is sterk contextafhankelijk en instabiel;

aanjaagmechanismen (fase 2), ofwel regels, routines en zienswijzen in een vroeg stadium van institutionalisering die achterblijven als erfenis van het programma;

bezinking/consolidatie (fase 3). De (IBP VP-gerelateerde) vernieuwing krijgt het voet aan de grond in de bredere samenleving.

De vrij abstracte indeling leent zich nog moeilijk tot het daadwerkelijk vaststellen van deze drie verschillende fases in empirie zoals IBP VP interviewverslagen en reflectiesessies. Voor de institutionele analyse hebben we daarom alsnog gebruik gemaakt van een tweede theoretische perspectief van Lawrence & Suddaby (2006). Deze beschrijft specifieke handelingen die gekoppeld kunnen worden aan een institutionaliseringproces. Door verschillende concrete activiteiten die vallen binnen het institutionele werk te koppelen aan de drie specifieke fases van institutionalisering van IBP VP beleidsarrangementen, hebben we gepoogd inzichtelijk te maken of er, door het IBP VP, prille vormen van nieuwe instituties zijn ontstaan. In hoofdstuk 4, paragraaf 4.1 laten we zien hoe we dit verder hebben uitgewerkt.

3.3 Analyseresultaten en interpretatie

De institutionele analyse vormt een deel van het onderzoeksmateriaal waarop conclusies in het eindrapport van de Lerende Evaluatie zijn gebaseerd. Zoals eerder toegelicht zijn de bevindingen gebaseerd op interviews met verschillende kernactoren die betrokken zijn aan de uitvoering van het IBP VP. In deze paragraaf wordt expliciet gemaakt welke bevindingen aan de hand van de institutionele analyse getrokken konden worden. Hiervoor komen we terug op de in 3.1.2 gepresenteerde analysevragen (tekstkader 3.3). Omwille van de leesbaarheid beginnen we met de vraag naar barrières en trekkers (zie kolom B van het schema in tekstkader 3.3). Daarna gaan we in op de overeenkomsten en fricties tussen gevonden barrières en oplossingsstrategieën (kolom A). Tot slot presenteren we inzichten over institutionele verandering (kolom C).

3.3.1 Barrières en trekkers

De vraag naar barrières en trekkers leverde de meeste analyseresultaten op. Het blijkt dat structurele barrières uit alle vier categorieën een rol speelden bij de uitvoering van het IBP VP en in de discussie over een vitaal platteland. Er waren grote verschillen wat betreft de mate waarin verschillende soorten barrières door de beleidsbetrokkenen als urgent of dominant werden ervaren. Bijvoorbeeld waren de meest benoemde barrières problemen rondom formele regels. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat veel respondenten beleidsactoren waren, een groep die is geneigd de nadruk te leggen op formele kwesties (PBL & VU Athena Instituut 2021: 84). Daarnaast waren er ook verschillen wat de mate van 'concreetheid' betreft van een vastgestelde belemmering. Soms bleef het nog vrijwel onduidelijk waar het gesignaleerde probleem precies zat in de institutionele omgeving van IBP VP actoren. In de volgende alinea's lichten we de belangrijkste inzichten per categorie kort toe. In het hoofdrapport hebben we gevonden institutionele en materiële barrières in verband gebracht met het verzamelde empirische materiaal in de Dynamische Leeragenda. We verwijzen hiervoor naar paragraaf 5.2.2 van het hoofdrapport (PBL & VU Athena Instituut 2021: 84-87).

Formele regels

Structurele verandering vereist een bepaalde pioniersgeest bij het omgaan met bestaande wettelijke kaders. Met name onder partijen uit de regio die ‘met hun voeten in de klei staan’ en met nieuwe oplossingen experimenteren werden wetten en beleid als hindermacht ervaren. Nationale en EU-wetgeving rondom landbouwactiviteiten (bijvoorbeeld de verwerking van organische mest) werd als een grote beperking gezien. Hoewel er, kwantitatief gezien, veel gesproken werd over wettelijke barrières konden echter opvallend weinig respondenten concrete voorbeelden noemen. Daarnaast bleken formele regels vaak niet de grootste belemmering te vormen en deden andere barrières zich voor in de uitvoeringspraktijk (zie onder meer het voorbeeld van een nieuwe mestverwerkingsinstallatie in PBL & VU Athena Instituut 2021: 84). Veel hardnekkiger bleken de economische instituties van het landbouwsysteem te zijn en de huidige marktmechanismen (en afwenteling van milieubelangen) die daarbij hoort. Deze factoren bemoeilijkten de ontwikkeling van een bedrijfsmodel, waardoor projecten gevaar liepen om vast te lopen in het experimenteerstadium.

Een concrete overheidsregel die de analyse naar voren brengt was het bestaande financieringsinstrumentarium van de Rijksoverheid. Dit kwam het duidelijkst naar voren rondom de zoektocht naar hoe het landelijk programma op de juiste wijze geld kon uitkeren aan medeoverheden en tenslotte de individuele partners in de regio (PBL & VU Athena Instituut 2021: 85). In de praktijk van interbestuurlijk samenwerken werden reguliere financieringsinstrumenten als te vastgebonden aan een specifiek doel ervaren. Hierdoor was het moeilijk om de geplande investeringen voor het IBP VP tijdig te realiseren. De uitgangssituatie voor samenwerking met boeren was bij aanvang van het IBP VP niet ideaal en werd verder verstoord door de vertraging van de uitbetaling van financiën. Dit zorgde voor onrust en vertrouwenskwesaties over de samenwerking, waarop we in de volgende alinea ingaan.

Praktijken

De betrokken partijen aan het IBP VP hebben zich ingezet om ‘anders’ te werken aan transitieopgaven. Uit de gegevens die we in deze categorie hebben verzameld bleek dat huidige werkrouines deze inzet niet aangemoedigd hebben en zelfs tegenhielden. Het meest terugkerend probleem was een gebrek aan vertrouwen in samenwerkingspartners, door het ontbreken van gezamenlijke standaarden waaraan de beoogde samenwerking moest voldoen én door de vertraging van de uitbetaling van financiën door het Rijk. Het samenwerken als één overheid was weliswaar kerndoel van het IBP VP, maar samenwerking tussen verschillende overheidsorganisaties werd twee keer zo vaak als probleem benoemd dan als oplossing. Ook zagen we dat sommige respondenten het werken als één overheid eenzijdig interpreteerden: er was dan alleen sprake van samenwerking tussen overheden (departementen, provincies, gemeenten en uitvoeringsorganisaties) in plaats van als overheid naar buiten toe: met ondernemers, bewoners en kennisinstellingen. Als argument hiervoor werd vaak de verslechterde vertrouwensband tussen de maatschappij (burgers), de landbouw (ondernemers) en de overheid opgegeven. Met name rondom financiële vraagstukken hebben betrokken partijen vaak aan elkaars intenties getwijfeld en aan het nakomen van afspraken (PBL & VU Athena Instituut 2021: 86). Zo waren overheidsinstanties op zoek naar harde afspraken om subsidie te verlenen aan marktpartijen die experimenteren met nieuwe businessmodellen. Andersom waren betrokken ondernemers bang dat zij kosten maken, zonder dat de (Rijks)overheid deze uiteindelijk zou vergoeden.

Narratieven

Geïnterviewde partijen hadden grote moeite om de verhaallijnen aan te wijzen die hun eigen handelen informeren. Persoonlijke ervaringen bleken een belangrijke rol te spelen in het verklaren of een bepaalde activiteit in hun ogen betekenisvol was (een small win) of niet. Er bestonden bovendien grote verschillen in de mate waarin onderzochte ‘discoursvlakken’ (wetenschappelijke kennis, ideologieën, beleidstheorie, autoriteitsclaims of persoonlijke opvattingen, zie tekstkader 3.7 in 3.2.1) werden gebruikt. Over het algemeen gebruikten geïnterviewde ambtenaren meer bewezen kennis en beleidstheorie, terwijl uitvoerende partijen in de onderzochte gebieden vaker autoriteitsclaims deden (aangaven dat uitspraken van zichzelf als gezaghebbend konden worden gezien). Deze actoren wezen vooral op lokaal beschikbare praktijkervaring en -kennis. Bij alle respondenten waren politiek-ideologische overwegingen opvallend afwezig. Dat wil niet zeggen dat er geen ambtelijke en politieke druk bestond om IBP VP doelen te realiseren, maar wel dat deze nadrukkelijk niet werden benoemd als argumentatie voor de gewenste transitie naar een vitaal platteland.

Materialiteit

Materialiteit/kapitaal bleek een belangrijke invalshoek in de Lerende Evaluatie. Het institutioneel deelonderzoek maakte duidelijk dat niet de fysieke, maar de financiële beperkingen een grote obstructie waren. De discussie over financieel kapitaal (economische rationaliteit) was dominant in de onderzochte gesprekken. Financiële kwesties hebben het IBP VP zodanig gestuurd dat er sprake was van een focus op economische verdienmodellen en de landbouwtransitie, waardoor andere doelstellingen van het beleid, zoals het vergroten van de leefbaarheid op het platteland en het vergroten van de biodiversiteit, naar de achtergrond verdwenen waren. Andere vormen van kapitaal (cultureel en sociaal kapitaal, publieke waardecreatie) stonden meer op de achtergrond. Natuurlijk kapitaal (vaak benoemd als biodiversiteit) werd als positief geassocieerd en over het algemeen niet als belemmering ervaren.

Institutionele trekkers

Samenvattend heeft deze analyse de volgende barrières naar voren gebracht: juridische voorwaarden in de landbouwsector, financieringsmechanismen, samenwerkings- en vertrouwenskwesties, het ontbreken van een gezamenlijke kennisbasis en betooglijnen, en gebrek aan financieel kapitaal voor een andere manier van landbouw bedrijven. In het vervolg lichten we toe welke institutionele trekkers we gevonden hebben om structurele verandering te opzichte van deze barrières te bereiken.

Voor wijzigingen in wet- en regelgeving is de politiek aan zet. Het aanjagen van politieke trekkers om aanpassingen te doen aan (landelijke en Europese) regelgeving was echter geen doel van het IBP VP. Geïnterviewde ambtenaren hebben daarom genuanceerder gedacht over wetswijzigingen dan uitvoerende partijen in de regio. Zij creëerden bij voorkeur speelruimte binnen de bestaande wettelijke kaders, omdat voor een formele wetswijziging een politiek besluitvormingstraject moet volgen waarvan de uitkomst onzeker is en de doorlooptijd lang. Daarnaast benoemden zowel beleids- als gebiedsactoren dat de overheid binnen de huidige spelregels van het voedsel- en landbouwsysteem in veel trajecten niet in kan grijpen; vanwege de vrije markt en de (Europese) politieke keuze om deze zich grotendeels zelf te laten organiseren, wat volgens hen leidt tot een ongelijke verhouding van economische invloed tussen overheden en (grote) marktspelers. Innovatie op dit gebied kwam in de ogen van geïnterviewden veelal van individuele ondernemers (met name boeren) met een vernieuwend bedrijfsmodel of verdienvorm. Ook ondernemingen met een meer conventioneel bedrijfsmodel spelden een rol. Met name FrieslandCampina als gevestigde speler en tevens vernieuwer viel op.

Het is hier belangrijk te wijzen op de spanning tussen gevonden barrières (veelal van juridische en economische aard) en gevonden ‘trekkers’. Als daadwerkelijke trekkers van de vernieuwing werden (door geïnterviewde Rijksambtenaren) de vernieuwende boeren aangewezen, terwijl de uitvoerende partijen in de onderzochte gebieden zeiden dat de innovatie het meest noodzakelijk is bij de financiële sector. De werking die hiervan uitgaat zal ook veel sterker en breder zijn, dan die van een individuele boer. In de regio wijst men sterk op de rol van banken en kredietverstrekkers. Daarnaast valt op dat oplossingen bij financieringskwesaties nog sterk in verband gebracht werden met overheidssteun.

Een laatste constatering is dat deze analyse geen institutionele trekkers van structurele verandering in de categorieën ‘praktijken’ en ‘narratieven’ kon uitwijzen. Dat betekent niet dat er geen partijen waren die zich ingezet hebben voor een betere samenwerking en gezamenlijke visievorming. Uit andere databronnen bleek dat de nieuw in het leven geroepen functie van ‘verbinders’, in dienst van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, zowel in de regio’s als op bovenregionaal niveau erg gewaardeerd werd (PBL & VU Athena Instituut 2021: 109). Echter is het de vraag of deze groep actoren over het vermogen beschikken om hier institutionele verandering te bewerkstelligen. In het volgende paragraaf gaan we hierop verder in.

3.3.2 Congruentie, welke kant op?

De analysevragen naar de congruentie tussen de beleidsbetrokkenen met betrekking op hun transitieambities en voorgestelde oplossingsrichtingen leverden geen eenduidig antwoord op. Er waren grote verschillen in de geformuleerde doelstellingen op landelijk (programma-)niveau en de doelen en aanpakken in onderzochte regio’s. In de vijf onderzochte regio’s was er enige overeenstemming met betrekking op lokale doelstellingen die uitvoerende partijen geformuleerd hadden. In alle onderzochte gebieden was de centrale vraag die naar alternatieve verdienmodellen voor de landbouw (PBL & VU Athena Instituut 2021: 108). Respondenten hebben actief gezocht naar strategieën om financieringspartners in de hele keten van het landbouw- en voedselsysteem te betrekken. Dáár legden zij nadrukkelijk de urgentie. Financieel kapitaal had de overhand in de betogen van IBP VP partijen. Natuurlijk kapitaal, zoals biodiversiteit en landschappelijke waarden, waren de onderliggende ambities.

De continuïteit van deze transitiedoelen was slechts beperkt gewaarborgd op de lange termijn. Lokale initiatieven konden geformuleerde ambities uit het oog verliezen wanneer zij niet meer actief ondersteund worden door (kennis en financiën) van het IBP VP programma. De ‘verbinders’ van LNV zouden weliswaar actief blijven na het verstrijken van de looptijd van het IBP VP maar het is nog maar de vraag of deze stimulans voldoende is op de langere termijn.

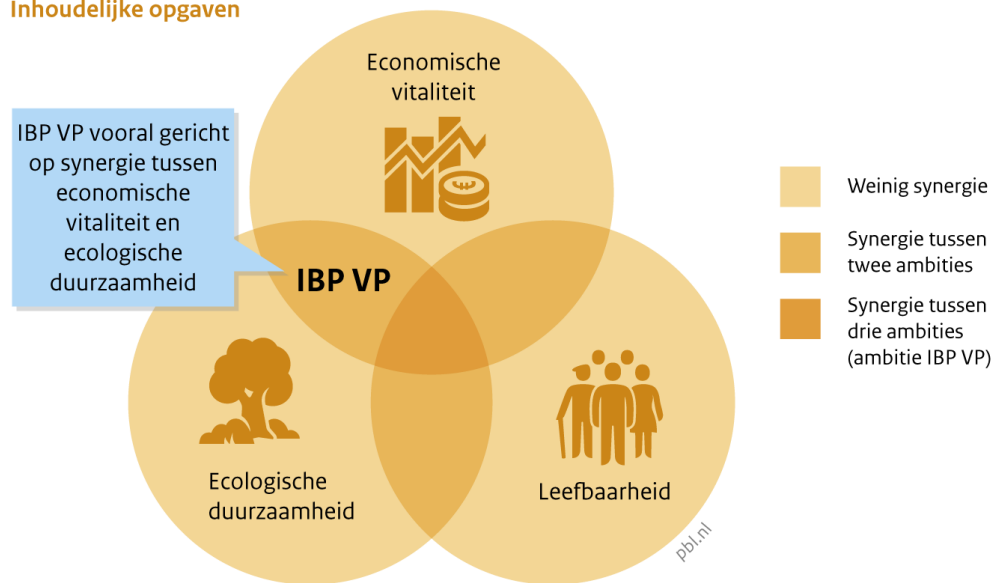
Bij het zoeken naar regionale oplossingsstrategieën bleek onder meer dat bewezen of wetenschappelijke kennis een ondergeschikte rol speelde. Op gebiedsniveau bleek intuïtie en (lokale) praktijkervaring vaak te prevaleren. Op basis hiervan konden we concluderen dat er nog weinig overeenstemming was tussen partijen (althans in niet in de uitvoeringspraktijk in de regio) wanneer gekeken wordt naar de toegepaste oplossingsrichtingen in het veld. Ieder gebied heeft andere

oplossingsstrategieën bedacht en ingezet. Ook is de bereidheid om van elkaar te willen leren klein⁹, partijen hebben het onderlinge delen van kennis als een ‘extra werklast’ ervaren en ‘samenwerking’ vaak als ‘probleem’.

Figuur 2. Inhoudelijke ambities van het Interbestuurlijk programma Vitaal Platteland

Mate van synergie tussen inhoudelijke opgave

**Ambities Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (IBP VP):
Inhoudelijke opgaven**



Bron: PBL/VU

Op een hoger niveau, het landelijke programma, waren de transitieambities juist breed geformuleerd. De gevonden economische/wettelijke barrières bevestigden echter de indruk dat er bij het IBP VP sprake was van een vrij beperkte invulling van een ‘vitaal platteland’. Het is hier belangrijk op te merken dat met de huidige focus op financieel kapitaal en het gebrek aan capaciteit om te leren (PBL & VU Athena Instituut 2021: 107) de flankerende en veel bredere ambities van het landelijke programma buiten schot blijven (figuur 2). Slechts bij wijze van uitzondering werd samenwerking gezocht met lokale, niet-agrarische bewoners van het platteland en lokale verenigingen die opkomen voor de culturele waarde van het landschap. Dit zou gezien de doelstellingen van het IBP VP veel duidelijker naar voren hebben moeten komen, maar is geen ‘core business’ in praktijk. De conclusie is dan ook dat het IBP VP zich vooral richt op het verbinden van de landbouw en natuuropgaven en nauwelijks op het verbinden van de landbouw, en de natuur, met de sociale leefbaarheid.

We zagen weinig congruentie tussen partijen wat betreft het werken aan leefbaarheidsdoelen. Diverse interviewpartners gaven aan dat het aspect veiligheid en criminaliteit door leegstaande

⁹ Een positieve uitzondering vormt actief informatie ophalen door andere regio’s (Twente en Zuidoostelijke Zandgronden) bij de regio Achterhoek.

stallen met asbestdaken teveel ondergeschikt wordt gemaakt aan het probleem met de mestnormen en daarmee ook een belangrijke koppelkans voor een leefbaar platteland wordt gemist. Opvallend hieraan is dat toezicht en handhaving prominent naar voren komen bij de start van het IBP VP en daarna geheel uit beeld verdwijnen. In lerende evaluatie is de vraag om toezicht en handhaving alleen in deze (institutionele) analyse teruggekomen. Een helaas niet onderzochte hypothese voor een verklaring is dat toezicht en handhaving het domein zijn van de uitvoeringsorganisaties, welke niet of nauwelijks bij het IBP VP betrokken waren. Als dat het geval is, dan is de prominente plek van veiligheid in de institutionele analyse en van de wens tot een samenhangende aanpak van toezicht en handhaving in de start van het programma een mogelijke aanwijzing voor een institutionele leemte (Hajer 2003), een waargenomen beleidsopgave die in de praktijk blijft liggen.

3.3.3 Nieuwe gewoontes en aanjaagfase

Het derde set aan analyseresultaten betreft het identificeren van activiteiten die duiden op institutionele vernieuwing. Het IBP VP wilde 'condities voor verandering' scheppen. Als we deze ambitie vertalen naar een bepaalde fase in het institutionaliseringsproces (3.2.3) zouden de plaatsgebonden oplossingen die het IBP VP naar voren heeft gebracht zich in de 'anjaagfase' moeten bevinden. Dit houdt in dat kansrijke oplossingsstrategieën al actief worden verspreid en uitgedragen als 'het nieuwe normaal'. De analyse liet zien dat er weliswaar activiteiten plaatsvonden om deze oplossingen voor een bredere groep aan partijen aantrekkelijk te maken (zoals overtuigen, coalities smeden en mobilisering van resources), maar nog niet op de schaal waarop Tolbert en Zucker (1999) de aanjaagfase beschreven.

Dit vergt toelichting. In de geanalyseerde gesprekken hebben we nauwelijks uitspraken gevonden die in de definiëring van gevorderde institutionalisering (anjaagfase en consolidatiefase) passen. Gevonden oplossingsrichtingen op een terugkerend probleem – zogenaamde 'nieuwe gewoontes' – hadden nog een sterk lokale focus en toepassing. Bijvoorbeeld ontstond in het gebied Zuidoostelijke zandgronden een nieuwe overlegstructuur en is er potentie dat deze samenwerking op de Peel beklijft, ook omdat ze inmiddels wordt voorgezet als NOVI-gebied de Peel. Ook zagen we dat er in enkele gebieden (de Achterhoek en regio Twente) inmiddels sprake was van landelijke belangstelling voor in die gebieden ontwikkelde, succesvolle pilotprojecten.

Wel is er door de beleidsmatige opzet van het IBP VP een formele structuur gekomen om problemen en vragen vanuit de gebieden te kanaliseren, verzamelen en door te geven naar hogere beleidsniveaus zonder dat dit uitgebreid hoeft te worden beargumenteert. De structuur van het IBP VP maakte de toegang tot de Rijksoverheid laagdrempeliger. Echter ging het hier in de eerste plaats om een agenderende en signalerende functie en was er nog geen sprake van een volledig operationeel netwerk dat ook daadwerkelijk succesvol interenieert in de benoemde structurele barrières.

