



Planbureau voor de Leefomgeving

# VERKENNING LEREN EN EVALUEREN TRANSITIE LANDELIJK GEBIED

Scopingnotitie Lerende Evaluatie Transitie Landelijk Gebied

**Hiddo Huitzing, Pia Nabielek, Arlette van den Berg, Daan Boezeman, Hidde Boonstra, Wiebren Kuindersma, Anne Loeber, Lisa Verwoerd**

21-12-2023



PBL

## Colofon

### **Verkenning leren en evalueren transitie landelijk gebied. Scopingnotitie Lerende Evaluatie Transitie Landelijk Gebied**

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2023

PBL-publicatienummer: 5070

## Contact

hiddo.huitzing@pbl.nl

## Auteurs

Hiddo Huitzing (projectleiding), Pia Nabielek (projectleiding), Arlette van den Berg, Daan Boezeman (allen PBL), Hidde Boonstra (VU Athena), Wiebren Kuindersma (WUR), Anne Loeber (VU Athena), Lisa Verwoerd (PBL)

## Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan de verzoekers en werkgroep en in het bijzonder contactpersonen Froukje Boonstra, Andreas van Braam Houckgeest en Alexander Buitenhuis (allen LNV), de geïnterviewden (zie bijlage 3), Bo Schouten (stagiaire vanuit VU Athena) en Saskia van Broekhoven (Bureau Groene Uil).

## Stuurgroep

Bram Bregman (voorzitter), Marko Hekkert, Jeannette Beck, Olav-Jan van Gerwen, Marc Hanou (allen PBL), Marlies Sanders (WUR) en Barbara Regeer (VU Athena)

## Redactie figuren

Beeldredactie 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](mailto: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: PBL, VU Athena & WUR (2023), *Verkenning leren en evalueren transitie landelijk gebied. Scopingnotitie Lerende Evaluatie Transitie Landelijk Gebied*, 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

<b>Colofon</b>	<b>2</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>4</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>6</b>
1.1 Aanleiding: lerend evalueren op verzoek	6
1.1.1 Transitie landelijk gebied – een gezamenlijke zoektocht	6
1.2 Doel van een lerende evaluatie transitie landelijk gebied	8
1.2.1 Kenmerken van lerend evalueren	10
1.2.2 Doelgroep lerende evaluatie	12
<b>2 Landelijk Gebied als transformatieopgave</b>	<b>14</b>
2.1 Waarom een transformatieopgave	14
2.2 Verkenning van uitdagingen	15
<b>3 Evalueren van transformerend vermogen</b>	<b>17</b>
3.1 Het perspectief transformerend vermogen	17
3.2 Het evaluatiekader	18
3.2.1 Onderbouwing keuze evaluatiekader	20
3.2.2 Operationalisering langs vier vermogens	21
<b>4 Vooruitblik uitvoering lerende evaluatie</b>	<b>23</b>
4.1 Onderzoeksvraag	23
4.2 Toepassing evaluatiekader	24
4.3 Uitgangspunten empirische analyse	25
4.3.1 Casusonderzoek	25
4.3.2 Selectiecriteria casussen	26
4.4 Omgangsvormen voor lerend evalueren	28
4.5 Vervolg	30
<b>Referenties</b>	<b>31</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>34</b>
Bijlage 1. Verklarende woordenlijst	34
Bijlage 2. Het Nationaal Programma Landelijk Gebied in vogelvlucht	36
Bijlage 3. Respondenten interviews	37

# Voorwoord

De transitie van het landelijk gebied vormt een enorme beleidsopgave voor Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen samen. Hoe kunnen de beleidsorganisaties succesvol bijdragen aan transities en wat is hun transformerend vermogen? Zijn ze in staat om voldoende te leren en zich aan te passen gedurende de transitie? Samen met de VU en de WUR zal het PBL de beleidsorganisaties evalueren op hun transformerend vermogen (met een lerende evaluatie). Deze lerende evaluatie van de transitie in het landelijk gebied is, gezien de omvang van de beleidsopgave, methodisch, wetenschappelijk en organisatorisch een uitdaging. Tegelijkertijd weten we uit de literatuur en uit de praktijk dat juist bij complexe, onvoorspelbare veranderprocessen als transities, leren en reflecteren essentieel is, evenals het toepassen van het geleerde. Een lerende evaluatie waarvan we hier de mogelijkheden en reikwijdte ('scope') verkennen is bij uitstek een instrument om het zoekende beleidsproces rond meerdere transities (een transformatie) te versterken en te evalueren.