Naast deze 'nieuwe gewoontes' die het programma naar voren heeft gebracht wijzen enkele activiteiten op aanjaagmechanismen, zoals:

- Het behouden van de rol van verbinder bij LNV
- het opbouwen van bovenregionale netwerkstructuren, zoals een overleg tussen de hoge zandgronden met vergelijkbare problematiek
- het toepassen van een uitzonderingsregel in het landelijke financieringsinstrumentarium

Het is duidelijk dat deze nieuwe structuren nog niet zodanig geborgd zijn dat zij zichzelf zonder hulp zullen reproduceren. Dit derde stadium – de consolidatiefase – ligt qua acties én waarschijnlijk ook qua tijd (ver) buiten het bereik van het IBP VP.

3.4 Conclusies: de meerwaarde van de IBP VP institutionele analyse

De beoogde bijdrage van de IBP VP institutionele analyse was om bewustzijnsvorming over structurele problemen te stimuleren en om institutionele veranderingsmechanismen in kaart te brengen. We concluderen dat de analyse grotendeels aan deze verwachtingen heeft voldaan. De analyse leverde nieuwe inzichten op over de aard van de belemmeringen die IBP VP partijen ervaren hebben en de bijdrage van het programma aan het wegnemen/verminderen van structurele barrières, door:

- *Problemen te identificeren van institutionele aard.* De analyse deed dit door toepassing van het gekozen raamwerk met vier typen structurele barrières. Hierdoor konden we uitspraken doen over welke typen barrières dominant waren in het plaatselijke discours. En welke barrières juist minder aan de orde kwamen. Bijvoorbeeld kon geconcludeerd worden dat 'materialiteit' het IBP VP zodanig stuurde dat er sprake was van een centrale focus op nieuwe verdienmodellen en landbouw, waardoor de andere beleidsdoelen, zoals het vergroten van leefbaarheid als ook het vergroten van de biodiversiteit, naar de achtergrond verdwenen.
- *Gesignaleerde barrières te koppelen aan beoogde oplossingen.* Dit leverde inzichten op over aanjaagmechanismen en initiatiefnemers (hier: institutionele trekkers) die nog ontbreken, bijvoorbeeld een coherente visie op een vitaal platteland, een passend financieringsinstrumentarium en kredietverstrekkers die het verbinden van maatschappelijke diensten en het agrarisch verdienvermogen centraal stellen. Ook constateerden we dat het IBP VP van start ging met een samenhangende aanpak van toezicht en handhaving prominent op de agenda, waarna het onderwerp geruisloos verdween. Uit de institutionele analyse kwam naar voren dat het onderwerp toezicht en handhaving desondanks sterk leeft, wat leidt tot de vraag waarom het niet opgepakt is.
- *Handelingswijzen te identificeren die als blijvende interventies werden ervaren (zogenaamde 'nieuwe gewoontes').* Een goed voorbeeld zijn de overlegstructuren die het programma heeft opgericht om Rijk en regio dichterbij elkaar te brengen, mede door de positionering van 'LNV-verbinders'. Deze interventies legitimeerden het stellen van regio-specifieke vragen en maakten de toegang tot de Rijksoverheid laagdrempeliger.

Bij de toepassing van het gekozen aanpak (raamwerk, deelvragen en codering) liepen we echter ook beperkingen op, die we hieronder nader toelichten. Deels hadden deze beperkingen te maken met het tijdsplan en onderzoekstechnische keuzes van de lerende evaluatie zelf. In hoofdstuk 5 zullen we nagaan wat deze 'tegenvallers' betekenen voor toekomstig onderzoek.

- De zoektocht naar een plaats van het IBP VP op de door Tolbert en Zucker (1999) opgestelde 'institutionaliseringstadiën' heeft geen duidelijk resultaat opgeleverd. Dat komt doordat de doorlooptijd van het IBP VP zodanig klein was, dat beleidsinterventies onvoldoende konden rijpen tot een 'meetbaar' resultaat op deze langere tijdschaal. Echter leverde deze toepassingsoefening van de theorie op de praktijk wel bevestiging van resultaten uit andere bronnen van het onderzoek (Dynamische Leeragenda). Zo bleek, zoals vaak in de praktijk geopperd door betrokkenen, dat de doorlooptijd van het IBP VP aanzienlijk te kort is om daadwerkelijk een duidelijk proces van institutionalisering te kunnen waarnemen. De ambities, met name ten aanzien van het 'anders werken' en het

‘transitieperspectief’ bleken te hoog en niet te matchen met de praktische uitvoering van het programma qua budget en tijd.

- Belemmerende ‘narratieven’ leken in theorie vrij belangrijk te zijn, tenminste als deze (zoals hier) geïnterpreteerd worden als verhaallijnen die het samenwerken van actoren stimuleren. Grofweg heeft deze analyse in kaart gebracht waar het mis ging met het gezamenlijke narratief (bijvoorbeeld op het niveau van bewezen kennis), maar het is niet gelukt om aan de hand van de gesprekken die we gevoerd hebben eruit te halen waar het precies wringt. Een narratief wordt pas een knelpunt als een respondent beseft dat hij/zij in het narratief vastzit. Dit vergt een extra interpretatieslag die we niet voldoende konden stimuleren aan de hand van de hier ingezette methoden.
- Tot slot willen we benadrukken dat het voor toekomstige lerende evaluaties wenselijk is om de institutionele analyse zo in te richten dat er voldoende ruimte is voor de reflectie op gevonden institutionele vraagstukken. De analyse heeft het mogelijk gemaakt om het gesprek te voeren over institutionele barrières en kansen, maar er was weinig gelegenheid om samen met de beleidsbetrokkenen te reflecteren op de onderzoeksresultaten - omdat de analyse pas aan het einde van het onderzoekstraject uitgevoerd kon worden.

4 Dataverzameling door codering

Dit hoofdstuk laat zien hoe we de institutionele analyse praktisch hebben aangepakt, namelijk middels Atlas.ti codering. We geven inzicht in de manier hoe we data verzameld hebben en geïnterpreteerd. Het ontwikkelde instrument (een codeboek) is waardevol en zou toegepast kunnen worden in gerelateerd onderzoek. Dit is de reden waarom we een heel hoofdstuk wijden aan de codering-methode in plaats van bijvoorbeeld slechts een samenvatting in de bijlage.

Het hoofdstuk begint met een toelichting van het codeboek (4.1). Het codeboek vormt de basis om interviewuitspraken over institutionele aspecten te identificeren en te interpreteren in richting van onze analysevragen. Daarnaast heeft codering en gebruik van het softwarepakket Atlas.ti het voordeel dat we interviewuitspraken met elkaar in verband kunnen brengen en kwantificeren (4.2). Het hoofdstuk eindigt met voordelen en nadelen die we bij de toepassing van de Atlas.ti coderingsmethode ervaren hebben (4.3).

4.1 Methodische stappen

4.1.1 Stap 1: Uitwerking codeboek

In de institutionele analyse voor de Lerende Evaluatie IBP VP is een van tevoren opgesteld 'codeboek' gebruikt en toegepast middels het softwarepakket Atlas.ti (zie bijlage A). Een codeboek is een lijst met typeringingen waarnaar tijdens het coderingsproces gaat worden gezocht in een brondocument. Deze typeringingen worden hier 'codes' genoemd.

Om het coderingsproces op een wetenschappelijk verantwoorde manier toe doen was het belangrijk dat de verschillende codes concreet van aard zijn en er sprake is van duidelijke 'demarcatiecriteria': criteria op basis waarvan de gevonden tekst een code kan worden toegekend, of juist hiervan wordt uitgesloten. De hier toegepaste manier van coderen heet daarom ook geïnformeerde ofwel gesloten codering. Dat wil zeggen dat de theorie leidend was voor het opstellen van de codes. Het voor deze analyse ontwikkelde codeboek bevat 56 typeringingen (of codes) waarvan het merendeel op basis van eerder besproken concepten uit de neo-institutionele literatuur is ingevuld (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.3).

Een codeboek heeft normaliter een bepaalde ordening. Vaak is deze van specifiek naar generiek. Er bestaan dus niet alleen codes op het laagste niveau, er kunnen ook 'codefamilies' en 'superfamilies' van codes bestaan. In deze lerende evaluatie hebben we alleen het laagste niveau - de codes - daadwerkelijk 'gecodeerd' (d.w.z. in verband gebracht met interviewuitspraken), in overeenstemming met het gewenste detailniveau van de analyse. De bovenliggende codefamilies en superfamilies zijn feitelijk een verzamelnaam voor de codes die er onder hangen.

In onze analyse is gebruik gemaakt van vijf superfamilies: A. Typen van institutionele verankering, B. Materialiteit/Kapitaal, C. Samenwerking, D. Stadia van institutionalisering en E. actoren.¹⁰ We tonen eerst een overzicht (tekstkader 4.1), waarna we de operationalisering van de codefamilies toelichten.

4.1. Codeboek institutionele aspecten voor de lerende evaluatie IBP VP

A. Typen van institutionele verankeringen

a. Formele regels

- i. Wetten (nationaal)
- ii. Beleid(s)documenten
- iii. Mandatering
- iv. Richtlijnen/regelgeving
- v. Ruimtelijke ordeningskaders
- vi. EU-wetgeving

b. Praktijken

- i. Routines/gewoontes
- ii. Best practices
- iii. Rolverdeling
- iv. Participatie (van derden)
- v. Vertrouwen (in samenwerkingspartners)
- vi. Padafhankelijkheid (inertie van netwerken)
- vii. Gedragsregels

c. Narratieven

- i. Ideologieën (politiek)
- ii. Persoonlijke overtuigingen (eigen ervaringen)
- iii. Bewezen kennis (wetenschap)
- iv. Autoriteitsclaim
- v. Beleidstheorie
- vi. Probleemdefinitie (deficiet) [wordt ook naar verwezen als “Q”]
- vii. Oplossingen (kansen) [wordt ook naar verwezen als “R”]

B. Materialiteit/Kapitaal

- i. Natuurlijk kapitaal
- ii. Financieel kapitaal
- iii. Cultureel kapitaal
- iv. Sociaal kapitaal

¹⁰ Formeel gezien is er in het geval van codefamilie B en E geen sprake van een superfamilie. Dit omdat de codes die onder deze rubriek vallen rechtstreeks zijn gecodeerd en dus niet, evenals de andere families A, C, D nog nadere vertakkingen bevatten. Echter is bij de operationalisering van het codeboek begonnen met het benoemen van codefamilies aan de hand van hoofdletters en bevinden deze duidingen zich dus op hetzelfde conceptuele niveau (nevenschikkend). Daarom benoemen we codefamilie B en E, ter versimpeling toch als superfamilie.

C. Samenwerking

a. Urgentieclaims

- i. Tijdigheid
- ii. Economische/financiële urgentie
- iii. Maatschappelijke urgentie
- iv. Veiligheid
- v. Politieke urgentie
- vi. Onherroepelijkheid
- vii. Aantasting van de leefomgeving/het milieu

b. Samenwerkingsverbanden

- i. O1: overheidssamenwerking
- ii. O2: ondernemerssamenwerking
- iii. O3: samenwerking tussen kennisinstellingen
- iv. O4: omwonenden/burgerparticipatie

D. Stadia van institutionalisering

a. Nieuwe gewoontes (stadium 1)

- i. Nu doen we het zo, vroeger deden we het anders
- ii. Plaatsgebonden innovatie
- iii. Idee voorleggen aan projectpartners
- iv. Nieuwe overlegstructuur invoeren

b. Aanjaagmechanismen (stadium 2)

- i. Problem- and solution framing
- ii. Overtuigen
- iii. Theoriseren
- iv. Coalities smeden
- v. Mobilisering van resources

c. Bezinking/consolidatie (stadium 3)

- i. Uncontested norms
- ii. Doorlopende activiteiten (historisch)
- iii. "Het kan niet anders dan op deze manier."

E. Actoren

- i. Grassroots-agents/Ervaringsdeskundigen
- ii. Experts (wetenschappers)
- iii. Overheidsfunctionarissen
- iv. Bedrijfsleven/ondernemer (conventioneel)
- v. Bedrijfsleven/ondernemer (vernieuwer)
- vi. Non-gouvernementele organisaties
- vii. Gouvernementele organisaties
- viii. Oliemannetjes/verbinders/tussenpersonen
- ix. Financiële instellingen

Het is zichtbaar dat de vier superfamilies A,B,C,D en E verschillend zijn van grootte. Dit is het gevolg van zowel een praktische onderzoekstechnische keuze als het detailniveau van de, voor het codeboek, gebruikte theorie. De onderzoekstechnische keuze hangt enerzijds samen met het verzamelde empirisch materiaal (leervragen) en anderzijds met de prioritering van bepaalde theorie binnen het totale codeboek naar aanleiding van keuzes van het onderzoeksteam. Het IBP VP

Evaluatiekader (3.1.1) richt zich op het identificeren van, en omgaan met, systemische belemmeringen, en dan met name barrières van *institutionele* aard (Huitzing, Loeber & Regeer 2020: 26). Dit is de reden waarom bij de uitwerking van het codeboek enkele families, bijvoorbeeld superfamilie A, op een hoger detailniveau zijn ingevuld dan andere categorieën.

In het theoriedeel (3.2) hebben we deze conceptuele overwegingen uitgebreid toegelicht. Om herhalingen te vermijden presenteren we hier slechts een beknopte overzicht van de literatuur die we gebruikt hebben om de codes invulling te geven. Volgende uitgangspunten waren bepalend voor de gekozen samenstelling van de vijf superfamilies.

- Superfamilie A (typen van institutionele verankering) en Superfamilie B (materialiteit/kapitaal) zijn afgeleid van de theoretische invulling van het kernbegrip ‘structurele barrières’.
 - o Superfamilie A is afgeleid van de Lowndes & Roberts (2013) categorisatie ‘types of institutional constraint’ (zie 3.2.1). De codes van Familie Aa en Familie Ab zijn literatuur-geïnformeerd (zie empirische voorbeelden in Lowndes & Roberts 2013: 53-55; 57-63). Familie Ab maakt bovendien gebruik van de categorisatie van gevonden leervragen (Huitzing, Loeber & Regeer 2020). Familie Ac (narratieven) is nader uitgewerkt aan de hand van het concept ‘discourse planes’ van Jäger (2001).
 - o Superfamilie B is gebaseerd op de conceptualisatie van ‘materialiteit’ van Ostrom (2005) en ‘vormen van kapitaal’ van Bourdieu (1986). Zij specificeren verschillende vormen van resources/kapitaal naast het financiële kapitaal dat meestal op de voorgrond staat als enabler/disabler van beleid.

- Superfamilie C en Superfamilie E sluiten aan op de vraag naar potentiële veranderingsagenten (ook institutionele trekkers genoemd, zie 3.2.2) en de motivatie die deze partijen aandrijft om met bestaande regels en routines in hun institutionele omgeving te breken. De typering van mogelijke trekkers (Superfamilie E) zijn praktijk-geïnformeerd – het gaat om het spectrum van actoren dat we in eerdere IBP VP interviews en werksessies hebben opgehaald. Op basis van neo-institutionele theorie voegen we het aspect van ‘samenwerking’ en ‘urgentie’ toe (Superfamilie C).¹¹

- Superfamilie D is ten slotte gebaseerd op werk van Tolbert en Zucker (1999), die stellen dat er drie fases van institutionalisering te onderscheiden zijn in de empirie (3.2.3). We hebben deze institutionaliseringsfasen gekoppeld aan activiteiten die specifiek gericht zijn op het vastleggen van (nieuwe) instituties zoals voorgesteld door Lawrence & Suddaby (2006).

4.1.2 Stap 2: codesets en gespreksreconstructies

Een codeboek kan worden opgevat als de instructiegids voor de codering, net als de interviewgids voor een interview. Het codeboek (en de toepassing daarvan in Atlas.ti) maakte het in deze beleids-evaluatie mogelijk dat interviewuitspraken, die in het licht van een bepaalde onderzoeksvraag belangrijk waren, gearchiveerd konden worden en met elkaar in verband gebracht.

¹¹ Codefamilie Ca (urgentieclaims) was oorspronkelijk één van meerdere typering onder de gezamenlijke noemer ‘motieven tot samenwerking’. Door tijdgebrek is echter alleen Ca geoperationaliseerd. Vanuit de gedachte van ‘samenwerking’ is deze familie onder superfamilie C gezet. In praktijk zijn de analyses van Cb (Samenwerkingsverbanden) en Ca (Urgentieclaims) van elkaar gescheiden uitgevoerd.

Onderzoekstechnisch is het overigens mogelijk dat gevonden interviewuitspraken betrekking hebben op meerdere codes.

Het is belangrijk om op te merken dat het bij codering niet alleen om kwalitatieve, maar ook om kwantitatieve informatie gaat. Door gebruik te maken van de software Atlas.ti kunnen we bijvoorbeeld ook zien welke codes in de betreffende brondocumenten vaker worden toegepast en welke thema's in welk gesprek dominant waren. Zo hebben we in deze analyse onder meer gekeken naar de getalsmatige verhouding tussen verschillende vormen van institutionele verankering (superfamilie A). Deze kwantitatieve informatie betreft de zogenaamde 'groundedness'.

In een groundedness-tabel wordt gekeken welke codes uit het codeboek op welke plaats toegepast zijn en vooral hoe vaak. In een dergelijke tabel staan in de rijen de codes en in de kolommen de brondocumenten. In elke cel staat hoe vaak de betreffende code in de betreffende tekst voorkomt. Het werken met 'groundedness' is echter onvoldoende om de zes institutionele onderzoeksvragen (3.1.2) te adresseren. Dit is logisch, omdat deze tabellen het slechts mogelijk maken om de verschillende typering 'los van elkaar' te beschouwen terwijl de onderzoeksvragen veel meer gericht zijn op de onderlinge samenhang tussen verschillende codes en -families. Om hier een voorbeeld te geven: Code Aa.vi (Europese Wetgeving) zou in de ogen van de geïnterviewde zowel als een probleem (code Ac.vi) als een kans (code AC.vii) gezien kunnen worden. In het eerste geval (probleemdefinitie of 'deficit') zou dit een indicatie zijn voor een structurele barrière, in het tweede geval een potentiële activiteit om kansrijke praktijken te institutionaliseren. Door de codes Aa.vi en Ac.vi te combineren kunnen dus indicaties worden gegeven voor de antwoorden op de institutionele onderzoeksvraag naar structurele barrières.

Voor het opsporen en kwantificeren van overlappende codes uit verschillende codefamilies kan in Atlas.ti de functie 'co-occurrence' worden toegepast. Co-occurrence geeft veel aangrijpingspunten om te kijken hoe codes met elkaar verbonden zijn en te duiden zijn. Echter vraagt dit voorbereiding van de onderzoeker. Als alle codes uit het codeboek (56 verschillende codes) met elkaar in een kruistabel zouden worden gezet, zou een onmogelijk overzicht ontstaan van maar liefst 3136 cellen. Het opsporen van verbanden moet dus gericht gebeuren, door eerst vraag- en theoriegestuurd combinaties van codes te selecteren voor het maken van een co-occurencetabel. Deze methodische stap van het zoeken naar combinaties van verschillende codes voor het opsporen van specifieke informatie heet het opstellen van 'codesets'.

Om deze codesets op te stellen moesten we als onderzoekers creatief met het bestaande materiaal omgaan. Het volgende tekstkader (4.2) bevat een overzicht van gekozen codesets per onderzoeksvraag. Hierna lichten we een aantal keuzes in het detail toe.

4.2 Overzicht codesets per onderzoeksvraag

A vragen gericht op de samenhang tussen leervragen en ambities:

1a Is er op basis van de gesignaleerde barrières en mogelijke trekkers sprake van congruentie tussen betrokken IBP VP partijen over...

... in welke richting vernieuwing nodig is?

Codeset 1A(1): Codeset 'Innovatie' gespiegeld aan: Code Ac.vi (probleemdefinitie/deficiet), Code Ac.vii (oplossingen/kansen) en Codefamilie Ca

... wie het initiatief neemt voor vernieuwing?

Codeset 1A(2) (wie neemt het initiatief?) Codeset 'Innovatie', gespiegeld aan: Codefamilie E (zonder codes E.v, E.ii, E.ix)

2a Is er sprake van een brede consensus tussen IBP VP partijen en overige stakeholders?

[geen codeset toegepast, maar zgn. gespreksreconstructies gemaakt]

B vragen gericht op de samenhang tussen leervragen en acties:

1b/2b Welke (categorieën van) institutionele barrières komen we tegen?

Codeset (1B/2B): Superfamilies A + B, gespiegeld aan: Code Ac.vi (probleemdefinitie/deficiet) en Code Ac.vii (oplossingen/kansen) en Codefamilie Ca

1b/2b Welke partijen hebben een trekkersrol om de barrières te slechten?

Codeset (1B/2B): Codefamilie E + codefamilie Cb, gespiegeld aan: Code Ac.vi (probleemdefinitie/deficiet) en Code Ac.vii (oplossingen/kansen) en Codefamilie Ca

C vragen gericht op de samenhang tussen acties en ambities:

1c Welke praktijken (nieuwe gewoontes) zijn ontstaan die vanzelfsprekend worden toegepast?

Code set 1C: Code set 'Innovatie', gespiegeld aan: Codes Ab.i en Ab.ii en Codefamilie Dc

2c Aanjaagmechanismen: Welke praktijken en oplossingen dragen bij aan vernieuwing in een bredere context van het IBP VP?

Codeset 2C: Codeset 'Innovatie', gespiegeld aan: Codefamilie Db

Problemen en oplossingen

Bij de toepassing van het codeboek werd open gestaan voor alle verschillende contexten. De coderingen van Superfamilies A en B (typen van institutionele verankering en materialiteit) waren dus niet automatisch gekoppeld aan quotes over belemmeringen en kansen. Dit leverde vooral een probleem op bij het beantwoorden van onderzoeksvragen 1b/2b naar 'barrières' en 'institutionele trekkers'.

Om iets te zeggen over de 'hardheid'/'obstructieve werking' werden in familie Ac (narratieven) twee extra codes toegevoegd: probleemdefinitie/deficit (Q) en oplossingen/kansen (R). Door de codes Q en R in een co-occurancetabel te zetten met de vermeende barrières (codes uit superfamilie A en B) kon worden gekeken welke veranderende elementen daadwerkelijk als belemmering werden gezien (een combinatie met code Q) en waar dit verband niet opging.

De ernst van gevonden barrières kon vervolgens aan de hand van twee – ook geïmproviseerde – mechanismes worden ingeschat: Deze waren de zogenaamde Q/R ratio¹² en de ‘urgentieload’ (zie hieronder). Aan de hand van de Q/R-ratio is gekeken of de respondenten in hun gesprekken pessimistisch of optimistisch waren over het IBP VP in hun deelgebied.

Urgentieload

In de analyse is gebruik gemaakt van een set codes die urgentie duiden (Codefamilie Ca). In speciaal hiervoor aangemaakte co-occurrence-tabellen zijn op één van de assen (ofwel de kolommen of de rijen) een vaste set aangebracht van Q, R en de urgentiecodes. Deze werden afgezet tegen nagenoeg alle codefamilies, met uitzondering van Superfamilie D (stadia van institutionalisering). Deze tabellen werden gebruikt om voor de geïnterviewden problematisch ervaren situaties op te sporen. De absolute frequentie van Q (probleemdefinitie/deficit) was daarbij de belangrijkste indicatie, maar daarnaast werd ook gekeken naar hoe urgent het probleem was volgens de geïnterviewden aan de hand van de urgentieclaim-codes. Om de urgentie in te schatten werd als indicator grofweg de absolute frequentie van alle verschillende urgentieclaims per specifieke code opgeteld. De tabellen werden ingezet bij beantwoorden van onderzoeksvraag 1a en 1b/2b.

Codeset ‘innovatie’

Hoewel hoge frequenties in de tabellen dus door ons als indicatie werden gezien voor obstructie, zijn deze co-occurrence tabellen ook gebruikt om te kijken naar oplossingen (R). Zo was een belangrijke vraag in het onderzoek van welke actoren (Superfamilie E) de oplossingen werden verwacht en waar de innovaties plaatsvonden. Voor dat laatste was echter een andere set van codes nodig dan Q, R en de urgentiecodes op één as.

De codeset voor innovatie bestond uit een verzameling van codes uit verschillende families, die evenals bij de werkwijze van de co-occurrence tabellen voor probleem en oplossing op één as werden geplaatst ten opzichte van de te onderzoeken codes.

De geselecteerde codes waren:

- Bedrijfsleven/ondernemer (vernieuwer) [E.v]
- Best practices en goede voorbeelden [Ab.ii]
- Experts (wetenschappers) [E.ii]
- Financiële instellingen [Eix]
- O1: overheidssamenwerking [Cbi]
- O2: ondernemerssamenwerking [Cbii]
- O3: samenwerking tussen kennisinstellingen [Cbiii]
- O4: omwonenden/burgerparticipatie [Cbiv]
- Oplossingen (kansen) [Acvii]
- Plaatsgebonden innovatie [Daii]

¹² De Q/R ratio is het verhoudingsgetal wat je krijgt als je in groundedness-tabellen per tekstbron kijkt in hoeverre er over oplossingen is gepraat in verhouding tot problemen. Theoretisch kun je veronderstellen dat gesprekken waarin in verhouding meer oplossingen worden genoemd in verhouding tot problemen dan in andere teksten de houding van de geïnterviewde positiever is ten opzichte van de problematiek en hij of zij de barrières mogelijk als overkomelijk ziet.

Bijlage C bevat vier screenshots van tabellen waarin de codeset 'innovatie' is toegepast. Door middel van deze tabellen werd gekeken welke begrippen mogelijk gerelateerd konden zijn aan innovaties/oplossingen. De tabellen werden ingezet bij beantwoorden van onderzoeksvraag 1c en 2c.

Gespreksreconstructies

Een laatste improvisatie die is toegepast zijn de zogenaamde gespreksreconstructies. Deze zijn gemaakt om onderzoeksvraag 2a te kunnen beantwoorden: In hoeverre is er sprake van een brede consensus tussen de partijen? Deze gespreksreconstructies zijn tekstuele omschrijvingen die zijn ontstaan vanuit groundedness- en co-occurrence-tabellen van Atlas.ti, waarin enkel de betreffende tekstbron is geselecteerd als database. De codes afkomstig uit andere bronteksten werden dus door Atlas.ti uit de tabellen verwijderd. De informatie uit de tabellen werd op twee manieren verwerkt. Allereerst werd er gekeken naar de codering van het brondocument zelf en daarnaast werd er gekeken naar afwijkingen van de codering ten opzichte van de andere brondocumenten (door wisselend de database in Atlas.ti te laten genereren voor alle teksten of enkel het ene brondocument). Naast het vergelijken van groundedness en co-occurrence tussen de brontekst en de rest van het materiaal werd ook gekeken naar de Q/R-ratio van de brontekst en twee andere verhoudingsgetallen: 1. de verhouding tussen het aantal gecodeerde vernieuwende en conventionele ondernemers per interview en 2. de verhouding tussen het aantal codes voor gouvernementele organisaties en non-gouvernementele organisaties.

4.1.3 Stap 3: triangulatie/toetsing

De brondocumenten voor de codering waren de transcripties van de laatste interviewronde van de Lerende Evaluatie. De resultaten uit codering van institutionele aspecten zijn daarom slechts gebaseerd op een beperkt deel van de totale set van brondocumenten.¹³ Het gaat om 9 bijeenkomsten met in totaal 11 IBP VP kernactoren. Voor de conclusies in het hoofdrapport (PBL & VU Athena Instituut 2021: 110-117) zijn de inzichten uit de codering deels aangevuld en getoetst door inzichten uit andere bronnen zoals verslagen van reflectiesessies op programmaniveau en van gebiedswerkshops.

Ook bij het doorvoeren van de institutionele analyse was er noodzaak voor triangulatie/toetsing van resultaten. Zo is er niet alleen gebruik gemaakt van de Atlas.ti analyse (die gebruik maakt van de interviewtranscripties) maar ook van ander bronmateriaal zoals de interviewverslagen door betrokken onderzoekers. Om ervoor te zorgen dat er geen structurele bias van de Atlas.ti-onderzoeker werd meegenomen in de conclusies van het deelonderzoek was het noodzakelijk de andere tekstuele analyse naast de conclusies van de Atlas.ti-analyse te zetten. Wanneer de conclusies overeen kwamen werd geen verdere actie ondernomen, maar wanneer zij verschilden werd door beide onderzoekers gezamenlijk nog extra naar de (codering van) de tekstbron in kwestie gekeken.

4.2 Resultaten en interpretatie

Dit deel gaat in op de belangrijkste uitkomsten van de in 4.1 gepresenteerde methodische keuzes. We lichten toe hoe we gevonden data geïnterpreteerd hebben. Deze interpretatie vormt wederom

¹³ De Lerende Evaluatie maakt gebruik van data uit 53 interviews en 26 reflectiesessies. Voor een overzicht van het totale dataset zie PBL & VU Athena Instituut (2021 : 57-59).

de basis voor de bevindingen in hoofdstuk 3 (beantwoording onderzoeksvragen en inzichten per kernthema, zie paragraaf 3.3). Omdat de hier gepresenteerde resultaten hand in hand gaan met de coderingsmogelijkheden van Atlas.ti willen we eerst de software toelichten en pas daarna ingaan op concrete resultaten.

4.2.1 Atlas.ti

Zoals in 4.1 te lezen is, is de inhoudelijke informatie uit de interviewtranscripten gekwantificeerd door middel van tabellen. De getallen in deze tabellen laten een patroon zien aan de onderzoeker, dat later weer gereconstrueerd kan worden tot een kwalitatieve conclusie over de tekst (zoals het beantwoorden van een onderzoeksvraag). Voor het genereren van deze tabellen heeft het onderzoeksteam gebruik gemaakt van Atlas.ti (tekstkader 4.3).

4.3 Ondersteuning van de dataverzameling door Atlas.ti

Atlas.ti is een hulpprogramma voor het bewerken van audio-, tekst- en visuele bronnen. Het is een digitale kaartenbak die labels/codes aan woorden of zinnen kan toekennen (de zogenaamde quotes), vasthouden en verbinden met andere informatie. Omdat dezelfde labels op meerdere plaatsen en in verschillende documenten worden toegepast en één quote meerdere codes kan bevatten, kunnen hieruit zowel de 'Groundedness' (het aantal en de locatie van de plekken waarop een code is vastgelegd in het bronmateriaal) als ook de 'Co-occurrence' (de overlap tussen codes binnen dezelfde quote) worden vastgesteld. Atlas.ti merkt hiermee verbanden op die bij een handmatige codering vaak verloren kunnen gaan in de veelheid der informatie.

Echter is het wel aan de onderzoeker om de gevonden iteraties en verbanden juist te duiden. Zo hebben we in 4.1.2 laten zien dat co-occurencetabellen gericht moeten worden opgevraagd aan de hand van zogenaamde codesets. Als er vervolgens een cijfermatig verband gevonden wordt tussen verschillende codes kan dit bovendien veel verschillende dingen betekenen: er is wel een verband, maar dat verband hoeft niet per sé oorzakelijk te zijn.

Het Atlas.ti-softwarepakket heeft dus in deze evaluatie als hoofdzakelijke functies het genereren van groundedness-tabellen en het genereren van co-occurencetabellen. Deze tabellen zijn dus feitelijk de door de onderzoeker gegenereerde ruwe data die de antwoorden op de onderzoeksvragen bevat. Zoals in 4.1 uitgelegd zijn deze ruwe data op drie manieren omgezet naar tekst: via het relatief simpele groundedness-principe, via toepassing van codesets in co-occurencetabellen en als nog verder uitgewerkte versie in gespreksreconstructies (zie bijlagen B, C, D).

4.2.2 Resultaten per codefamilie

De eerste en meest simpele stap bij het verkennen van de verbanden in de bronteksten (de interviewtranscripten) is het simpelweg kijken naar waar en hoe vaak een code in elk van de teksten terugkomt. In het begin was dit proces nog vrij ongericht (exploratief) en wordt er nog niet direct gezocht naar de antwoorden op de onderzoeksvragen. Chronologisch gezien is de eerste analyse in Atlas.ti dan ook een groundedness-overzicht van alle 56 codes in alle bronteksten. Omdat zo'n tabel echter omvangrijk is, is deze hier in delen gegenereerd door ze op te splitsen in codes van dezelfde superfamilies en onderliggende families.

De tweede stap is die van het toepassen van codesets en deze te gebruiken in co-occurrence-tabellen. Het analyseren van de frequenties in de tabellen legt patronen bloot die vervolgens worden

getoetst met de bevindingen uit andere methoden van (tekst)analyse (zie 4.1.3). Wat vervolgens resulteert is een beschrijving van de gevonden patronen aan de hand van de indeling uit het codeboek. Deze staat hieronder weergegeven.

Superfamilies A en B: structurele barrières

Bij structurele barrières wordt vaak standaard gedacht aan formele regels (codefamilie Aa), zo getuigt de hoge groundedness in alle tekstbronnen. Het gaat met name om wettelijke kaders (Aa.i; Aa.iv; Aa.v, Aa.vi) en beleid (Aa.ii). De nadere analyses van individuele tekstbronnen brengen deze nuanceringen in beeld:

Respondenten op gebiedsniveau (uitvoerende partijen) en respondenten op landelijk niveau (LNV-verbinder) hadden verschillende ideeën over de formele barrières die aangepakt moeten worden.

- Betrokkenen op gebiedsniveau (tekstbron 4, 6, 7, 8 en 9) wijzen wet- en regelgeving aan als dé obstructie om verder te komen in het oplossen van problemen in de regio, zo blijkt uit de veelvuldige combinatie van de codes Aa.i, Aa.ii, Aa.iv, Aa.v en Aa.vi met de code probleem/deficiet (Q of Ac.vi) in de transcripten. Het gaat hierbij vooral om regelingen met betrekking tot landbouw.
- Vertegenwoordigers van het landelijke programma (tekstbron 1, 2, 3 en 5) framen wetgeving juist niet als dé hindernis (Q of Ac.vi), omdat deze alleen gewijzigd kan worden via een langlopend politiek traject. In plaats daarvan wijzen zij op de rol van oud en nieuw beleid en het wijzigen van beleidstrajecten (code Aa.ii). Daar plaatsen zij nadrukkelijk de urgentie. Zij willen dus eerst met (in hun ogen) meer kneedbare instituties aan de slag.

Ten tweede blijkt bij nadere analyse (triangulatie, zie 4.1.3) dat de formele regels slechts een eerste hindernis zijn die innovatie in de geanalyseerde casusgebieden afremmen. Het is dus nog de vraag welke structurele barrières achter de voor de hand liggende wettelijke knelpunten schuilen. Met name uit tekstbron 4 blijkt dat als er binnen de grenzen van de wet extra ruimte wordt gevonden om te experimenteren, allerlei kwesties opdoemen met betrekking tot kennisleemtes en met name problemen met de exploitatie van de initiatieven tot een economisch haalbare bedrijfsvorm. Aan de hand van de urgentieclaims (codefamilie Ca) van respondenten konden we bovendien zien dat vooral het economische probleem van het voortbestaan van de landbouw en het financieel rondkomen van de individuele boeren urgente vraagstukken zijn. In aanvulling op een overheid die formele regels verandert ten gunste van nieuwe bedrijfsvormen, spreekt men van een systeeminnovatie van de hele voedselketen, waarbij niet zozeer een nadruk ligt op de regels als wel op het financieel kapitaal (code B.ii) en de besliskracht die besloten ligt bij de kredietverstrekkers (code E.ix). Biodiversiteitsproblemen zijn daaraan duidelijk ondergeschikt.

In verhouding tot formele regels lijken praktijken (codefamilie Ab) minder vaak gezien te worden als het stuikelblok (Q of Ac.vi) voor innovatie. Toch blijkt uit de Atlas.ti analyse dat met name rondom financiële vraagstukken vaak getwijfeld wordt aan de intenties en het nakomen van afspraken door projectpartners (code Ab.v). Dat geldt niet alleen van de ontvangers van het geld naar de overheid. Maar ook vanuit de overheid die bang is geen geldige tegenprestaties te zien. Deze vertrouwenskwesties worden verscherpt door politieke domeinen van kwesties die aanpalend zijn aan het IBP VP: de stikstofcrisis en de mestfraude. In sommige regio's leidt dat ertoe dat de aange-gane coalities alleen overheden en kennisinstellingen bevatten (code Cb.i en code Cb.iii), maar in de regel geen individuele boeren of ervaringsdeskundigen worden betrokken in overleg- of werkgroepen (codes Cb.ii en Cb.iv).

Padafhankelijkheid (code Ab.vi) speelt ook een rol, al is dat niet in de vorm van het vasthouden aan ‘oude gewoonten’ (code Ab.i), zoals: ‘we hebben het altijd zo gedaan, waarom zouden we het veranderen.’ Eerder lijkt er sprake te zijn van een *lock-in* door het landelijk beleid dat het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voert ten opzichte van regionale projecten en de koersen die verschillende Ministeries ten opzichte van elkaar varen. Daarnaast speelt de padafhankelijkheid mee in de voedselketen met alle investeringspartners hierin. Deze laten zich niet graag verleiden tot wijzigingen in hun verdienmodel en andere innovaties.

Bij de codering van familie Ac – narratieven – valt op dat ideologieën, overtuigingen en veronderstellingen (codes Ac.i t/m Ac.v) - een grote rol spelen bij het signaleren en het framen van problemen in het IBP VP. Met name wanneer in de interviews door de interviewers gevraagd wordt om reflectie op het functioneren van het landbouwsysteem en verdienmodellen, worden vaak voorbeelden aangehaald uit de eigen omgeving van de geïnterviewden en wordt er met intuïtie over bepaalde dynamieken gesproken. Daarom komt de combinatie code Ac.ii (persoonlijke overtuiging) relatief vaak voor. Toch worden narratieven en/of discoursen op zichzelf door respondenten niet per sé als ‘barrière’ ervaren (d.w.z. dat codes Ac.i t/m Ac.v niet vaak gekoppeld zijn aan ‘Q’ ofwel code Ac.vi). Er is dus in de hier verzamelde dataset nog weinig indicatie dat institutionele verankering in de vorm van narratieven door de betrokkenen als probleem wordt waargenomen. Wel kunnen we aan de hand van onze data zeggen dat narratieven in het IBP VP onder andere een belangrijke rol spelen voor het verklaren/beschrijven van zowel problemen als oplossingen (R of code Ac.vii).

Codes Ac.i t/m Ac.vii verzamelen empirische voorbeelden van wat in de theorie wordt beschreven als ‘gedeelde opvattingen van de werkelijkheid’ (zogenaamde gedeelde sociale reconstructies op basis van een gezamenlijke [vak]taal). Wat bij nadere analyse van de tekstdocumenten opvalt is dat er meerdere verhaallijnen (code Ac.i t/m Ac.v) spelen in het IBP VP, waarbij met name bij de geïnterviewde gebiedspartijen (tekstbron 4, 6, 7, 8 en 9). Op het niveau van gebieden is dus de divergentie groot wat in hun ogen een gezamenlijk verhaal is over een vitaal platteland. Een voorbeeld is een nauwe focus op technische standaarden, zoals kritisch prestatie indicatoren (KPI's) als one-size-fits-all oplossing voor alle gebieden of een focus op de belangen van het boerengemeenschap die contrasteert met de brede transitiedoelen van het IBP VP. De bereidheid om te leren van elkaar (tussen de gebieden) blijkt daarbij betrekkelijk klein. “het is teveel. Dat kunnen we niet ook nog doen.” is een veelzeggende quote voor zowel code Q (probleemdefinitie) als Ac.iv (autoriteitsclaim). Daarnaast lijkt bij sommige gesprekken bewezen kennis (code Ac.iii) een ondergeschikte rol te spelen.

Overigens zijn alle interviewpartners het er over eens dat er een kennistekort is (combinatie codes Ac.ii en Ac.vi [Q]), maar reageren zij er verschillend op. De één benoemt het aangaan van problemen zonder het op voorhand beschikbaar zijn van kennis als een tactiek van Don Quichote, terwijl de ander zegt “zich niet te laten gijzelen door onzekerheid”. Bij verhalen over oplossingen (code Ac.vii ofwel code R) blijkt beleidstheorie (code Ac.v) een grotere rol te spelen, voornamelijk bij de vertegenwoordigers van het landelijk programma (tekstbron 1, 2, 3 en 5). Dit sluit aan bij de eerdere claim dat nieuw beleid of wijziging van beleid (code Aa.ii) vaak als oplossing (R ofwel code AC.vii) wordt gezien.

De 4e onderzochte categorie van (potentiële) structurele barrières was materialiteit, ofwel Superfamilie B. In de analyses (tekstinhoud en codering) zijn vier vormen van materialiteit meegenomen: financieel kapitaal (code B.ii), natuurlijk kapitaal (code B.i), cultureel kapitaal (code B.iii) en sociaal

kapitaal (code B.iv). Overduidelijk vormt financieel kapitaal (code B.ii), verbonden met economische urgentie (code Ca.ii), de boventoon in de gesprekken over het IBP VP. Aan de hand van de gecodeerde tekstfragmenten konden we zien dat het dan niet altijd om belastinggeld, of overheidsgeld, gaat, maar ook om private middelen en bestedingen en de rol van banken en investeerders (code E.ix) in de voedselketen. Minder urgent dan financiële vraagstukken blijken natuurlijke en fysieke factoren (code B.i). Natuurlijk kapitaal wordt door respondenten wel standaard meegenomen bij de besproken oplossingen en innovaties in de regio (code Da.ii). De overige categorieën (cultureel en sociaal kapitaal) bleven onderbelicht, hoewel hierbij moet worden opgemerkt dat ze in enkele van de gesprekken (met name tekstbron 1) juist relatief volwaardig naar voren kwamen. Zo sprak een respondent heel nadrukkelijk over de rol van sociaal en cultureel kapitaal in het vormen van praktijken in het IBP VP, en doorbrak deze persoon daarmee de algemene focus de dominante rol van financiën en formele regels op het slagen van de projecten.

Superfamilies C en E: trekkers en samenwerking

De analyse van de Superfamilie C, 'Samenwerking', valt uiteen in twee losse delen. Ten eerste het opsporen van urgentieclaims in de tekst (codefamilie Ca). Ten tweede het bestuderen van in de tekstbronnen genoemde gevallen van samenwerkende overheden (code Cb.i), maar ook samenwerkingsverbanden van andere zogenaamde 'O's': Ondernemers, Onderwijs (kennisinstellingen) en Omwonenden (codes Cb.ii-iv).

De eerste set van resultaten betreft de codes over urgentieclaims. Deze zijn gebruikt bij het opsporen van institutionele barrières en het bepalen van de zwaarte daarvan (de zgn. urgentieload, 4.1.2). Daarnaast lieten de codes in de 'groundedness'-tabel zien dat claims over tijdigheid (code Ca.i) en economische urgentie (code Ca.ii) de overhand hadden in de verschillende interviews. Samen waren zij goed voor meer dan de helft (47) van het totale aantal urgentieclaims (82). Maatschappelijke urgentie (code Ca.iii) en aantasting van de omgeving/het milieu (code Ca.vii) kwamen veel minder duidelijk terug. Dit hangt sterk samen met de bevindingen over materialiteit (Superfamilie B) en de daar gevonden nadruk op financiële middelen en marktposities in plaats van andere vormen van materiële en fysieke barrières.