Een Lerende Evaluatie Transitie Landelijk Gebied (LETLG) is niet de eerste lerende evaluatie die PBL en haar partners VU en WUR uitvoeren. Wel wordt de inhoudelijke scope van dit soort evaluaties en het aantal betrokken overheden steeds verder verbreed. Het PBL is ruim 10 jaar geleden begonnen met lerende evaluaties van het Natuurpact. Vijf jaar geleden is dit gevolgd door een lerende evaluatie van het interbestuurlijk programma Vitaal Platteland. Leerzame trajecten voor zowel de verzoevende partijen als voor het PBL en de betrokken wetenschappers. Deze lerende evaluaties besloegen nog een enigszins afgebakend beleidsterrein of programma. De lerende evaluatie klimaatbeleid bestrijkt het hele klimaatbeleid van de Rijksoverheid, met vier departementen en een veelvoud aan directies als verzoekers. Bij deze LETLG zijn behalve Rijksdepartementen ook de koepele van provincies, gemeenten en waterschappen betrokken. Bovendien omvat het verzoek van deze partijen om via deze evaluatie ook in de praktijk richting en vorm te geven aan veranderingen in het landelijk gebied.

PBL, VU en WUR nemen de ervaringen van de eerdere lerende evaluaties én decennia aan kennis over strategisch verkennen, analyseren en evalueren van beleid op het gebied van milieu, natuur en ruimte mee in het ontwerp van de LETLG.

Aan het PBL werd eerst verzocht om een lerende evaluatie Nationaal Programma Landelijk Gebied te verkennen. Het verzoek werd later verbreed naar een verkenning van een lerende evaluatie 'transitie landelijk gebied'. Voor u ligt de verkenning van de reikwijdte en mogelijkheden voor een LETLG. We hopen hiermee te schetsen waar een lerende evaluatie kan bijdragen aan de transformatie die een transitie landelijk gebied met zich mee brengt.

# Samenvatting

In het landelijk gebied liggen grote maatschappelijke opgaven. Het gaat daarbij om de natuur te herstellen, de waterkwaliteit en -kwantiteit te verbeteren, de broeikasgasuitstoot van landbouw en landgebruik te reduceren en tegelijkertijd de leefbaarheid, identiteit en sociaaleconomisch perspectief van het landelijk gebied te behouden of te verbeteren. Het Nederlandse beleid zet sinds 2022 in op een samenhangende, gebiedsgerichte aanpak om te komen tot een 'leefbaar, gezond en vitaal' landelijk gebied'. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) bereidt in samenwerking met de Vrije Universiteit (VU) en Wageningen University & Research (WUR) een Lerende Evaluatie Transitie Landelijk Gebied voor. De lerende evaluatie heeft als doel om handelingsperspectieven te ontwikkelen hoe de rijksoverheid en medeoverheden de transformatie naar een toekomstbestendig landelijk gebied in 2050 kan versnellen.

PBL, VU en WUR spreken van een transformatie omdat de Nederlandse overheid het belang onderschrijft om deze grote opgaven in samenhang op te pakken. Met de komst van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) richten rijksoverheid en medeoverheden zich op een gecombineerde aanpak van internationale verplichtingen voor natuur (stikstof), klimaat en water. Als deze verplichtingen behaald worden heeft dat grote gevolgen voor het Nederlandse platteland. De combinatie van doelen en hoofdogaven van het NPLG impliceert een samenspel van ingrijpende, systemische veranderingen ('transities') op gebied van voedselproductie en -consumptie, natuurherstel, waterhuishouding en landgebruik. Deze meervoudige transitie grijpen op elkaar in en zijn gezamenlijk ook te begrijpen als een (maatschappelijke) transformatie.

Tegelijkertijd bestaat er nog enige onzekerheid over waarheen de transformatie moet leiden: wat is een toekomstbestendig landelijk gebied concreet en wat betekent dit voor een bepaalde provincie of een bepaald gebied? Zoals deze verkenning laat zien wordt het NPLG ervaren als een gezamenlijke zoektocht van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Om ruimte te creëren voor deze zoektocht hanteert het beleid een adaptieve en iteratieve sturingsaanpak. De lerende evaluatie draagt bij om het zoeken gericht te maken, met het voornaamste doel om handelingsopties te formuleren die de kwaliteit van het beleid verbeteren. Lerend evalueren is een middel om de reflectie te stimuleren over hoe het beleid deze transformatie vorm en richting kan geven.