Bij de codering van uitspraken over netwerken en samenwerkingsvormen kwamen we volgende patronen tegen: Ten eerste lag de nadruk sterk op overheidssamenwerking (code Cb.i), deze code besloeg grofweg driekwart van alle vermeldingen van samenwerkingsverbanden.¹⁴ Op een tweede plaats stonden samenwerkingsverbanden tussen ondernemers (code Cb.ii). Samenwerking met omwonenden (code Cb.iv) wordt slechts incidenteel genoemd en ontbreekt in de helft van de gesprekken zelfs volledig. Verder viel op dat respondenten die het landelijk programma vertegenwoordigen vaker samenwerkingsverbanden op het gebied van kennisinstellingen (code Cb.iii) aanhaalden dan de uitvoerende partijen in IBP VP gebieden.

Samenvattend kan aan de hand van onze interviewdata gezegd worden dat de brede IBP VP doelstelling van een 'leefbaar platteland' vrij beperkt wordt ingevuld, zowel inhoudelijk (meest urgent zijn financieel-economische thema's) als procesmatig (nog weinig indicatie voor samenwerking

¹⁴ Een mogelijke verklaring hiervoor is dat meer van de helft van de geanalyseerde gesprekken gevoerd werden met overheidsactoren.

met burgers). Dat bleek bijvoorbeeld ook aan de relatieve ondergeschiktheid van het ervaren veiligheidsprobleem op het platteland rondom asbestdaken en criminaliteit (zie code Ca.iv).

De laatste set van resultaten in deze sectie betreft superfamilie E, actoren. In het algemeen is duidelijk dat de focus in de gesprekken op (het handelen van) ondernemers, overheden en verbinders (code E.viii) ligt. In nagenoeg alle gesprekken zijn de meest genoemde actoren gouvernementele organisaties (code E.vii) en overheidsfunctionarissen (code E.iii). In de gesprekken met vertegenwoordigers van het landelijke programma wordt vaker verwezen naar experts/wetenschappers (code E.ii) dan in de gesprekken met de gebiedspartijen. Andere waarneembare patronen zijn het juist vaker voorkomen van conventionele ondernemers en boeren (code E.iv) en ervaringsdeskundigen (code E.i) in gesprekken met de gebiedspartijen.

Per interview zijn er grote verschillen in de verhouding waarin de verschillende stakeholders worden benoemd (zie bijlage D). Het valt op dat in de meeste brondocumenten ervaringsdeskundigen en burgeractivisten (code E.i) afwezig zijn en ook worden maar relatief weinig voorbeelden gegeven van participerende NGO's (code E.vi) en vernieuwende boeren/ondernemers (code E.v). De gesprekken laten daarom, mede als geconcludeerd werd in familie Cb erg veel focus op de verhouding van de overheid met de landbouw zien en weinig van de andere stakeholders, die met name voor de belangen van burgers en omwonenden (code Cb.iv) van belang zijn.

Superfamilie D: institutionalisering

Van alle resultaten per codefamilie zijn de resultaten van superfamilie D, Stadia van institutionalisering, het meest onduidelijk en meest lastig om te interpreteren. Uit de coderingsanalyse blijkt dat enkele werkwijzen (uit de volle breedte van superfamilie A) zich als 'nieuwe gewoontes' geëtaleerd hebben (codefamilie Da). Deze werkwijzen bevinden zich in alle gebieden nog in een beginstadium van institutionalisering en zijn nog niet verankerd op de langere termijn. Om een voorbeeld te geven: Het IBP VP heeft nieuwe overlegstructuren ingevoerd (code Da.iv) die het verspreiden van ideeën en kennis over een groter aantal stakeholders bevorderen. Toch kunnen deze netwerken niet zelfstandig functioneren zonder dat het Rijk gebiedsgerichte samenwerking blijft stimuleren, ook na afloop van het programma.

De nieuwe werkwijzen en regels die het IBP VP naar boven heeft gebracht zijn dus kwetsbaar en breekbaar en er is weinig indicatie dat kansrijke praktijken na afloop van het programma bestaan blijven. Dat neemt echter niet weg dat er ook al activiteiten (institutional work) plaatsvinden die over deze grens heen gaan. Voorbeelden van activiteiten die gericht zijn op het institutionaliseren van IBP VP-werkwijzen zijn het smeden van nieuwe coalities (code Db.iv), het overtuigen van projectpartners (code Db.ii), het gezamenlijke framen van 'waar het probleem ligt' (code Db.i), als ook het mobiliseren van resources (code Db.v), al blijkt het daar heel eenzijdig om financiën te gaan en niet zozeer om personele kracht of een kennisbasis.

Een laatste observatie uit deze dataset betreft het aanwijzen van werkwijzen die in de ogen van betrokkenen waardevol zijn en behouden moeten worden. Soms lijkt er sprake te zijn van een 'roze bril' waar de onderzoekers op reageren door naar onderbouwing van autoriteitsclaims (code Ac.iv) of best practices (o.a. code Da.ii) te vragen. In de coderingsanalyse blijkt het aantal autoriteitsclaims (code Ac.iv) een contra-indicatie te zijn voor het gebruik van kennis (code Ac.iii) en het benoemen van kennissamenwerking (Code Cb.iii) en wetenschappers (code E.ii). Al met al lijkt het erop dat hoe meer men persoonlijk betrokken is bij de cases in het gebied, hoe defensiever men wordt ten aanzien van de bereikte vorderingen.

4.2.3 Resultaten gespreksreconstructies

Zoals vermeld in 4.1.2 beperkte de tweede stap van het genereren van resultaten uit de codering zich niet tot het maken van ‘groundedness’- en ‘co-occurrence’-tabellen in Atlas.ti. Ook is maatwerk toegepast om te kunnen bepalen in hoeverre er consensus was tussen de verschillende partijen in het IBP VP en overige stakeholders (onderzoeksvraag 2a). Deze gespreksreconstructies bestonden uit een centrale tabel met daarin een vergelijk van de aanwezigheid van codes in de tekstbron zelf en een vergelijking van de aantallen codes in de andere interviewtranscripten. Deze tabellen zijn te vinden in bijlage D. Daarna zijn zij voorzien van een tekstuele duiding per gesprek, die een samenvatting van de daadwerkelijke reconstructie¹⁵ van het gesprek vormde. Hieronder volgt een duiding per tekstbron.

Gesprek 1

In dit gesprek stond de managementpraktijk en de beleving van het werk door de respondent zelf centraal. Daardoor ging het gesprek meer over het centrale aansturing van het IBP VP vanuit de Rijksoverheid (met name het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) dan over het werk op locatie (de gebieden). Dat blijkt o.a. doordat er weinig praktijkvoorbeelden zijn aangehaald. De gevonden codering wijst op een open gesprek, wat blijkt uit het afwezig zijn van autoriteitsclaims (code Ac.iv). De respondent had een kritische kijk op de haalbaarheid van de doelen van het IBP VP en ziet duidelijke knelpunten (code Q). Die liggen niet alleen op het gebied van financiering, maar ook op het gebied van sociaal en cultureel kapitaal (codes B.iii en B.iv). Hiermee bedoelt de respondent dat er netwerken moeten worden opgebouwd met een gezamenlijke doelstelling die toekomstbestendig zijn, ook als het IBP VP wordt beëindigd. De invulling van cruciale posities in het netwerk door de juiste, capabele personen is hierbij erg belangrijk. Ook moet meer gebruik worden gemaakt van de kennis uit de netwerken en de kennisinstellingen (universiteiten) die onderzoek doen naar het platteland. Door de focus op procesmanagement is er in het gesprek minder aandacht voor concrete problemen in de aangestuurde deelgebieden en wordt er niet gesproken over de omgang met ondernemers of omwonenden of het smeden van coalities met hen.

Gesprek 2

Dit dubbelgesprek met twee respondenten was langer dan gebruikelijk (groot totaal aantal codes) en de dichtheid van informatie was groot (veel codes dicht op elkaar geplaatst). Beide personen vulden elkaar aan wanneer zij zelf niet de directe kennis van een kwestie hadden of niet tot de juiste woorden kwamen. Mede daarom lijkt het gesprek veel op basis van feitenkennis (code Ac.iii) te zijn gevoerd. Niet zozeer wetenschappelijke kennis, maar vooral het citeren en opnoemen van vele beleidstrajecten en beleidsdocumenten (code Aa.ii). Ook de ruimtelijke dimensie speelde hierin een rol door het benoemen van o.a. de NOVI en andere gebiedsplannen (code Aa.v). Beide gesprekspartners dachten sterk in de vorm van beleid en legden aan de hand van beleidstheorie (code Ac.v) uit waarom bestaand beleid soms niet werkt (code Q) en nieuw beleid nodig is (code R). Ze deden dit ook aan de hand van praktijkvoorbeelden. Soms ging het hierbij om vertrouwenskwesaties (code Ab.v) tussen partijen, maar vooral de financiering speelt een hoofdrol. Niet zozeer die door banken, maar die van het project zelf. De uitbetaling was sterk vertraagd. Deze gesprekspartners waren redelijk optimistisch over de slagkracht die het IBP VP maakt en in de resterende

¹⁵ Er wordt gesproken van een gespreksreconstructie, omdat de oorspronkelijke interviewtranscripten eerst geheel zijn gecodeerd en vanuit de kwantitatieve informatie (celwaarden uit tabellen) uit de codering geprobeerd is een beeld te reconstrueren van het gehouden gesprek. Dit beeld is daarna weer gecontroleerd door navraag bij de betrokken interviewpartners en het herlezen van het betreffende transcript.

tijd nog kan maken in het veranderen van de beleidspraktijk en het overkomen van barrières. Dit beeld was echter genuanceerd van aard en autoriteitsclaims (code Ac.iv) bleven achterwege.

Gesprek 3

De respondent is bekend met zowel het werk van het Planbureau voor de Leefomgeving als de Wageningen University & Research. Dit maakt dat deze persoon een overheids-geleide-interventie-oriëntatie aanhangt in het gesprek waarin wetenschappelijk inzicht (code Ac.iii) een grote rol speelt. Als toepassing van nieuwe kennis worden meerdere malen “best practices” (codefamilie Da) benoemd. Hierdoor wordt de regio Oost als bijzonder innovatief gepresenteerd. De respondent laat licht schijnen op politieke invloed op het proces van het IBP VP en vult daarbij aan dat de sterkte van het mandaat van een IBP VP actor voor een groot deel daarvan afhankelijk is. Ook wijst de respondent op de rol van de Europese Unie als wetgever en vormgever van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. De respondent gaf aan dat er sprake was van een continue kennisbehoefte voor de praktijk en dat de respondent deze graag actief in wilde vullen. Er moet nog veel veranderen in bestaande processen, hoewel er momenteel al een waarneembare verandering plaatsvindt ten opzichte van oude beleidspraktijken en inzichten. De mate waarin de respondent volledig wil zijn en teruggelegde antwoorden aanvult, geeft aan dat de geïnterviewde een risico ziet in het eenzijdig benaderen van de problematiek in de landbouw.

Gesprek 4

Dit gesprek was een informatiedicht (veel codes dicht op elkaar) gesprek met veel praktijkvoorbeelden (codefamilie Ab) en uitleg over de toepassing van wetenschappelijke kennis (code Ac.iii) in de praktijk. Er zijn dan ook meerdere toepassingen en voorbeelden van (plaats)gebonden innovaties (code Da.ii) te noemen, waarbij ook inzichten worden toegepast van partijen die normaal gesproken niet in de kennisconsortia (code Cb.iii) zitten zoals de Technische Universiteit Eindhoven met kennis over landbouwwerktuigen. De respondenten hadden zicht op het leerproces dat doorlopen is en gaven aan welke padafhankelijkheden (code Ab.vi) waren ingebouwd. Deze waren met name afkomstig uit wet- en regelgeving (code Aa.i en Aa.iv), maar wanneer deze wegvalt blijkt de economische basis en de financiering van de innovatie veelal het probleem. Het is volgens hen onterecht dat de wetgever verantwoordelijk wordt gehouden voor de inertie in de transitie. In dit gebied lijkt er een sterke koppeling te zijn tussen kennisclaims- experts- best practices en lokale innovatie. Dat blijkt uit het veelvuldig na elkaar of tegelijkertijd voorkomen van de hieraan gekoppelde codes Ac.iii, E.ii en Da.i t/m Da.iv.

Gesprek 5

Het gesprek met deze respondent verloopt in het begin wat moeizaam, door het besef tussen zowel interviewer als geïnterviewde dat het betreffende deelgebied een tamelijk ongunstige uitgangspositie kent ten opzichte van de andere regio's. Dit betreft zowel de milieukwaliteit als ook de mate van samenwerking tussen de verschillende projectpartners. De respondent is optimistisch dat de problemen kunnen worden opgelost in de toekomst. In het gesprek komt vooral de conventionele veehouderij (code E.iv) en de omgang hiermee naar voren. Vertrouwenskwesaties (code Ab.v) blijken leidend te zijn voor het verloop van het beleid. Het gesprek stagneert enigszins op dit punt. Dat wordt o.a. veroorzaakt doordat er weinig concrete voorbeelden van reeds gestarte projecten genoemd kunnen worden. Daarbij speelt de financiering van het project zelf een nadelige rol. Wat positief opvalt is dat ook non-gouvernementele organisaties (code E.vi) bij het overleg over de projecten worden betrokken. In het gesprek gaat het vooral over beleidstheorie (code Ac.v): de opvatting van de wetgever en het plannen van beleidsinterventies die tot oplossingen moeten leiden. Dit blijft echter beperkt tot een vrij theoretische exercitie.

Gesprek 6

De respondent is optimistisch over een beleidswijziging die de respondent in gang heeft gezet. De aanvankelijke focus van het project op streekproducten en regiobranding is stopgezet en vervangen door een focus op samenwerken met producenten en de financiële wereld bij het ontwikkelen van nieuwe standaarden. In de beleving van de geïnterviewde is deze aanpak breed toepasbaar. De respondent probeert deze ook aanhankelijk te maken bij hogere overheidsfunctionarissen en bestuurders. Deel van deze aanpak is een bepaalde mentaliteit en vorm van communicatie. Deze is nog niet gebruikelijk in het contact met de overheid, omdat deze samenwerking met commerciële partners liever afslaat i.v.m. staatssteunregels. De geïnterviewde doet opvallend veel autoriteitsclaims (Ac.iv) (zoals: “het is gewoon zo.”) en hecht veel waarde aan praktijkervaring en -kennis. De wetenschap en kennisinstellingen (codes Cb.iii en E.ii) komen nagenoeg niet voor in het betoog. Wel benoemt de respondent het belang van innovatie bij mbo-scholen voor de opleiding van agrariërs. De medewerking van commerciële en private partijen en particulier vermogen is in de ogen van de respondent leidend, en niet zozeer sturing door de overheid. De rol van de financiële sector is van cruciaal belang en daarnaast kunnen particulieren vaker als financier van verduurzamingsprojecten voor de landbouw optreden. Door het enthousiasme over deze praktijkervaring werd het gesprek enigszins door technische standaards en de uitwerking daarvan gedomineerd.

Gesprek 7

In dit gesprek kwam vooral de rol van unieke cultuur en landschap als bouwstenen voor de samenwerking in het IBP VP gebied naar voren. Er schijnt vanwege deze unieke eigenschappen een politiek proces te hebben plaatsgevonden voor het aanvragen van een Unesco-erfgoedstatus voor het gebied. Dit zette de verhoudingen op scherp, omdat deze status volgens de opvattingen van meerdere stakeholders tot minder ruimte zou leiden voor ondernemers/agrariërs. De respondent benoemt in het gesprek een aantal voorbeelden van andersdenkenden zoals biologische boeren (code E.v) en burgeractivisten (code E.i). Binnen het gebied wordt de samenwerking (codefamilie Cb) in het kader van het IBP VP breed opgevat. Het gaat niet alleen om samenwerkende overheden (code Cb.i), maar nadrukkelijk ook om het betrekken van omwonenden, non-gouvernementele organisaties en ondernemers (codes Cb.ii en Cb.iv). Dit proces zou moeten worden gestart met een groot evenement (wat door Corona moest worden geannuleerd). De rol van kennisinstellingen en experts (codes Cb.iii en E.ii) is hier beperkt. Er wordt vooral geredeneerd vanuit common sense en lokale partners worden aangegrepen voor het uitvoeren van projecten, al zijn zij niet zo professioneel georganiseerd. De respondent sprak vooral vanuit gevoel en ervaring (code Ac.ii). In de toelichting van de respondent tijdens het gesprek leek de beleidstheoretische onderbouwing meermaals te ontbreken.

Gesprek 8

Het gesprek tussen de respondent en de interviewers verliep enigszins stroef. Dat kwam doordat de respondent meerdere uitspraken deed die door de onderzoekers werden getoetst op concreetheid. Dit gesprek kenmerkte zich door het doen van autoriteitsclaims (code Ac.iv). De geïnterviewde was trots op de ontwikkelingen in het betreffende gebied en zag het gebied als koploper, maar kon niet duidelijk te benoemen waaruit dit blijkt. De respondent bestempelt de gekozen aanpak van het gebied als uniek, omdat de wensen van de aanwezige boeren centraal staan. Volgens de respondent is het verhogen van (grond)waterpeil iets dat niet vanzelf gaat, maar ook schadelijk kan zijn voor de natuur als het niet gefaseerd gebeurt. De respondent geeft aan pessimistisch te zijn over de rol van financiële instellingen en de financiering van reguliere boeren. Op basis van de codering blijkt dat kennisbasis (code Ac.iii) en samenwerking met kennisinstellingen (Cb.iii) niet naar voren komen, behalve bij het benoemen van de ecologische situatie bij het verhogen van het waterpeil in de weides.

Gesprek 9

Op verzoek van de respondent is dit gesprek niet opgenomen. Uit de gemaakte notities van de interviewer blijkt dat er een inhoudelijk gesprek is gevoerd. Het gesprek laat de weerbarstige praktijk in het gebied zien, waarbij de provincie de keuze maakte om betalingen naar de uitvoerders van de IBP VP-projecten uit eigen middelen te doen, in afwachting van de definitieve financiële afwikkeling door het Rijk. Het gesprek lijkt, op basis van de aantekeningen, daarmee gefocust te zijn geweest op de financiering vanuit de Rijksoverheid en de vertraging die de projecten hebben opgelopen. Daarnaast speelde het uitblijven van 'olievlekwerking' in het gesprek een rol. Praktijken (b)lijken niet worden uitgewisseld tussen de verschillende proeftuinen. Veel onderwerpen lijken onbesproken te blijven, vooral de rol van actoren buiten de overheid wordt zeer beperkt belicht. Afwezig in het gesprek zijn de rol van banken (code E.ix), omwonenden (code Cb.iv), (ervarings)deskundigen (code E.i) en innovatieve ondernemers (nieuwe boeren) (code E.v).

4.3 Conclusies: voordelen en nadelen van de coderingsaanpak

In de IBP VP institutionele analyse hebben we met behulp van Atlas.ti een 'gesloten' codering toegepast. We hebben deze aanpak gekozen vanuit de veronderstelling dat dit de meest geschikte manier is om de dataverzameling in de Lerende Evaluatie te ondersteunen. De belangrijkste voordelen en nadelen die we ervaren hebben worden hieronder kort omschreven. In het volgende hoofdstuk zullen we op deze ervaringen terugkomen.

- *Ontsluiten van nieuwe informatie.* Atlas.ti heeft belangrijke voordelen gehad ten opzichte van een handmatige tekstanalyse. Door gebruik van het softwarepakket konden we interviewquotes kwantificeren. Op deze manier konden we inzichtelijk maken wat de inhoudelijke focus was van de geanalyseerde gesprekken, bijvoorbeeld als het ging over de vraag welke typen barrières partijen meest hebben ervaren. Bij handmatig coderen kunnen bovendien details wegvallen die verbanden in, en tussen de brondocumenten verklaren. Zo heeft Atlas.ti (middels de functie co-occurencetabellen) verbanden kunnen opsporen tussen uitspraken en thema's die niet meteen waren voorzien door de onderzoekers. Een voorbeeld is de constatering dat de gesprekspartners samenwerking tussen overheden vaker als probleem dan als oplossing benoemden, terwijl uit het IBP VP consensus was over de positieve waarde van werken als één overheid en die ook vaak als kernboodschap werd uitgedragen. Het is dan wel belangrijk om de gevonden samenhang te interpreteren (zie 3.3.3). Atlas.ti ziet alleen 'een verband', maar weet niet om 'welk verband' het gaat. De inkleuring hiervan vindt plaats door de onderzoekers.
- *Opsporen van inconsistenties.* In sommige gevallen heeft de analyse tegenstrijdige resultaten opgeleverd. Dit soort inconsistenties hebben we getoetst aan andere databronnen. Daarnaast kon ingeschat worden of bepaalde tekstbronnen onder- of overgerepresenteerd waren in het totaal van toegepaste codes. Zo bleek uit het interviewverslag van een casusgebied dat de inhoud van het gesprek weinig gepolitiseerd zou zijn, terwijl in de Atlas.ti-analyse de code 'politiek' vaak voorkwam. Uiteindelijk bleek dat de kwestie in het casusgebied niet zozeer politiek gevoelig lag, maar wel relatief vaak werd verwezen naar bewindspersonen en hun handelingen.
- *Software bewaakt het overzicht voor de onderzoeker.* Een voordeel is het archief dat de software bijhoudt van alle handelingen. Op ieder gewenst moment is specifieke informatie op te roepen over een specifieke code of tekstfragment, wie deze aangemaakt heeft en wanneer. Met een muisklik verzamelt de software alle toepassingen van één code of dubbele

toepassingen van codes, terwijl dit handmatig veel zoekwerk kost. De software maakt dat de onderzoeker zich geheel kan focussen op het toepassen van de codes.

- *De noodzaak van een degelijk codeboek.* Het gebruik van Atlas.ti stelt aanvullende eisen aan codeboeken. Zo is naast een omschrijving van de codes en demarcatiecriteria ook een ordening van de codes nodig. Het moet duidelijk zijn welke codes in dezelfde familie vallen en welke niet. Het IBP VP codeboek beschikt over een duidelijke indeling en theorie-geïnformeerde omschrijvingen, maar tijdens de toepassing van het codeboek bleek dat er demarcatiecriteria ontbreken. Dit gebrek hebben we moeten compenseren door het controleren van de uitkomsten van de analyse door middel van een onafhankelijke hermeneutische tekstanalyse door een andere onderzoeker.
- *Uitkijken voor uitschieters bij interpretatie van getallen.* We hebben gebruik gemaakt van groundedness-tabellen. Deze tabellen laten aan de hand van rij- en kolomtotalen zien hoe vaak en waar een code is vastgelegd in het bronmateriaal. Bij het interpreteren van onze groundedness-tabellen was het belangrijk om niet alleen te kijken naar de absolute frequentie - het aantal interviewquotes dat per code in een tekst is geclaimd. Hiermee zou de analyse geen recht doen aan de verscheidenheid van het bronmateriaal. Een lang interviewverslag bevat namelijk vaak meer quotes dan een kortere tekst. De rij- en kolomtotalen wederom bieden een vergelijk tussen de individuele tekstbronnen en de totale analyse. Mede hierdoor kon bepaald worden of een tekst in het 'algemene patroon van waarnemingen past' of niet, en of er zodoende bij de resultaten een voorbehoud moet worden gemaakt voor een specifieke casus.

In aanvulling op deze ervaringen met Atlas.ti willen we twee specifieke waarnemingen delen die voortkomen uit de toepassing van het IBP VP codeboek. Het is belangrijk om op te merken dat het coderen van de diverse codefamilies met wisselend succes verliep. Hier volgen de belangrijkste reflectiepunten:

- *Automatische codering speelde een grote rol.* Om de duur van het coderen te verkorten is enkele malen 'automatisch gecodeerd'. Hierdoor kreeg bijvoorbeeld iedere vernoeming van 'IBP VP' de codering beleid(sdocument) en 'proeftuin' als kennis. Omdat sommige begrippen vaak voorkwamen maakte in sommige codefamilies het aantal door de computer aangemaakte codes een groot deel uit van het totaal aantal aangemaakte codes (inclusief handgemaakte codes).
- *De interpretatieslag verschilde per codefamilie.* Het toekennen van interviewquotes aan theorie-geïnformeerde codes en codefamilies was niet altijd even duidelijk en vergt 'interpretatie'. Waar de familie Aa (formele regels) nog redelijk direct te coderen was, waren enkele code(families) moeilijker te onderscheiden. Het coderen van familie Ac (narratieven), bijvoorbeeld, verliep voorspoedig, maar volgde een grofmazige indeling (discoursvlakken). Bij de familie B (materialiteit) was het moeilijk om (het verschil tussen) cultureel en sociaal kapitaal te herkennen. Superfamilie D bleek het lastigst, omdat het institutionaliseringsstadium van een praktijk grotendeels door de onderzoeker ingeschat moest worden.

5 Conclusies, reflectie en aanbevelingen

In dit deel komen we terug op het doel van methodische verfijning bij wetenschappelijke beleidsadvisering. We staan eerst stil bij de vraag wat we in het kader van de IBP VP institutionele analyse geleerd hebben. Vervolgens presenteren we een aantal suggesties voor methodologische doorontwikkeling. We sluiten af met aanbevelingen voor het PBL.

5.1 Conclusies over de toepasbaarheid van de analysemethode: wat werkte goed, wat kon beter

Het interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland (2018-2021) beoogde een impuls te geven aan een transitie, door in vijftien plattelandsgebieden intensief te werken aan complexe leefomgevingsopgaven. Het idee is dat betekenisvolle actie in de regio op termijn bijdraagt aan de structurele verandering naar een 'vitaal' landelijk gebied. Vanuit die gedachte hebben PBL en VU Athena gekozen voor een evaluatiebenadering die geïnspireerd is op het *small wins framework* van Termeer en Dewulf (2019), aangevuld met inzichten uit de transitieliteratuur met betrekking tot structurele verandering, en uitgewerkt vanuit het Dynamische Leeragenda-perspectief (Regeer et al. 2009) en het neo-institutionele perspectief.

Uit dit achtergrondrapport blijkt de meerwaarde van het neo-institutionele perspectief vooral te zijn dat analytisch zuiver in kaart wordt gebracht waar precies structurele verandering gewenst is, en wat het programma heeft veranderd. De institutionele analyse was conform de logica van het IBP VP Evaluatiekader (Huitzing, Loeber & Regeer 2020) gericht op het identificeren van structurele barrières. Het onderzoek heeft ook condities geïdentificeerd die de transitie mogelijk aanjagen. Ook heeft de analyse inzichtelijk gemaakt dat economische en ecologische belangen bij de transitie-inspanningen in gebieden domineren.

De institutionele analyse is alleen in de laatste onderzoeksfase van de lerende evaluatie ingezet, en dan op een beperkt deel van de empirische gegevens. We hebben met deze analyse een begin gemaakt. Het is wenselijk om de methodische aanpak verder te ontwikkelen en opnieuw toe te passen in toekomstige lerende evaluaties. In de volgende secties delen we de belangrijkste lessen.

5.1.1 Het raamwerk met vier typen structurele barrières: breed toepasbaar, denk ook aan systeemkansen

Tijdens het onderzoek hebben we veel ervaring opgedaan met de toepassing van de Lowndes en Roberts (2013) categorisatie van 'typen van institutionele beperkingen' en deze categorisatie aangevuld aan de hand van literatuur van Bourdieu (1986), Jäger (2001) en Ostrom (2005). Zodanig kwamen we uit bij een raamwerk met 4 typen van structurele barrières: formele regels, praktijken, narratieven en materialiteit.

Het raamwerk biedt, in combinatie met de Atlas.ti codering, een flexibel kader voor onderzoekers om institutionele beperkingen en kansen bij leefomgevingsbeleid te onderzoeken. Het raamwerk doet recht aan de brede, neo-institutionele opvatting over wat instituties zijn en doen, het zijn publieke normen (Salet 2018) in plaats van alleen maar ‘regels’. Dit perspectief sluit aan bij het transitiewetenschappelijk perspectief van het IBP VP Evaluatiekader: transities zijn maatschappelijke veranderingsprocessen die niet alleen betrekking hebben op overheidsregels maar ook op materiële en sociale omstandigheden.

Vormen van institutionele verankering in plaats van structurele barrières

Bij de nadere uitwerking van het raamwerk stelden we vast dat de betiteling ‘structurele barrières’ misleidend kan zijn. De institutionele theorie benadrukt dat instituties ook kansen bieden voor doelgerichte veranderingen ten behoeve van transities. Daarom spreken we in de IBP VP institutionele analyse alleen van barrières als deze door interviewrespondenten geassocieerd worden met een concreet probleem. Uit de verzamelde empirie blijkt dat formele, informele en discursieve vormen van institutionele restricties in het IBP VP opvallend vaak als kansrijk worden ervaren. Formele regels (meer specifiek: beleid) worden in de praktijk ook als ‘oplossing’ gezien voor het slechten van structurele barrières en zijn daarmee inderdaad eerder bouwstenen voor een nieuwe institutionele omgeving, dan ingemetselde stenen in een obstructieve muur die de status quo vertegenwoordigt. Het is hier beter om te spreken van ‘institutionele verankering’ en ‘materialiteit’ zonder de negatieve connotatie van barrière of obstructie.

Narratieven en materialiteit: voor- en nadelen van een brede interpretatie

We zien verbeterpunten wat de uitwerking betreft van de categorie ‘narratieven’ en ‘materialiteit’. In het IBP VP Evaluatiekader hebben we de materialiteit eerst opgevat als fysieke omstandigheden zoals natuur, klimaat en bodemgebruik (Huitzing, Loeber & Regeer 2020) en in het institutioneel deelonderzoek vervolgens verder uitgewerkt als ‘vormen van kapitaal’, als natuurlijke, financiële, sociale en culturele middelen, zoals vastgesteld door Bourdieu (1986) en Ostrom (2005). De bredere conceptualisatie van materialiteit was waardevol en nuttig, hierdoor konden we laten zien dat de urgentie in het IBP VP juist lag op alternatieve financieringsinstrumenten en verdienmodellen in de landbouw (financieel kapitaal). Tegelijkertijd waren de vier kapitaalkvormen niet allemaal even gemakkelijk te operationaliseren. Het toekennen van interviewuitspraken aan de subcategorieën cultureel en sociaal kapitaal was moeilijk omdat de theorie veel ruimte toestaat voor interpretatie. We bevelen aan om deze twee subcategorieën nader uit te werken en te differentiëren, onder meer in relatie tot de categorie ‘praktijken’.

De categorie narratieven vroeg eveneens om een extra interpretatieslag, hetgeen met de ingezette methoden van dataverzameling helaas niet mogelijk was (zie suggesties voor methodische doorontwikkeling in sectie 5.2). In tegenstelling tot formele regels, praktijken en materiële randvoorwaarden konden interviewrespondenten de dominante zienswijzen in hun (werk)omgeving niet aanwijzen, laat staan dat respondenten deze narratieven als probleem (structurele barrière) waarnemen. Gespreksreconstructies (zie sectie 4.2.3) laten zien dat partijen vooral vanuit persoonlijke opvattingen en ervaringen opereren en dat wetenschappelijke kennis (als een voorbeeld voor een gezamenlijk betoog voor een bepaalde oplossingsstrategie) in mindere mate een rol speelt. Kortom, om de categorie narratieven op de beoogde manier te operationaliseren is een methodische vertaalslag nodig die het gesprek tussen onderzoeker en respondent over deze abstracte vorm van institutionele verankering ondersteunt. Bovendien zou het waardevol zijn om de uitwerkingsmogelijkheden van deze categorie verder te verkennen aan de hand van, bijvoorbeeld, discours-analytische literatuur.

5.1.2 Lessen uit de toepassing van institutionele veranderingstheorie

In de neo-institutionele literatuur bestaan uiteenlopende denkscholen over hoe institutionele verandering tot stand komt. Er is positionering nodig in de theorie zodat expliciet gemaakt kan worden welke theoretische aannames in de beleidsanalyse worden meegenomen, en welke juist niet. In de IBP VP institutionele analyse hebben we voor een benadering gekozen die de belangen en subjectieve overtuigingen van actoren centraal stelt, geïnspireerd door de actorgerichte neo-institutionele theorie van Ostrom (2005) en Scharpf (1997). Daarnaast hebben we een endogeen perspectief toegepast bij het verklaren van institutionele verandering, dat wil zeggen een theoretisch perspectief dat vooral kijkt naar de invloed van ‘interne’ veranderingskrachten in plaats van ingrijpende gebeurtenissen in de buitenwereld (exogeen perspectief). Interne krachten ontstaan in het IBP VP door de wisselwerking tussen betrokken actoren, omliggende instituties en veranderende behoeften en toekomstbeelden. Vanuit die gedachte is ook het IBP VP Evaluatiekader opgezet. De lerende evaluatie richt de analytische blik op de acties die actoren uitvoeren te aanzien van hun eigen transitieambities, en analyseert of deze acties een oplossing vormen voor een terugkerend probleem (structurele barrière).

Endogeen perspectief: beleidsomgeving niet uit het oog verliezen

De toepassing van een endogeen perspectief in een lerende en ex-durante beleidsanalyse heeft ook beperkingen. De scheidslijn tussen interne en externe veranderingskrachten is in de beleidspraktijk niet gemakkelijk te trekken. In de IBP VP institutionele analyse hebben we het endogene perspectief nauw geïnterpreteerd als ‘de tijdelijke bijdrage van het IBP VP programma aan beoogde transitieprocessen in de regio’. In de werkelijkheid komen transities haast niet voort uit één beleidsproces, eerder grijpen verschillende ontwikkelingen in elkaar; door de tijd heen en op verschillende niveaus (lokaal, nationaal en zelfs globaal). De Lerende Evaluatie IBP VP erkent dit en constateert bijvoorbeeld dat er behoefte is aan meer kennis hoe de verschillende beleidsprocessen die terecht komen in dezelfde regio zich tot elkaar verhouden (PBL & VU Athena Instituut 2021). Onze aanbeveling zou zijn om externe factoren niet uit het oog te verliezen bij de toepassing van een endogeen perspectief in institutioneel onderzoek naar transformatief beleid.

Registreren van institutionele trekkers en institutionele aanpassingen: heeft meer tijd nodig dan het IBP Vitaal Platteland bood

Vanuit de institutionele veranderingstheorie ontleent de analyse twee kernconcepten die we nader onderzocht hebben: institutioneel trekkerschap en stadia van institutionalisering. Het eerste maakt expliciet welke actoren het vermogen hebben om nieuwe regels, ideeën en werkwijzen te ‘verankeren’ in bestaande institutionele configuraties. Het tweede kernconcept maakt duidelijk hoe institutionalisering functioneert en welke ontwikkelingsstadia er kunnen zijn. Hoewel we bij de toepassing van de twee concepten op de empirie tegen meerdere problemen aanliepen, heeft de focus op trekkers en institutionaliseringsprocessen een stevige onderbouwing opgeleverd voor de bevinding dat het IBP VP een structuur heeft opgebouwd waardoor Rijk en regio nader tot elkaar komen (PBL & VU Athena Instituut 2021). Dat neemt niet weg dat de toekomst moet uitwijzen hoe bestendig deze structuur is. Het programma heeft partijen actief met elkaar in contact gebracht, waardoor gunstigere condities zijn ontstaan voor individuele veranderingsagenten en hun inventiviteit en trekkracht.

Het registreren van institutionele trekkers was pas een begin in de analyse. Het IBP VP Evaluatiekader bood verschillende aanvliegroutes. Zijn trekkers: a) actoren die kleine overwinningen (small

wins) in de praktijk aanjagen? óf b) actoren die door de IBP VP partijen geacht worden de systemische verandering te brengen vanuit het transitieperspectief? We hebben beide soorten trekkers onderzocht en gevonden: individuen die actief campagne voeren en middelen mobiliseren én actoren/organisaties die in de ogen van belanghebbenden trekkers zouden kunnen zijn. Aan de hand van de verzamelde data konden we echter vooral conclusies trekken over potentiële trekkers en niet zozeer over bestaande. Hierdoor was het gekozen ‘collectief’ perspectief op agency, de congruentie tussen IBP VP partijen die veranderingsprocessen trekken, lastig om te operationaliseren. Men was het er in de praktijk over eens dat gezocht moest worden naar strategieën om financieringspartners in de hele keten van het landbouw- en voedselsysteem te betrekken. Maar dat wilde nog niet zeggen dat deze actoren voldoende gemotiveerd waren om samen te werken, en bovendien machtig en creatief genoeg om institutionele veranderingen aan te jagen.

Tot slot hebben we nog enkele kanttekeningen bij de operationalisering van de deelvraag naar institutionaliseringsprocessen die toegewezen kunnen worden aan het IBP VP programma. Hier hadden we de uitdaging dat de categorisatie van ‘nieuwe gewoontes’, ‘aanjaagfase’ en ‘consolidatiefase’ niet goed samenging met de korte doorlooptijd van het geanalyseerde beleid. We hebben maar hele prille vormen van institutionele aanpassingen (‘nieuwe gewoontes’) gevonden. Maar deze waren nog erg instabiel en contextafhankelijk. Om te onderzoeken of deze aanpassingen zich door-ontwikkelen naar een gevorderd stadium van institutionalisering (aanjaagfase, consolidatiefase), hadden we de nieuwe gewoontes over een langere tijdsperiode moeten volgen. Dit viel echter buiten de scope van de Lerende Evaluatie.

5.1.3 Codeboek: een begin, aanscherping is nodig

Voor het verzamelen van data over structurele barrières, institutionele trekkers en institutionaliseringsprocessen hebben we gebruik gemaakt van het softwarepakket Atlas.ti. Atlas.ti heeft het mogelijk gemaakt dat we interviewuitspraken konden kwantificeren en patronen ontdekken die bij een handmatige tekstanalyse niet meteen zichtbaar zijn. Deze lessen nemen we mee voor vervolgonderzoek.

Codeboek: meer aandacht voor demarcatiecriteria van individuele codes

We hebben een ‘gesloten’ codering toegepast aan de hand van een vooraf ontwikkelde codeboek. Het IBP VP codeboek vertaalt kernconcepten uit de theorie in de benodigde hiërarchische structuur van superfamilies, codefamilies en codes en biedt hiermee een handreiking voor de onderzoeker(s) die het coderingsproces doorvoeren. Uit de ervaringen met de IBP VP institutionele analyse blijkt dat in de ontwerpfasen van het codeboek demarcatiecriteria van individuele codes meer aandacht behoeven. Het is belangrijk dat alle onderzoekers hetzelfde onder de gecodeerde begrippen verstaan: wanneer wel, en wanneer niet coderen? En wat zijn grensgevallen? Bij de IBP VP institutionele analyse werd de codering al in gang gezet voordat het codeboek volledig uitgewerkt was. Deze uitdaging was een gevolg van het lerende karakter van het beleidsonderzoek waarbij flexibel wordt ingespeeld op nieuwe kennisbehoeften. Doordat er slechts één codeur betrokken was en vervolgens een triangulatie kon worden gedaan (het gebruik van meerdere onderzoeksmethoden om de Atlas.ti resultaten te valideren) bleek dit probleem goed te repareren. Maar in grotere onderzoeksteams zou het belangrijk zijn om in de ontwerpfasen van het codeboek de demarcatiecriteria volledig uit te werken.

Risico's van software-geassisteerde codering in een lerende beleidsevaluatie

Daarnaast hebben we geleerd dat de software-geassisteerde codering met Atlas.ti in een lerende evaluatie risico's met zich mee brengt. In een lerende evaluatie groeit de onderzoeksmethode met

de empirie mee. Een vroegtijdig vastgesteld codeboek kan het onderzoek in een inhoudelijk korset dwingen. Een adaptieve toepassing van software-geassisteerde codering is mogelijk, maar is tijdsintensief. Dit komt omdat het coderen in Atlas.ti procesmatig meer de kenmerken heeft van een nietmachine dan van een paperclip. Als er in de loop van de lerende evaluatie blijkt dat er verkeerde aannames zijn gemaakt bij het uitwerken van het codeboek kost het tijd om deze terug te draaien. Wanneer een volledig codeboek is toegepast op de bronteksten, is het nog wel mogelijk het codeboek (op basis van nieuwe inzichten) uit te breiden met nieuwe codefamilies. Maar het is dan lastiger om binnen bestaande codefamilies nieuwe codes toe te voegen, gezien de mogelijke overlap met bestaande codes in die familie.

5.2 Reflectie op de mogelijkheden voor methodische doorontwikkeling

De institutionele analyse heeft bijgedragen aan de Lerende Evaluatie IBP VP en daarmee het beoogde doel gediend. Tegelijkertijd zijn we in de uitvoering van de analyse tegen een aantal uitdagingen opgelopen waarvan een deel niet zomaar opgelost is. We gebruiken deze lessen om een aantal suggesties te doen voor methodische verfijning en doorontwikkeling. De uitdagingen zijn onder te verdelen in praktische uitvoerbaarheid (5.2.1) en vertaling van theorie naar praktijk (5.2.2).

5.2.1 Praktische uitvoerbaarheid: Atlas.ti codering

Een lerende evaluatie is maatwerk en ex-durante. De evaluatieaanpak wordt als onderdeel van het onderzoek gemaakt en vastgesteld. Het onderzoek bestaat daarmee uit een 'vloeibare' fase waarin het evaluatiekader ontworpen wordt en een 'bevroren' fase waarin het analytische raamwerk vastgesteld is. Voor een institutionele analyse uitgevoerd met codering in Atlas.ti is dat een complicerende factor. De coderingsmethode moet immers flexibel zijn en meegroeien met de evaluatie. Een hieruit te trekken les is de methode van dataverzameling vastgesteld te hebben voordat de beleidsanalyse begint, met oog voor tussentijdse aanpassingen. In een lerende evaluatie kan het bovendien een optie zijn om in plaats van met een vastgesteld codeboek (gesloten codering) 'open' te coderen. Bij een open codering zit de analyse niet in een theoretisch keurslijf gebonden. Dan is het echter belangrijk dat de onderzoeker elke stap van de operationalisering zorgvuldig beargumenteert en vastlegt. Dit kan in Atlas.ti met een speciale 'notes' functie.

Wat het gebruik van Atlas.ti betreft zien wij mogelijkheden om onderzoeksresultaten met het behulp van de software te toetsen. Atlas.ti kent grofweg drie functies: het genereren van groundedness-tabellen (frequentie waarmee codes zijn toegepast), het genereren van co-occurrence-tabellen (tonen van overlap tussen verschillende codes binnen dezelfde quote) en tenslotte de functie om een netwerk van codes te genereren. Atlas.ti is dan in staat om zelf een conceptueel model te maken van de codes, waarmee een bepaald onderwerp of vraagstuk grafisch te schematiseren is. In het geval van gesloten codering, zoals in de IBP VP institutionele analyse, is het laten genereren van een conceptueel model alsnog nuttig als een vorm van triangulatie. Men vergelijkt deze vervolgens met verbanden die in de theorie zijn gelegd tussen de te coderen begrippen. Door de combinatie van tijdsdruk en overmacht (COVID-pandemie) zijn we in de IBP VP institutionele analyse helaas hier niet aan toe gekomen. Wel hebben we de resultaten getoetst aan resultaten uit andere databronnen van de lerende evaluatie. Bij toekomstig onderzoek raden we echter aan deze stap wel te doorlopen. Hierdoor kan een nog verdere mate van objectivering van de resultaten bewerkstelligd worden.

5.2.2 Vertaling van theorie naar beleidspraktijk

Methodische doorontwikkeling is nodig met betrekking tot instrumenten die leren en bewustwording over institutionele vraagstukken ondersteunen. Zoals we in de interviews gezien hebben wordt reflectie op institutionele vraagstukken als moeilijk ervaren. Dit sluit aan op inzichten uit literatuur over 'tweede-orde leren', dit type leren vergt inspanning omdat het vaak moeilijk is om te zien wat de eigen handelingskaders zijn. In de IBP VP beleidspraktijk was men vooral bezig met korte-termijn oplossingen, en niet met structurele barrières en systeemkansen, de kaders van de eigen praktijken of de probleemdefinitie. Hoe zo'n institutioneel perspectief vertaald wordt naar de beleidswerkelijkheid en hoe het gesprek hierover gevoerd kan worden vraagt meer aandacht. Zo kan het bijvoorbeeld zinvol zijn om eerst een literatuuronderzoek/documentenanalyse uit te voeren en op basis van deze voorkennis het gesprek te voeren. In de IBP VP institutionele analyse bleek de vertaling van theorie naar praktijk vooral belangrijk gelet op de invloed van de narratieven. Mogelijk had een eerste kartering vooraf van de dominantie narratieven in een (sectoraal) domein geholpen bij het vinden en zichtbaar maken van deze vorm van institutionele verankering. Een andere mogelijkheid zijn reflectie-instrumenten zoals het IBP VP 'transformatiedenkraam' dat in het eindrapport wordt toegelicht (PBL & VU Athena Instituut 2021). Bovendien zou het waardevol zijn om zowel bij de kartering van institutionele aspecten, als bij de reflectie-instrumenten, deskundigen te betrekken, bijvoorbeeld specialisten voor wet- en regelgeving. Dit zou betrokken beleidsactoren ook meer inzichten bieden in waar kansen voor veranderingen zich voordoen, hoe de die veranderingen er dan uit kunnen zien en welke institutionele aanpassingen dat vraagt.

Daarnaast zouden we graag een eenduidig en gezamenlijk begrippenkader hebben als het gaat om institutionele leerprocessen. De neo-institutionele theorie biedt een conceptuele basis om leren over instituties verder te specificeren. In de IBP VP lerende evaluatie heeft de classificatie van Lowndes en Roberts (2013) waardevolle inzichten opgeleverd waarover er precies geleerd kan worden. Maar ook andere conceptualisaties uit de neo-institutionele theorie kunnen geschikt zijn om het institutionele of 'tweede-orde' leren in PBL- en andere beleidsanalyses verder af te bakenen. Een voorbeeld hiervoor is een classificatie van Ostrom (2005) met zeven typen van institutionele regels die collectieve 'actiesituaties' (d.w.z. een beleidsproces) structuren. We bevelen aan om theorie beleidsleren en neo-institutionele theorie dichter bij elkaar te brengen, wat helpt bij het ontwikkelen van een gezamenlijke taal over wat we verstaan over institutionele leerprocessen.

5.3 Aanbevelingen voor het PBL

Het is cruciaal om inzicht te hebben in institutionele analyse als een belangrijke methode voor evaluaties van transformatief beleid. We pleiten voor meer aandacht voor de werking van instituties in het PBL werk. Bijdragen aan de kwaliteit van de besluitvorming met kennis vraagt op alle vier de strategische thema's (klimaatverandering en energietransitie; de economie circulair maken; voedsel, landbouw en natuur in transformatie; en stad en regio in ontwikkeling) om inzicht in de bestaande institutionele ordening en de mogelijkheden tot en gevolgen van verandering.

Binnen PBL is het institutionele denken in vele vormen aanwezig. Deze diversiteit maakt systematisch werken aan methodische verfijning in institutionele analyse tot een uitdaging. De neo-institutionele theorie is een interdisciplinaire theorie die aannames uit verschillende academische disciplines bij elkaar brengt (zoals: economie, sociologie, organisatiewetenschap, planologie). Het is belangrijk dat het PBL-evaluatierepertoire recht doet aan deze diversiteit, maar daarnaast zou het wenselijk zijn om gericht te werken aan gedeelde concepten en uitgangspunten. Hieraan

gerelateerd willen we, mede met dit rapport, het oproep doen om scherper te zijn als we over institutionele verandering spreken; om niet in de valkuil terecht te komen dat instituties als metafoor gebruikt worden voor (alle mogelijke) 'ingewikkelde' vraagstukken.

De ervaringen met de Lerende Evaluatie IBP VP geven aanleiding om de toegepaste onderzoeksmethoden te verfijnen. Een mogelijkheid om dit te doen is een positiepaper uit te brengen dat ervaringen bundelt uit PBL-beleidsanalyses met de vraag hoe institutioneel onderzoek kan bijdragen aan kennisontwikkeling bij transitiebeleid. Bovendien bevelen wij aan om onderzoeksinstrumenten te verkennen die het leren over instituties in de beleidspraktijk ondersteunen. Voor professionals met de voeten in de klei is 'het zien' van institutionele diversiteit een grote uitdaging. PBL-onderzoek kan hier een bijdrage leveren door inzichten uit de theorie te vertalen naar een praktische en wetenschappelijke kijk op beleid gericht op structurele verandering en transities. Toekomstige lerende evaluaties bieden een experimentele setting om dit te kunnen doen.

Referenties

- Alexander, E.R. (2005), 'Institutional transformation and planning, from institutionalisation theory to institutional design', *Planning Theory* 4: 209-233.
- Battilana, J., B. Leca & E. Boxenbaum (2009), 'How actors change institutions: towards a theory of institutional entrepreneurship', *Academy of Management Annals* 3: 65-107.
- Bourdieu, P. (1986), 'The forms of capital', pp. 241-258 in: J. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Westport, CT: Greenwood.
- Cousins, J.B. & L.M. Shulha (2008), 'Complexities in setting program standards in collaborative evaluation', pp. 139-157 in: N.L. Smith and P.R. Brandon (eds.), *Fundamental issues in evaluation*, New York and London: The Guildford Press.
- DiMaggio, P.J. (1988), 'Interest and agency in institutional theory', pp. 3-22 in: Zucker, L.G. (ed.), *Institutional patterns and organizations*, Cambridge, MA: Ballinger.
- Faber, A. (2021), 'Transitietheorie in de beleidspraktijk. Van cherry picking naar robuuste onderbouwing', *Beleid en Maatschappij, Aflevering 4* 2021.
- Folkert, R, L. Verwoerd & F. Verwest, 'Lerend evalueren: navigeren tussen verantwoord en leren', *Beleidsonderzoek Online* juli 2018.
- Fuenfschilling, L. & B. Truffer (2014), 'The structuration of socio-technical regimes. Conceptual foundations from institutional theory', *Research Policy* 43: 772-791.
- Grin, J. (2018), 'Stasis and change', pp. 418-437 in: H.K. Colebatch & R. Hoppe (eds), *Handbook on Policy, Process and Governing*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Grin, J. (2020), 'Doing' system innovations from within the heart of the Regime', *Journal of Environmental Policy & Planning* 22/5: 682-694.
- Grin, J. & A. Loeber (2007). 'Theories of Policy Learning: Agency, Structure and Change', pp. 201-219 in: F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*, Boca Raton: CRC Press-Taylor & Francis Group.
- Hall, P. & R. Taylor (1996), 'Political Science and Three New Institutionalisms', *Political Studies*, 44: 936-57.
- Hajer, M. (2003), 'Policy without polity? Policy analysis and the institutional void', in: *Policy Sciences*, 36: 175-195.
- Huitzing, H., A. Loeber & B. Regeer (2020), *Lerende evaluatie IBP VP: Onderzoeksmethodiek voor het evalueren van transformerend leren en handelen. Evaluatiekader voor het Interbestuurlijk programma Vitaal Platteland*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- IBP VP (2018), *IBP Vitaal Platteland. Landelijke programma aanpak 2018-2021*, 29 september 2018, Den Haag: Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland.
- Jäger, S. (2001) 'Discourse and knowledge: theoretical and methodological aspects of a critical discourse and dispositive analysis', pp. 32-62 in: R. Wodak & M. Meyer (eds.), *Methods of critical discourse analysis*, London: Sage.
- Lawrence, T.B. & R. Suddaby (2006), 'Institutions and institutional work', pp. 215-254 in: S.R. Clegg, C. Hardy, T.B. Lawrence & W. Nord (eds), *The Sage handbook of organization studies*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Loeber, A. (2007), 'Designing for phronèsis: experiences with transformative learning on sustainable development', *Critical Policy Studies*, 1(4): 389-414.

- Loeber, A. (2018), *Wijs worden uit het methodenpalet van het PBL: Overwegingen bij het kiezen van een project-aanpak. Achtergrondstudie in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Lowndes, V. & M. Roberts (2013), *Why Institutions Matter. The New Institutionalism in political Science*, London: Palgrave Macmillan.
- March, J. G. & J. P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions*, New York: Free Press.
- Mierlo, B.C. van, B. Regeer, M. van Amstel, M.C.M. Arkesteijn, V. Beekman, J.F.G. Bunders, T. de Cock Buning, B. Elzen, A.C. Hoes & C. Leeuwis (2010), *Reflexive monitoring in action. A guide for monitoring system innovation projects*, Wageningen/Amsterdam: Communication and Innovation Studies, WUR/Athena Institute.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2005), *Understanding institutional diversity*, Princeton: Princeton University Press.
- Peters, B.G. (1999), *Institutional theory in political science: the new institutionalism*, London / New York: Pinter.
- PBL & VU Athena Instituut 2021, *Lerende evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland. Samenwerken aan een vitaal landelijk gebied*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Perkman, M. & A. Spicer (2008), 'How are management fashions institutionalized? The role of institutional work', *Human Relations* 61: 811-844.
- Regeer, B.J., A.C. Hoes, M. van Amstel-van Saane, F.F. Caron-Flinterman & J.F. Bunders (2009), 'Six guiding principles for evaluating mode-2 strategies for sustainable development', *American Journal of Evaluation* 30: 515-537.
- Rotmans, J. (2005), *Maatschappelijke innovatie. Tussen droom en daad staat complexiteit. Inaugurale rede*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam/DRIFT.
- Sabatier, P. (2007), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Salet, W.G.M. (2018), *Public Norms and Aspirations: The Turn to Institutions in Action*, New York and London: Routledge-RTPI Library Series.
- Scharpf, F.W. (1997), *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism In Policy Research*, Boulder, CO: Westview Press.
- Schmidt, V.A. (2008), 'Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse', *Annual Review Of Political Science* 11, 1: 303-26.
- Schmidt, V.A. (2009), 'Putting political back into the political economy by bringing the state back in yet again', *World Politics*, 61, 3: 516-46.
- Schön, D. A. (1983), *The reflective practitioner*, New York: Basic Books.
- Scriven, M. (1996), 'Types of evaluation and types of evaluators', *American Journal of Evaluation* 17: 151-161.
- Scott, W.R. (2008). *Institutions and Organisations, Ideas and Interests*, (3rd ed.), Thousand Oaks, CA: Sage.
- Steen, M. van der, M. van Delden & E. van Schaik (2020), *De opgave aan tafel. De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven*, Den Haag: NSOB.
- Termeer, K. & A. Dewulf (2019), 'A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems', *Policy and Society* 38: 298-314.

- Termeer, K., A. Dewulf, T. Metze & D. Wiegant (2019), Een small wins raamwerk voor transitie-management door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Wageningen: Leerstoelgroep Bestuurskunde, Wageningen University & Research.
- Tolbert, P.S. & L.G. Zucker (1999), 'The institutionalization of institutional theory', pp. 169- 184 in: S. Clegg & C. Hardy (eds.), *Studying Organization. Theory and Method*, London: Sage.
- Van Doren, D., H. Runhaar, R.P.J.M. Raven, M. Giezen & P.P.J. Driessen (2020), 'Institutional work in diverse niche contexts: The case of low-carbon housing in the Netherlands', *Environmental Innovation and Societal Transitions*, Volume 35, June 2020: 116-134.
- Verwoerd, L., H. Brouwers & E. de Hoop (2021), *Lerend evalueren door het Planbureau voor de Leefomgeving, Handelingsperspectieven om lerend evalueren te normaliseren en professionaliseren bij het PBL*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Vries, R.J.M. de (2017), *Laudato Si': Laat de Kamer zich bekeren?*, Mierlo: Van Stiphout.
- Weterings, A. & L. Verwoerd (2019), *Verkennen waar wat werkt. Vormgeven aan lerend en adaptief beleid*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Wodak, R. & M. Meyer (2001), *Methods of critical discourse analysis: introducing qualitative methods*, London: Sage.

Bijlagen

Bijlage A: uitleg over het gebruik van Atlas.ti

Atlas.ti is een hulpmiddel bij het coderen van audio- tekst- of visuele bronnen. Codering wordt gedaan aan de hand van een codeboek dat in het geval van toepassing in Atlas.ti de vorm moet kennen van een uitgewerkte hiërarchische structuur van codes/labels. Globaal gezien is dat het aanbrengen van 'sticky notes' op een bestaande tekst, vergelijkbaar met de controle/peer-review functie in Word. Echter staat Atlas.ti de onderzoeker er toe in staat op dezelfde plekken in de tekst meerdere codes of commentaren toe te passen en anderzijds dezelfde codes te herhalen op andere plekken. Het geheel hiervan wordt door Atlas.ti beheerd en kan in overzichten opgeroepen worden.

Dat houdt concreet in dat Atlas.ti een overzicht kan geven van waar dezelfde notities zijn toegepast, bijvoorbeeld: op welke plekken heb ik de code 'financiële instelling' toegepast en aan welke tekstfragmenten (quotes) heb ik deze gekoppeld? Daarnaast kan Atlas.ti nagaan welke notities mogelijk aan elkaar gerelateerd zijn. Zo kan er worden gekeken welke codes er herhaaldelijk na elkaar of overlappend zijn toegepast op dezelfde tekstfragmenten. Omdat dezelfde code op meerdere plaatsen en in verschillende documenten wordt toegepast en een quote meerdere codes kan bevatten, kunnen hieruit zowel de 'groundedness' (het aantal gefixeerde punten per code in de teksten) als ook de co-occurrence (de overlap tussen codes binnen dezelfde quote) worden vastgesteld.

Groundedness en co-occurrence

'Groundedness', en de hieraan verwante groundedness-tabellen zijn de basisfunctie van Atlas.ti en daarmee ook de minst gecompliceerde. Atlas.ti houdt bij hoe vaak een bepaalde code is toegepast. Dit komt dus overeen met het aantal aan een code gekoppelde quotes. In Atlas.ti kunnen op verschillende manieren overzichten van de groundedness worden opgevraagd. Een optie is het genereren van een document met daarin alle quotes gerelateerd aan een code. Dit is een lange lijst die letterlijk alle tekst opsomt waaraan een bepaalde code is toegekend, met vermelding van brondocument en regelnummer. Dit kan behulpzaam zijn voor andere onderzoekers die inzicht willen krijgen in de juistheid en toepassing van de codering van de onderzoeker die gecodeerd heeft.

Een meer overzichtelijke en beknopte toepassing van groundedness is het genereren van Code-document-tabellen. Deze tabellen geven van de door de onderzoeker in Atlas.ti geselecteerde codes aan hoe vaak deze zijn vastgelegd in ieder individueel document. Er ontstaat dus een frequentietabel. Aan de hand van de absolute frequenties, maar ook de verhoudingen van de getallen tot elkaar (relatieve frequenties) is globaal te achterhalen welke codes een dominante rol hebben gespeeld in een bepaalde tekstbron. Daarnaast stellen de tabellen de onderzoeker in staat om vast te stellen of het geheel aan tekstbronnen homogeen van samenstelling is. Wanneer dit niet zo is, en dus één of meerdere teksten afwijken, is het belangrijk dit te verwerken in de rapportage en de conclusies van de analyse. Het moet duidelijk zijn dat bepaalde uitspraken dan niet gelden voor een bepaalde casus.

Een ingewikkeldere functie van Atlas.ti is 'co-occurrence'. Binnen één quote kunnen meerdere codes worden toegekend. Wanneer er sprake is van een gedeeltelijke overlap van de quotes van verschillende codes of er twee of meer codes zijn toegekend op dezelfde quote (volledige overlap) wordt dit geregistreerd in de software van Atlas.ti. Deze registraties zijn vervolgens op te roepen in een

zogenaamde co-occurrence-tabel. Deze bevat door de onderzoeker geselecteerde codes die zijn toegevoegd in de kolommen of rijen van de tabel. In de cellen waar twee codes elkaar kruisen staat de uitkomst van een berekening. Deze berekening laat zien in hoeverre de twee codes in combinatie met elkaar gebruikt zijn. Dit wordt uitgedrukt in twee getallen: een absoluut getal (het aantal keren dat een samenhang is geconstateerd) en een relatief getal (een maat voor het aandeel van de keren dat de betreffende code gecombineerd met de andere code wordt toegepast), ten opzichte van het aantal keren dat de code zonder de andere code wordt toegepast op quotes in de database.

Netwerkgenerator

De ultieme structurerende functie van Atlas.ti is het genereren van een netwerk. In deze functie maakt Atlas.ti op basis van de codes en quotes een conceptueel model, waarbij de codes als begrippen worden gebruikt waartussen door middel van pijlen relaties worden weergegeven. Echter, de computer weet één ding niet: hoe de begrippen inhoudelijk gerelateerd zijn. Dat is een secuur werk dat overgelaten wordt aan de onderzoeker zelf. De computer ziet dus in een enorme bak gegevens samenhangen, maar niet de aard ervan.

Bij het genereren van een netwerk gebeurt technisch het volgende: er wordt op de achtergrond de grootst mogelijke co-occurrence-tabel uit de dataset gegenereerd. Dat wil zeggen dat van elke voorkomende code ten opzichte van alle andere voorkomende codes (alle mogelijke combinaties) een relatieve en een absolute mate van verwevenheid worden berekend, net als in een reguliere co-occurrence-tabel. Overal waar de co-occurrence een treffer oplevert (dat wil zeggen dat de absolute co-occurrence hoger dan 0 is en er dus codes in combinatie met elkaar zijn toegepast) genereert Atlas.ti een 'node', oftewel een verbinding tussen twee codes in het netwerkoverzicht.

Een in Atlas.ti geconstrueerd netwerk lijkt op de schematische weergave van een conceptueel model. Het bijzondere is dat dit conceptuele model niet vooraf is opgesteld, zoals bij de meeste vormen van onderzoek, maar dat het een uitkomst is van de analyse. Zodoende is hier sprake van Grounded Theory op basis van codering, een theorie op basis van software-ondersteunde analyse van empirisch materiaal.

Bijlage B: groundedness-tabellen

Onderstaande screenshots bevatten de zogenaamde Groundedness-tabellen uit de IBP VP institutionele analyse. Deze geven aan hoe vaak bepaalde codes voorkomen in de geselecteerde teksten (in dit geval de hele database). Er is gekozen screenshots te tonen, omdat de opmaak van de tabel verloren gaat bij het exporteren van de cellen naar een Excel-sheet.

Screenshot 1

Groundedness Superfamilie A (structurele barrières: formele regels, praktijken en narratieven)

	4: GMT2020...	5: GMT2020...	6: GMT2020...	7: GMT2020...	8: GMT2020...	9: GMT2020...	10: GMT2020...	11: GMT2020...	12: 20201215...	Totals
beleid(sdOCUMENTEN)	107	151	138	144	184	117	162	86	63	1152
EU (wetgeving)			12	3	10		12	6		43
mandatering	2		16			3	4	6	1	32
richtlijnen	5	16	7	11	5	11	9	4	4	72
ruimtelijke ordenings...	4	35	8	5	33	21	1	1	3	111
wetten	7	1	5	13	1	15	11		2	55
Formele regels	125	196	179	173	231	164	199	103	70	1440

	4: GMT2020...	5: GMT2020...	6: GMT2020...	7: GMT2020...	8: GMT2020...	9: GMT2020...	10: GMT2020...	11: GMT2020...	12: 20201215...	Totals
best practices en goe...		6	8	19	3	8	5	7	3	59
gedragsregels (code...	3		1			1		1		6
padafhankelijkheid (l...	2	1	4	6	4	5	2	3	1	28
participatie (van derd...			4	2	4	2	1	4	3	20
rolverdeling	21	16	3	1	8	5	6	6	1	67
routines en gewoontes	4	5	1		1	1	1			13
vertrouwen hebben (i...	6	15		7	12	4	9	5		58
Praktijken	36	43	21	34	32	26	24	26	7	249

	4: GMT2020...	5: GMT2020...	6: GMT2020...	7: GMT2020...	8: GMT2020...	9: GMT2020...	10: GMT2020...	11: GMT2020...	12: 20201215...	Totals
autoriteitsclaim (geza...	2		7	10		22	20	23	6	90
beleidstheorie (opvat...	3	26	15	20	41	13	23	17	9	167
bewezen kennis (wet...	79	65	69	82	75	64	27	24	7	492
ideologieën (politiek)	6	7	15	4	6	12	5	6	3	64
oplossingen (kansen)	4	42	21	58	23	42	67	23	18	298
persoonlijke overtuig...	34	22	36	31	20	21	28	28	4	224
probleemdefinitie (d...	19	46	45	83	15	29	78	65	17	397
Narratieven (di...	144	202	205	275	175	195	237	156	56	1645

Screenshot 2

Groundedness Superfamilie B (structurele barrières: materialiteit)

	4: GMT2020...	5: GMT2020...	6: GMT2020...	7: GMT2020...	8: GMT2020...	9: GMT2020...	10: GMT2020...	11: GMT2020...	12: 20201215...	Totals
cultureel kapitaal	13	6	15	2	9	2	12	4	2	65
financieel kapitaal	28	86	54	89	59	77	95	56	23	567
natuurlijk kapitaal	19	55	29	22	12	55	86	11	5	294
sociaal kapitaal	11	7	3	7	2	11	2	2		45
Materialiteit, ka...	71	154	99	120	82	145	193	73	30	967

Screenshot 3

Groundedness Superfamilie C (samenwerking)

	4: GMT2020... 539	5: GMT2020... 888	6: GMT2020... 833	7: GMT2020... 856	8: GMT2020... 706	9: GMT2020... 829	10: GMT202... 966	11: GMT202... 509	12: 20201215... 230	Totals
01 Overheidssamen... 192	22	57	24	29	14	4	18	17	7	192
02 Ondernemersam... 49		4	6	7	3	2	25	2		49
03 Kennisinstellinge... 20	6	1	3	3	1	1			5	20
04 Omwonenden 12					1	2	7	2		12
Coalities en alli... 4 265	28	61	33	35	19	9	47	21	12	265

	4: GMT2020... 539	5: GMT2020... 888	6: GMT2020... 833	7: GMT2020... 856	8: GMT2020... 706	9: GMT2020... 829	10: GMT202... 966	11: GMT202... 509	12: 20201215... 230	Totals
urgentieclaim: aantas... 18		3	1	2	2		2	8		18
urgentieclaim: econo... 20	1	6	2	1	1	1	3	4	1	20
urgentieclaim: maats... 5			2				2	1		5
urgentieclaim: onher... 4		1	1		1		1			4
urgentieclaim: politie... 12			1	2		4	3	2		12
urgentieclaim: tijdigh... 27	1	7	3	3	2	1	5	2	3	27
urgentieclaim: veilig... 5			1	2		1			1	5
sub: urgentiecl... 7 82	2	15	10	10	6	7	12	16	4	82

Screenshot 4

Groundedness Superfamilie D (stadia van institutionalisering)

	4: GMT2020... 539	5: GMT2020... 888	6: GMT2020... 833	7: GMT2020... 856	8: GMT2020... 706	9: GMT2020... 829	10: GMT202... 966	11: GMT202... 509	12: 20201215... 230	Totals
S1 idee voorleggen aan projectpartners 49	6	3	6	5	3	8	10	6	2	49
S2 nieuwe overlegstructuur invoegen 19	5	2		4	2	1	3	1	1	19
S3 nu doen we het zo, vroeger deden w... 13	5		5				1	1	1	13
S4 plaatsgebonden innovatie 21	2	1	1	8	1	6		2		21
T1 coalities smeden 21	3		3	4		3	5	2	1	21
T2 mobiliseren van resources 82	2	16	10	9	7	16	10	7	5	82
T3 overtuigen 3						2		1		3
T4 problem- and solution framing 33	2		2	2	2	13	3	7	2	33
T5 theoriseren 20			4	2	2	9	3			20
U1 "het kan niet anders" 13	1		3		2	4		2	1	13
U2 doorlopende activiteiten (historisch) 8	2			1	2	3				8
U3 uncontested norms/idees 13	3		1			3	3	3		13
Ssub: nieuwe gewoontes 4 101	17	6	12	17	6	15	14	10	4	101
Tsub: aanjaagmechanismen 5 149	7	16	17	17	11	38	19	16	8	149
Usub: Bezinking (consolidatie) 3 33	6		3	1	4	10	3	5	1	33

Screenshot 5

Groundedness Superfamilie E (actoren)

	4: GMT2020... 539	5: GMT2020... 888	6: GMT2020... 833	7: GMT2020... 856	8: GMT2020... 706	9: GMT2020... 829	10: GMT202... 966	11: GMT202... 509	12: 20201215... 230	Totals
bedrijfsleven/ondern... 494	10	45	52	47	51	97	158	31	3	494
bedrijfsleven/ondern... 52		8	2	6	1	11	20	4		52
experts 65	11	8	12	14	7	3	4	6		65
financiële instelling 61	3	7	3	4	3	19	1	21		61
GO's 718	34	106	142	108	53	75	101	67	32	718
grassroots-agenten (... 18			1			6	10	1		18
institutionele makela... 293	39	51	61	40	30	25	33		14	293
NGO's 32	1	4	1		11	3	10	1	1	32
overheidsfunctionari... 173	22	19	21	21	15	32	25	12	6	173
Actoren 9 1888	120	247	292	236	169	268	358	142	56	1888

Bijlage C: co-occurrence-tabellen

Screenshot 6

Co-occurrence-tabellen met betrekking op de analysevragen 1b/2b (Welke institutionele barrières komen we tegen?)

	◆ beleid(sdOCUMENTEN) 1152	◆ EU (wetgeving) 43	◆ mandatering 32	◆ richtlijnen 72	◆ ruimtelijke ordeningskaders 111	◆ wetten 55
◆ Q probleemdefinitie (deficiet)	397	37 (0.02)	5 (0.01)	2 (0.00)	15 (0.03)	11 (0.02)
◆ R oplossingen (kansen)	298	23 (0.02)	3 (0.01)	2 (0.01)	3 (0.01)	1 (0.00)
◆ urgentieclaim: aantasting van milieu/omgeving	18	1 (0.00)			1 (0.01)	
◆ urgentieclaim: economische/financiële urgentie	20	6 (0.01)		1 (0.01)		
◆ urgentieclaim: maatschappelijke urgentie	5	8 (0.01)				7 (0.13)
◆ urgentieclaim: onherroepelijk/onomkeerbaar	4					
◆ urgentieclaim: politieke urgentie (bestuursperiode)	12	7 (0.01)		1 (0.02)	1 (0.01)	
◆ urgentieclaim: tijdigheid	27	13 (0.01)		6 (0.06)		1 (0.01)
◆ urgentieclaim: veiligheid	5					

	◆ best practices... 59	◆ gedragsregels (code of conduct) 6	◆ padafhankelijkheid... 28	◆ participatie (van derden) 20	◆ rolverdeling 67	◆ routines en gewoontes 13	◆ vertrouwen... 38
◆ Q probleemdefinitie (deficiet)	397	1 (0.00)	6 (0.01)	1 (0.00)	1 (0.00)		20 (0.05)
◆ R oplossingen (kansen)	298	11 (0.03)	4 (0.01)	1 (0.00)			1 (0.00)
◆ urgentieclaim: aantasting van milieu/omgeving	18						
◆ urgentieclaim: economische/financiële urgentie	20		2 (0.04)		1 (0.01)		3 (0.04)
◆ urgentieclaim: maatschappelijke urgentie	5						1 (0.02)
◆ urgentieclaim: onherroepelijk/onomkeerbaar	4						
◆ urgentieclaim: politieke urgentie (bestuursperiode)	12						2 (0.03)
◆ urgentieclaim: tijdigheid	27		3 (0.06)		1 (0.01)		5 (0.06)
◆ urgentieclaim: veiligheid	5						1 (0.02)

	◆ autoriteitsclaim... 90	◆ beleidstheorie... 167	◆ bewezen kennis... 492	◆ ideologieën (politiek) 64	◆ persoonlijke overtuigingen... 224
◆ Q probleemdefinitie (deficiet)	397	26 (0.06)	9 (0.02)	44 (0.05)	6 (0.01)
◆ R oplossingen (kansen)	298	12 (0.03)	19 (0.04)	18 (0.02)	3 (0.01)
◆ urgentieclaim: aantasting van milieu/omgeving	18	4 (0.04)	1 (0.01)	2 (0.00)	1 (0.01)
◆ urgentieclaim: economische/financiële urgentie	20	2 (0.02)	2 (0.01)	1 (0.00)	2 (0.02)
◆ urgentieclaim: maatschappelijke urgentie	5	2 (0.02)		1 (0.00)	1 (0.01)
◆ urgentieclaim: onherroepelijk/onomkeerbaar	4	1 (0.01)			
◆ urgentieclaim: politieke urgentie (bestuursperiode)	12	3 (0.03)			5 (0.07)
◆ urgentieclaim: tijdigheid	27	3 (0.03)	3 (0.02)		3 (0.03)
◆ urgentieclaim: veiligheid	5				6 (0.02)

	◆ cultureel kapitaal 65	◆ financieel kapitaal 567	◆ natuurlijk kapitaal 294	◆ sociaal kapitaal 45
◆ Q probleemdefinitie (deficiet)	397	8 (0.02)	66 (0.07)	25 (0.04)
◆ R oplossingen (kansen)	298		17 (0.02)	66 (0.13)
◆ urgentieclaim: aantasting van milieu/omgeving	18		5 (0.01)	6 (0.02)
◆ urgentieclaim: economische/financiële urgentie	20	1 (0.01)	37 (0.07)	8 (0.03)
◆ urgentieclaim: maatschappelijke urgentie	5	3 (0.04)		
◆ urgentieclaim: onherroepelijk/onomkeerbaar	4		2 (0.00)	
◆ urgentieclaim: politieke urgentie (bestuursperiode)	12		2 (0.00)	1 (0.00)
◆ urgentieclaim: tijdigheid	27		17 (0.03)	2 (0.01)
◆ urgentieclaim: veiligheid	5	1 (0.01)		1 (0.00)

Screenshot 7

Co-occurrence-tables with reference to the analysis question 1b/2b (Which parties have a puller role in the barriers to be overcome?)

	bedrijfsleven... 494	bedrijfsleven... 52	experts 65	financiële instelling 61	GO's 718	grassroots-agenten... 18	institutionele makelaars... 293	NGO's 32	overheidsfuncti... 173
Q probleemdefinitie (deficiet)	397 41 (0.05)	3 (0.01)	5 (0.01)	3 (0.01)	41 (0.04)	2 (0.00)	3 (0.00)		7 (0.01)
R oplossingen (kansen)	298 19 (0.02)	24 (0.07)		2 (0.01)	10 (0.01)		1 (0.00)		4 (0.01)
urgentieclaim: aantasting van milieu/omgeving	18 6 (0.01)		1 (0.01)		1 (0.00)				
urgentieclaim: economische/financiële urgentie	20 6 (0.01)	2 (0.03)		6 (0.08)	7 (0.01)		1 (0.00)		
urgentieclaim: maatschappelijke urgentie	5 3 (0.01)				1 (0.00)				1 (0.01)
urgentieclaim: onherroepelijk/onomkeerbaar	4 1 (0.00)								
urgentieclaim: politieke urgentie (bestuursperiode)	12 1 (0.00)				2 (0.00)				5 (0.03)
urgentieclaim: tijdigheid	27 1 (0.00)	2 (0.03)			12 (0.02)		4 (0.01)		1 (0.01)
urgentieclaim: veiligheid	5 1 (0.00)								

	O1 Overheidsamenwerking 192	O2 Ondernemersamenwerking 49	O3 Kennisinstellingen samenwerking 20	O4 Omwonenden 12
Q probleemdefinitie (deficiet)	12 (0.02)	8 (0.02)	3 (0.01)	3 (0.01)
R oplossingen (kansen)	6 (0.01)	5 (0.01)	1 (0.00)	
urgentieclaim: aantasting van milieu/omgeving				
urgentieclaim: economische/financiële urgentie				
urgentieclaim: maatschappelijke urgentie				
urgentieclaim: onherroepelijk/onomkeerbaar				
urgentieclaim: politieke urgentie (bestuursperiode)				
urgentieclaim: tijdigheid	3 (0.01)			
urgentieclaim: veiligheid				

Screenshot 8

Co-occurrence-tables with reference to the analysis question 1c (Which practices, or 'new habits', have arisen that are self-evidently applied?)

	best practices en goede voorbeelden 59	routines en gewoontes 13	U1 "het kan niet anders" 13	U2 doorlopende activiteiten... 8	U3 uncontested norms/ideas 13
bedrijfsleven/ondernemer (dissident)	52 4 (0.04)				
best practices en goede voorbeelden	59				
experts	65 2 (0.02)			1 (0.01)	
financiële instelling	61		2 (0.03)		
O1 Overheidsamenwerking	192 3 (0.01)	2 (0.01)	2 (0.01)		2 (0.01)
O2 Ondernemersamenwerking	49 7 (0.07)				
O3 Kennisinstellingen samenwerking	20 2 (0.03)				
O4 Omwonenden	12				
R oplossingen (kansen)	298 11 (0.03)		2 (0.01)		1 (0.00)
S4 plaatsgebonden innovatie	21 20 (0.33)				

Screenshot 9

Co-occurrence-tabellen met betrekking op de analysevraag 2c (Welke praktijken en oplossingen dragen bij aan vernieuwing in een bredere context van het IBP VP?)

	●◇ T1 coalities smeden 21	●◇ T2 mobiliseren van resources 82	●◇ T3 overtuigen 3	●◇ T4 problem- and solution framing 33
●◇ bedrijfsleven/ondernemer (dissident) 52	2 (0.03)	8 (0.06)		4 (0.05)
●◇ best practices en goede voorbeelden 59	6 (0.08)	5 (0.04)		
●◇ experts 65	2 (0.02)	1 (0.01)	1 (0.01)	1 (0.01)
●◇ financiële instelling 61		21 (0.17)		5 (0.06)
●◇ O1 Overheidsamenwerking 192	8 (0.04)	8 (0.03)		6 (0.03)
●◇ O2 Ondernemersamenwerking 49	11 (0.19)	3 (0.02)		
●◇ O3 Kennisinstantellingen samenwerking 20	7 (0.21)			
●◇ O4 Omwonenden 12	8 (0.32)	2 (0.02)		1 (0.02)
●◇ R oplossingen (kansen) 298	5 (0.02)	37 (0.11)		21 (0.07)
●◇ S4 plaatsgebonden innovatie 21	4 (0.11)	1 (0.01)		

Screenshot 10

Co-occurrence-tabellen met betrekking op de analysevraag 1a (Is er op basis van de gesignaleerde barrières en mogelijke trekkers sprake van congruentie tussen betrokken IBP VP partijen over in welke richting vernieuwing nodig is?)

	●◇ Q probleemdefinitie (deficiet) 397	●◇ R oplossingen (kansen) 298	●◇ urgentie... 18	●◇ urgentie... 20	●◇ urgentie... 5	●◇ urgentie... 4	●◇ urgentie... 12	●◇ urgentieclaim: tijdigheid 27	●◇ urgentie... 5
●◇ bedrijfsleven/ondernemer (dissident) 52	3 (0.01)	24 (0.07)		2 (0.03)				2 (0.03)	
●◇ best practices en goede voorbeelden 59	1 (0.00)	11 (0.03)							
●◇ experts 65	5 (0.01)		1 (0.01)						
●◇ financiële instelling 61	3 (0.01)	2 (0.01)		6 (0.08)					
●◇ O1 Overheidsamenwerking 192	12 (0.02)	6 (0.01)					3 (0.01)		
●◇ O2 Ondernemersamenwerking 49	8 (0.02)	5 (0.01)							
●◇ O3 Kennisinstantellingen samenwerking 20	3 (0.01)	1 (0.00)							
●◇ O4 Omwonenden 12	3 (0.01)								
●◇ R oplossingen (kansen) 298	24 (0.04)		6 (0.02)	9 (0.03)			12 (0.04)		1 (0.00)
●◇ S4 plaatsgebonden innovatie 21	1 (0.00)	6 (0.02)							

Screenshot 11

Co-occurrence-tabellen met betrekking op de analysevraag 1a (Is er op basis van de gesignaleerde barrières en mogelijke trekkers sprake van congruentie tussen betrokken IBP VP partijen over wie het initiatief neemt voor vernieuwing?)

	●◇ bedrijfsleven... 494	●◇ bedrijfsleven... 52	●◇ experts 65	●◇ financiële instelling 61	●◇ GO's 718	●◇ grassroots... 18	●◇ institutionele makelaars... 293	●◇ NGO's 32	●◇ overheidsfunctionarissen 173
●◇ bedrijfsleven/ondernemer (dissident) 52	9 (0.02)								
●◇ best practices en goede voorbeelden 59	19 (0.04)	4 (0.04)	2 (0.02)		17 (0.02)		3 (0.01)	1 (0.01)	2 (0.01)
●◇ experts 65	1 (0.00)							1 (0.01)	
●◇ financiële instelling 61	2 (0.00)				3 (0.00)				
●◇ O1 Overheidsamenwerking 192	2 (0.00)				56 (0.07)		1 (0.00)		7 (0.02)
●◇ O2 Ondernemersamenwerking 49	41 (0.08)	4 (0.04)			5 (0.01)	1 (0.02)		4 (0.05)	1 (0.00)
●◇ O3 Kennisinstantellingen samenwerking 20	5 (0.01)		5 (0.06)		2 (0.00)				
●◇ O4 Omwonenden 12	4 (0.01)				2 (0.00)	1 (0.03)		2 (0.05)	
●◇ R oplossingen (kansen) 298	19 (0.02)	24 (0.07)		2 (0.01)	10 (0.01)		1 (0.00)		4 (0.01)
●◇ S4 plaatsgebonden innovatie 21	11 (0.02)	3 (0.04)	4 (0.05)		1 (0.00)				

Bijlage D: tabellen gespreksreconstructies

Gesprek 1

Technische gegevens

Aantal toegepaste codes	539	onder gemiddeld aantal codes toegepast
Codefamilies: Formele regels	Focus op beleidsdocumenten (107), EU-beleid (GLB) afwezig (0)	Geen afwijkingen ten opzichte van gemiddelde
Praktijken	Sterke focus op rolverdeling (21), geen best practices genoemd (0), ook geen quotes participatie van derden (0)	Wijkt af: aantal codes voor gedragsregels, rolverdeling en routines en gewoontes boven gemiddeld
Discoursen	Nadruk op kennisbasis (79) en persoonlijke overtuigingen geïnterviewde (34).	Wijkt af: onder gemiddeld aantal autoriteitsclaims, onder gemiddeld aanhalen beleidstheorie, onder gemiddeld benoemen problemen Anderzijds: bovengemiddeld aanhalen kennis en bovengemiddeld aanhalen persoonlijke overtuigingen
Materialiteit	Nadruk op financieel kapitaal (28), andere vormen kapitaal 11-19	Wijkt af: onder gemiddelde nadruk op financieel kapitaal en anderzijds boven gemiddelde nadruk op cultureel kapitaal en sociaal kapitaal.
Urgentieclaims	Slechts 2 urgentieclaims	Urgentieclaims nagenoeg afwezig; mogelijk afwijkende codering (ondergecodeerd)
Samenwerking (4-O's)	Nadruk op overheidssamenwerking (22) en daarnaast op kennisinstellingen (6). Ondernemers en Omwonenden niet benoemd.	Wijkt af: rol ondernemers afwezig (02). Bovengemiddelde aandacht voor kennisinstellingen.
Fases van institutionalisering	Fase 1: nieuwe gewoonten (17/30) Nadruk op nieuwe overlegstructuren (5)	T.o.v. andere gesprekken minst ver qua institutionaliserings-stadium
Actoren	Weinig aandacht voor ondernemers (10), waarbij geen quotes voor vernieuwende ondernemers (0). Nadruk op overheidsorganisaties (34) en verbinders (39).	Wijkt af: onder gemiddeld benoemd ondernemers, financiële instellingen, overheidsorganisaties. Bovengemiddelde aandacht voor experts.
Aanvullende opmerkingen	Oplossing/probleem-ratio: 21%. Geeft indicatie voor 'negatieve perceptie' en nadruk op problematiek.	Q/R-ratio lager dan gemiddeld

	Gezien eerste interview uit reeks, gevoeliger voor afwijkende codering t.o.v. impliciet codeboek. Geen aandacht voor (innovatieve) ondernemers.	
--	--	--

Gesprek 2

Technische gegevens

Aantal toegepaste codes	888	Volgens norm
Codefamilies: Formele regels	Focus op beleidsdocumenten (151), daarnaast aanwezig: ruimtelijke ordeningskaders (35) en regelgeving (16). EU-beleid (GLB) afwezig (0) en mandatering tevens afwezig (0).	Wijkt af: bovengemiddelde focus op ruimtelijke ordeningskaders en regelgeving. Minder wetten aangehaald.
Praktijken	Focus op rolverdeling (16) en vertrouwen (15). Gedragsregels en participatie van derden afwezig in codering (0).	Wijkt af: bovengemiddelde aandacht voor vertrouwenskwesties, routines en gewoontes en rolverdeling. Totaal: praktijken bovengemiddeld gecodeerd.
Discourseen	Focus op bewezen kennis (65) en daarnaast problemen (46) en oplossingen (42). Autoriteitsclaims afwezig (0).	Wijkt af: bovengemiddeld aanhalen beleidstheorie (26).
Materialiteit	Nadruk op financieel kapitaal (86) en natuurlijk kapitaal (55).	Wijkt af: oververtegenwoordiging financieel en natuurlijk kapitaal t.o.v. andere gesprekken.
Urgentieclaims	Melding van economische urgentie (6) en problemen tijdigheid (7). Mogelijk gecombineerd.	Wijkt af: bovengemiddeld aantal urgentieclaims op economisch vlak en tijdigheid.
Samenwerking (4-O's)	Nadruk op overheidssamenwerking (57). Omwonenden niet benoemd.	Wijkt af: bovengemiddeld aantal quotes van overheidssamenwerking.
Fases van institutionalisering	Fase 2: aanjagen (16/22). Zeer sterke nadruk op mobiliseren van resources (16).	Wijkt af: oververtegenwoordiging mobiliseren van resources. Bovendien: andere vormen van aanjagen (fase 2) afwezig. Daarom mogelijk eenzijdig/foutief oordeel over fase.
Actoren	Focus op overheidsorganisaties (106), verbinders (51) en ondernemers (trad. 45).	Geen afwijkingen t.o.v. gemiddelde met uitzondering van positieve ratio dissident/conventioneel.
Aanvullende opmerkingen	Q/R-ratio 91% (neutraal). Fase 2 institutionalisering mogelijk abusievelijk toegekend.	-

Gesprek 3

Technische gegevens

Aantal toegepaste codes	833	Volgens norm
Codefamilies: Formele regels	Focus op beleidsdocumenten (138) en daarnaast op mandaat (16) en EU-wetgeving (12).	Wijkt af: sterk atypisch interview aangaande formele regels. (EU en mandaat oververtegenwoordigd)
Praktijken	Focus op best practices (8) en participatie van derden (4). Vertrouwenskwesties afwezig (0).	Wijkt af: best practices en participatie bovengemiddeld vaak benoemd. Rolverdeling onder gemiddeld benoemd.
Discoursen	Nadruk op bewezen kennis (69) en daarnaast op persoonlijke overtuigingen (36) en probleemdefinities (45).	Wijkt af: Bovengemiddelde rol voor politiek discours en persoonlijke overtuigingen.
Materialiteit	Nadruk op financieel (86) en natuurlijk (55) kapitaal. Daarnaast aandacht voor cultureel kapitaal (15).	Wijkt af: Verhoudingsgewijs grote aandacht voor cultureel kapitaal.
Urgentieclaims	Grote diversiteit urgentieclaims. Vertraging het vaakst benoemd (3).	Wijkt af: Maatschappelijke urgentie vaker benoemd dan gemiddeld.
Samenwerking (4-O's)	Focus op overheidssamenwerking. Omwonenden niet benoemd.	Geen afwijkingen t.o.v. gemiddelde.
Fases van institutionalisering	Fase 1 (nieuwe gewoonten) 12/31 of fase 2 (aanjagen) 17/31. Focus op mobiliseren van resources en voorleggen van ideeën aan projectpartners.	Wijkt af: Bovengemiddeld vaak gecodeerd: nu doen we het anders dan vroeger en theoretiseren.
Actoren	Focus op overheidsorganisaties (142) en verbinders (61) en conventioneel bedrijfsleven (52).	Wijkt af: Bovenproportionele aandacht voor verbinders en experts. Onder gemiddeld aandacht voor financiële instellingen.
Aanvullende opmerkingen	Q/R-ratio 47% (negatief), komt niet overeen met oververtegenwoordiging best practices. Nadere duiding door nalezen tekst nodig voor oordeel over Q/R/barrièrewerking. Relatief weinig aandacht voor innovatief ondernemerschap.	Ratio diss/conv. redelijk laag.

Gesprek 4

Technische gegevens

Aantal toegepaste codes	706	Volgens norm
Codefamilies: Formele regels	Focus op beleidsdocumenten (184), daarnaast aandacht voor ruimtelijke ordeningskaders (33) en EU-wetgeving.	Wijkt af: Gesprek 8 is mogelijk overgecodeerd voor formele regels. Zij maken namelijk 231 van de 706 quotes. Wat opvalt is grotere aandacht voor ruimtelijke ordeningskaders en EU-wetgeving en minder aandacht voor wetten (1) en mandatering (0).
Praktijken	Nadruk op allereerst vertrouwenskwesaties (12) en daarnaast rolverdeling (8). Geen aandacht voor gedragsregels (0) en routines en gewoontes (1).	Wijkt af: Bovengemiddeld aantal quotes voor vertrouwenskwesaties en participatie van derden. Anderzijds onderrepresentatie van best practices (3).
Discourseen	Nadruk op de kennisbasis (75), maar daarnaast ook op beleidstheorie (41). Geen autoriteitsclaims (0).	Wijkt af: aandacht voor beleidstheorie sterk bovengemiddeld evenals het aantal quotes voor kennisbasis. Persoonlijke overtuigingen zijn anderzijds relatief vaak achterwege gelaten evenals het benoemen van problemen.
Materiaaliteit	Focus op financieel kapitaal.	Wijkt af: Onder gemiddelde aandacht voor natuurlijk en sociaal kapitaal.
Urgentieclaims	Vrij laag aantal urgentieclaims. Hierbij geen aandacht voor maatschappelijke urgentie (0), politieke urgentie (0) en veiligheidsclaims (0).	Geen afwijkingen t.o.v. gemiddelde.
Samenwerking (4-O's)	Nadruk op overheidssamenwerking (14), daarnaast andere O's ook enigszins vertegenwoordigd (1-3).	Geen afwijkingen t.o.v. gemiddelde.
Fases van institutionalisering	Fase 2: aanjagen, althans volgens toekenning codes. Nadruk op mobiliseren van resources.	Wijkt af: Relatief weinig citaten waarin wordt gesproken van voorleggen ideeën aan anderen en weinig voorbeelden van plaatsgebonden innovatie.
Actoren	Gelijke aandacht voor overheidsorganisaties (53) en ondernemers conventioneel (51). Daarnaast aandacht voor verbinders. Nagenoeg geen aandacht voor vernieuwende ondernemers (1).	Wijkt af: Relatief meer aandacht voor NGO's dan in andere gesprekken (11) en minder aandacht voor financiële instellingen.
Aanvullende	Nadere tekstanalyse nodig vanwege disharmonisch beeld. Op basis van bovenstaande erg theoretisch interview met weinig concrete	In veel opzichten een gemiddeld interview. Bijzonderheden zitten in ratio's. Zo blijkt er naast het links

opmerkingen	voorbeelden, dus ook geen goede voorbeelden én bovendien geen vernieuwende ondernemers. Daarentegen zegt Q/R ratio (153%) dat geïnterviewde erg positief is over het slechten van barrières in IBP VP.	hiervan opgemerkte ook sprake te zijn van een relatief grote focus op de rol van NGO's.
-------------	--	---

Gesprek 5

Heeft betrekking op hetzelfde gebied als gesprek 3.

Technische gegevens

Aantal toegepaste codes	856	Volgens norm
Codefamilies: Formele regels	Nadruk op beleidsdocumenten (138). Daarnaast aandacht voor wetgeving (13) en regelgeving (11). Geen quotes voor mandatering (0).	Wijkt af: Nadruk op wet- en regelgeving opvallend.
Praktijken	Nadruk in eerste plaats op best practices (19) en daarnaast op vertrouwenskwetsies (7) en padafhankelijkheid (6). Geen aandacht voor gedragsregels (0), routines en gewoontes (0) en rolverdeling (1).	Wijkt af: Opvallend veel nadruk op best practices, en daarnaast valt ook het benoemen van padafhankelijkheid op. Opvallend is dat de discussie over rolverdeling achterwege blijft.
Discour- sen	Nadruk op zowel benoemen problemen (83) als kennisbasis (82). Ideologieën komen nauwelijks aan bod.	Wijkt af: Groot absoluut aantal kennisclaims en probleemdefinities. Afwezigheid politiek spel anderzijds.
Materialiteit	Sterke focus op financieel kapitaal (89). Daarnaast natuurlijk kapitaal benoemd (22). Cultureel kapitaal (2) nagenoeg niet benoemd.	Wijkt af: Bijzonder veel quotes voor financieel kapitaal. Anderzijds afwezigheid van benoemen rol cultureel kapitaal.
Urgentie- claims	Evenwichtige spreiding van urgentieclaims. Relatief meer aandacht voor vertraging/tijdigheid (3), veiligheid (2), politieke urgentie (2) en aantasting milieu (2).	Wijkt af: Meer aandacht voor veiligheid door benoemen probleem met asbestdaken van stallen.
Samen- werking (4-O's)	Nadruk op overheidssamenwerking (29). Omwonenden O4 afwezig (0).	Geen afwijkingen t.o.v. gemiddelde.
Fases van institutio- nalisering	Op basis van codering fase 1 (nieuwe gewoonten) of fase 2 (aanjagen) 17/33 en 17/33. Nadruk op mobiliseren resources (9) en op plaatsgebonden innovaties (8).	Wijkt af: Bovengemiddeld benoemd zijn coalities smeden (4), nieuwe overlegstructuren (4) en plaatsgebonden innovaties (8).
Actoren	Focus op overheidspartijen (108), daarnaast conventioneel bedrijfsleven (47) en verbinders (40). NGO's worden niet benoemd (0).	Wijkt af: bovengemiddeld vaak verwezen naar wetenschappers/experts (14).

Aanvullende opmerkingen	Alle ratio's gemiddeld. Wat wel opvalt is de ogenschijnlijke koppeling: kennis-experts-best practices.	Daarnaast: enerzijds afwezigheid politieke spel, maar anderzijds wel nadruk op wet- en regelgeving. Let wel op dat dit (focus op wetgeving) niet in overeenstemming is met de tekstuele analyse (inhoud i.p.v. codes).
-------------------------	--	--

Gesprek 6

Heeft betrekking op hetzelfde gebied als gesprek 5.

Technische gegevens

Aantal toegepaste codes	829	Volgens norm
Codefamilies: Formele regels	Nadruk op beleidsdocumenten (117), daarnaast op ruimtelijke ordeningskaders (21) en wetgeving (15). Geen aandacht voor EU/GLB (0).	Wijkt af: meer nadruk op ruimtelijke ordeningskaders, regel- en wetgeving.
Praktijken	Nadruk op best practices (8) en op padafhankelijkheid (5) en rolverdeling (5).	Wijkt af: bovengemiddelde aandacht voor best practices en padafhankelijkheid.
Discour- sen	Nadruk op kennisbasis (64) en daarnaast grote rol voor oplossingen (42).	Wijkt af: Meer autoriteitsclaims dan gebruikelijk (22), grotere rol voor ideologieën (12). Anderzijds minder aandacht voor problemen (29) dan gemiddeld.
Materiali- teit	Nadruk op financieel (77) en natuurlijk kapitaal (55).	Wijkt af: relatief veel aandacht voor natuurlijk kapitaal en sociaal kapitaal. Anderzijds onder gemiddeld aandacht voor cultureel kapitaal.
Urgentie- claims	Alleen duidelijke claim van politieke urgentie (4).	Wijkt af: bovengemiddelde nadruk op politieke urgentie en anderzijds weinig nadruk op vertraging/tijdigheid.
Samen- werking (4-O's)	Zeer weinig samenwerkingen gecoörded (9 totaal). Daarvan 4 op overheidssamenwerking.	Wijkt af: weinig samenwerkingsverbanden genoemd, maar wel omwonenden (2x).
Fases van institutio- nalisering	Fase 2 (aanjagen) 38/61 volgens codering, vooral veel mobiliseren van resources gerapporteerd (16), maar ook problem- and solution framing (13).	Wijkt af: bijzonder veel codes toegekend in deze codefamilie (61). Nagenoeg alle codes bovengemiddeld gerapporteerd
Actoren	De meeste quotes aanwezig over bedrijfsleven (regulier) (97) en overheidsorganisaties (75). Daarnaast voor overheidsfunctionarissen (32) en verbinders (25).	Wijkt af: boven gemiddeld veel aandacht voor ondernemers zowel regulier (97) al alternatief (11). Ook in vergelijking veel aandacht voor banken (19) en grassroots-agenten (6). Anderzijds weinig aandacht voor experts (3).
Aanvul- lende	Q/R-ratio: oplossingen worden veel vaker benoemd dan problemen.	Andere ratio's (NGO's en innovatief ondernemen) niet afwijkend.

opmerkingen	Hiermee lijkt het alsof de geïnterviewde positief was over de oplosbaarheid van de problemen.	
-------------	---	--

Gesprek 7

Heeft betrekking op hetzelfde gebied als gesprek 1.

Technische gegevens

Aantal toegepaste codes	966	Volgens norm.
Codefamilies: Formele regels	Focus op beleid (162). Daarnaast enigszins op EU-wetgeving (12) en andere wetgeving (11).	Wijkt af: Bovengemiddeld veel aandacht voor EU-wetgeving en wetten in het algemeen.
Praktijken	Nadruk op vertrouwenskwesties (9) en best practices (5) en rolverdeling (6).	Wijkt af: Onder gemiddelde aandacht voor participatie van derden.
Discour- sen	Met name benoemen problemen (78) en oplossingen (67), op derde plaats persoonlijke overtuigingen (28) en kennisbasis (27).	Wijkt af: Bijzonder weinig quotes op kennis. Daarentegen meer quotes op probleemdefinitie, beleidstheorie en autoriteitsclaims.
Materialiteit	Financieel (95) en natuurlijk kapitaal (86) het meest benoemd.	Wijkt af: alle vormen van kapitaal bovengemiddeld benoemd, behalve sociaal kapitaal (2).
Urgentie- claims	Relatief veel urgentieclaims, hierbij nadruk op tijdigheid (5) en economische urgentie en politieke urgentie (beide 3).	Wijkt af: boven gemiddeld veel claims voor maatschappelijke urgentie, politieke urgentie en tijdigheid.
Samen- werking (4-O's)	Nadruk op ondernemerssamenwerking (25) en daarna pas op overheidssamenwerking (18).	Wijkt af: bovengemiddeld aantal keren ondernemerssamenwerking en samenwerking met omwonenden benoemd.
Fases van instituti- onalisering	Volgens codering fase 1 (nieuwe gewoonten) 14/34 of fase 2 (aanjagen) 19/34. Meeste meldingen van mobiliseren van resources (10) en idee voorleggen aan projectpartners (10).	Wijkt af: relatief veel keren vernoemd: coalities smeden, idee voorleggen aan projectpartners, mobiliseren resources, nieuwe overlegstructuren en uncontested norms.
Actoren	Nadruk op conventionele ondernemers (158) en daarnaast overheidsorganisaties (101). Op de derde plaats institutionele verbinders (33).	Wijkt af: veel quotes voor bedrijfsleven, zowel conventioneel als alternatief. Ook veel quotes voor grassroots-agenten en NGO's. Minder quotes voor experts en financiële instellingen.
Aanvul- lende op- merkinge n	Vrij veel aandacht voor NGO's. Overige ratio's gemiddeld.	Opvallend weinig aandacht voor kennis en experts.

Gesprek 8

Heeft betrekking op hetzelfde gebied als gesprek 1

Technische gegevens

Aantal toegepaste codes	509	Onder gemiddeld aantal codes toegepast
Codefamilies: Formele regels	Vooral aandacht voor beleid (86) en daarnaast enigszins voor EU-wetgeving (6) en mandatering (6). Geen aandacht voor nationale wetten (0).	Wijkt af: Geen aandacht voor nationale wetten.
Praktijken	Alle vormen van praktijken benoemd behalve gedragsregels (0) en routines en gewoontes (0). Meeste aandacht voor best practices (7) en rolverdeling (6).	Wijkt af: Boven gemiddeld veel quotes voor participatie van derden (4).
Discourseen	Meest getoonde discours: probleemdefinitie (65). Daarna: persoonlijke overtuigingen (28) en daarnaast kennis (24), autoriteitsclaim (23) en oplossingen (23).	Wijkt af: Bovengemiddeld veel autoriteitsclaims, onder gemiddelde kennisbasis.
Materialiteit	Financieel kapitaal domineert sterk (56).	Wijkt af: minder quotes voor natuurlijk kapitaal en sociaal kapitaal.
Urgentieclaims	Meeste claims op aantasting natuur en landschap (8) en daarnaast economisch/financiële urgentie (4).	Wijkt af: aantasting milieu boven gemiddeld vaak benoemd evenals economische urgentie.
Samenwerking (4-O's)	Nadruk op overheidssamenwerking (17), daarnaast enige ondernemerssamenwerking en omwonendeninitiatieven (beide 2). Geen kennisinstellingsamenwerking.	Wijkt af: O3 afwezig terwijl O4 wel aanwezig.
Fases van institutionalisering	Bevindt zich in fase 1 (nieuwe gewoonten) 10/31 of fase 2 (aanjagen) 16/31. Meest gerapporteerde acties zijn: problem- and solution framing, mobiliseren van resources en idee voorleggen aan projectpartners.	Wijkt af: boven gemiddeld vaak uncontested norms gerapporteerd (3).
Actoren	Vooral de rol van overheden benoemd (67) en daarnaast conventioneel bedrijfsleven (31) en financiële instellingen (21).	Wijkt af: financiële instellingen vaker benoemd. Verbinders om onduidelijke reden afwezig in codering (0).
Aanvullende opmerkingen	Q/R-ratio geeft aan dat respondent de plattelandsproblematiek als vrij onoverkomelijk ziet. Tegenstelling in codering (onduidelijk): geen aandacht voor natuurlijk kapitaal, maar wel voor urgentie aantasting natuur.	

Gesprek 9

Heeft betrekking op hetzelfde gebied als gesprek 5.

Technische gegevens

Aantal toegepaste codes	230	Er is sprake van een verslag i.p.v. een protocol. Groundedness daarom zeer beperkt vergelijkbaar met de andere gesprekken.
Codefamilies: Formele regels	Focus op beleidsdocumenten, Europese dimensie afwezig.	Geen afwijkingen t.o.v. gemiddelde.
Praktijken	Aandacht voor participatie en best practices.	Wijkt af: weinig aandacht voor rolverdeling.
Discoursen	Nadruk op oplossingen en problemen, daarnaast ook beleidstheorie en kennisbasis.	Wijkt af: kennisbasis minder aanwezig dan gemiddeld en weglaten persoonlijke overtuigingen (door aard verslag?)
Materialiteit	Sterke nadruk op financieel kapitaal. Sociaal kapitaal niet benoemd.	Wijkt af: weinig aandacht voor cultureel en sociaal kapitaal.
Urgentieclaims	Grotendeels afwezig in verslag, alleen op tijdigheid.	Wijkt af: veel meldingen van vertraging
Samenwerking (4-O's)	Alleen samenwerking van overheden en kennisinstellingen benoemd. Niet van ondernemers en omwonenden.	Wijkt af: ontbreken ondernemerssamenwerking en anderzijds zeer aanwezig zijn van samenwerking met kennisinstellingen.
Fases van institutionalisering	Op basis van codering: fase 2 (aanjagen). Meest gerapporteerd: mobiliseren resources en problem- and solution framing en idee voorleggen aan anderen.	Wijkt af: bovengemiddeld aantal quotes voor mobiliseren resources.
Actoren	Sterke nadruk op overheidsorganisaties (32). Bedrijfsleven (3 en 0), experts (0), banken (0) en grassroots-agenten afwezig (0).	Wijkt af: verschillende actoren komen niet aan bod: banken, experts, grassroots-agenten en vernieuwende ondernemers.
Aanvullende opmerkingen	Veel perspectieven van actoren/samenwerkingsvormen ontbreken in het verslag. Innovatie door ondernemers vooral blinde vlek. Volgens Q/R-ratio was de gesprekspartner optimistisch over het slechten van barrières, maar onduidelijk of dit klopt.	-

Bijlage E: interviewgide

1. Inleidende vragen

- 1.a In hoeverre bent u op de hoogte van de PBL/VU lerende evaluatie?
- 1.b Heeft u het PBL/VU discussiedocument gelezen en wat vindt u daarvan?
- 1.c Hoe bent u betrokken gebleven bij het IBP VP programma als geheel?

2. Reflectie op de voortgang in de vijf casusgebieden

- 2.a Er is vast een hele hoop gebeurd, zou u ambities en acties willen toevoegen/veranderen m.b.t. ... verdienmodellen voor boeren?
... kennis en experimenteeruimte?
... olievlekwerking van het IBP VP?
- 2.b Met betrekking tot de leervragen van de eerste leercyclus ...
... Zijn deze belemmeringen herkenbaar en zijn er nog andere?
... Hoe komt u deze belemmeringen in uw dagelijkse werk tegen?
... Welke belemmering speelt dan het meest?

3. Reflectie op de samenhang tussen ambities, acties en leervragen

Vragen m.b.t. samenhang tussen leervraag en ambitie:

- 3.a hoe hangt de leervraag samen met de ambitie? Is er sprake van een achterliggende liggende, 'grotere' belemmering?
- 3.b Welke belangrijke partijen moeten samen aan een touw trekken om de belemmering te slechten?

Vragen m.b.t. samenhang tussen leervraag en actie:

- 3.c Wat moet u zelf doen?
- 3.d Wat kunnen anderen doen? (o.a. andere overheden, programma, ...?)

Vragen m.b.t. samenhang tussen actie en ambitie:

- 3.e Welke acties kunnen na uw inzicht werkelijk een verandering in gang zetten? (domino-effect, vervolg)
- 3.f Hoe zorgen jullie/zorgt u dat de manier van werken, zoals nu in het IBP VP, geborgd blijft op de lange termijn? In welke mate en op welke wijze kan het ook in andere regio's een toepassing vinden?

Reflectie op de bijdrage van het programma

- 3.g Waarom is deze opgave voor het IBP? Waarom zijn vier overheden en integraal werken nodig voor het aanpakken van de opgave in uw gebied?

4. Afsluiting: Waarde van een lerende aanpak

- 4.a Wat vond u van het werken met het transitiedenkraam?
- 4.b Hoe heeft u/ hebben jullie gebruik gemaakt van de lerende en experimentele aanpak van het IBP VP programma?
- 4.c Stel we leven in een ideale wereld, wat moet het programma dan nog de komende tijd doen en betekenen voor jullie acties en leerproces?
- 4.d Wilt u nog iets kwijt?