De focus van de lerende evaluatie ligt op de NPLG sturingsaanpak en hoe deze aanpak bijdraagt aan een beleidsarrangement dat transformatie ondersteunt. Een beleidsarrangement is ruwweg het geheel aan organisatie en inhoud rondom een bepaalde beleidsopgave, hier: de inhoud van het beleid en de manier waarop overheden en maatschappelijke partijen zich organiseren om te werken aan een transitie van het landelijk gebied. Het beleidsarrangement is daarmee per definitie breder dan het NPLG, omdat ook andere beleidstrajecten inspelen op deze opgave.

Om de bijdrage van de NPLG-sturingsaanpak te bestuderen en te evalueren, maken PBL, VU en WUR gebruik van een evaluatiekader dat uitgaat van het perspectief 'transformerend vermogen'. Transformerend vermogen richt zich op het vermogen van beleidsbetrokkenen, en de randvoorwaarden waarmee deze actoren te maken hebben, om richtinggevend, adaptief, systeem-innovatief en legitimerend aan de slag te gaan met een transformatieopgave. We kijken daarbij specifiek naar welke rol beleidsbetrokkenen hebben om partijen bij elkaar te brengen, middelen te verdelen en gezamenlijk tot actie te komen. In het nog te publiceren plan van aanpak werken PBL, VU en WUR verder uit hoe het evaluatiekader empirisch wordt toegepast.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding: lerend evalueren op verzoek

De ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) verzocht om een lerende evaluatie. Het gaat om een lerende evaluatie gericht op de bijdrage door Rijk en medeoverheden aan de transitie landelijk gebied. De focus ligt op het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), inclusief de Provinciale Programma's Landelijk Gebied (PPLG's) en de gebiedsprocessen die hier onderdeel van vanuit maken. Het NPLG wordt door betrokkenen gezien als een nieuwe manier van sturen door de overheid.

De lerende evaluatie biedt betrokken overheidsactoren de gelegenheid om tijdens de uitvoering en nadere vormgeving van het beleid lessen te trekken ter verbetering van de beleidsinzet en governance van de transitie van het landelijk gebied. Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen kunnen de lessen gebruiken bij de herziening van beleid en de nadere invulling van de Rijkskaders, de provinciale regie, de gebiedsprocessen en de interbestuurlijke samenwerking waarmee de transitie landelijk gebied vorm wordt gegeven.

Het PBL bereidt samen met het Athena Instituut aan de Vrije Universiteit Amsterdam (VU) en Wageningen University & Research (WUR) deze lerende evaluatie voor. De voorbereiding begint met deze notitie, waarin we de scope van de gevraagde lerende evaluatie transitie landelijk gebied uitwerken. Het tweede deel is het opstellen van een Plan van Aanpak voor de uitvoeringsfase (voor de periode 2024 tot eind 2026).

### 1.1.1 Transitie landelijk gebied – een gezamenlijke zoektocht

Het Nederlandse beleid zet sinds 2022 in op een gebiedsgerichte en samenhangende aanpak van het landelijk gebied, een transitie landelijk gebied vanuit het NPLG (LNV, IenW & BZK 2022a, 2022b en 2023a). Het NPLG richt zich 'op de transitie in het landelijk gebied met de landbouw als grootste landgebruiker'. Daarbij is het NPLG gericht op het 'toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied' waarbij voldaan dient te worden aan internationale verplichtingen op het gebied van natuur (stikstof), klimaat en water. Tegelijkertijd dienen de belangen van de boeren in beeld te blijven: 'In het NPLG brengen we de belangen van de boeren, natuur, water en klimaat samen met oog op een vitaal platteland'. Vanwege deze samenhang met een toekomstbestendige ontwikkeling van de landbouw is parallel aan het NPLG gewerkt aan perspectief voor de landbouw. Om deze samenhang te benadrukken heeft het ministerie van LNV de startnotitie NPLG tegelijkertijd gepubliceerd met de Kamerbrief 'perspectieven voor agrarische ondernemers' (van der Wal-Zeggelink, 2022).

Naast de bestaande beleidsdomeinen rond natuur, water en klimaat met hun eigen doelen en sturingsmodellen, komt er met het NPLG ook een nieuw 'beleidsarrangement' (Arts & Van Tatenhove, 2004) in opbouw met eigen regels, werkwijzen, samenwerkingsverbanden, hulpbronnen en discourses (zie voor een nadere definitie van dit concept bijlage 1). Uit onze verkenning komt naar voren dat er rondom het NPLG zich een sturingsdiscours heeft ontwikkeld hoe de rijksoverheid wil bijdragen aan een langjarige en toekomstbestendige transitie van het landelijk gebied.

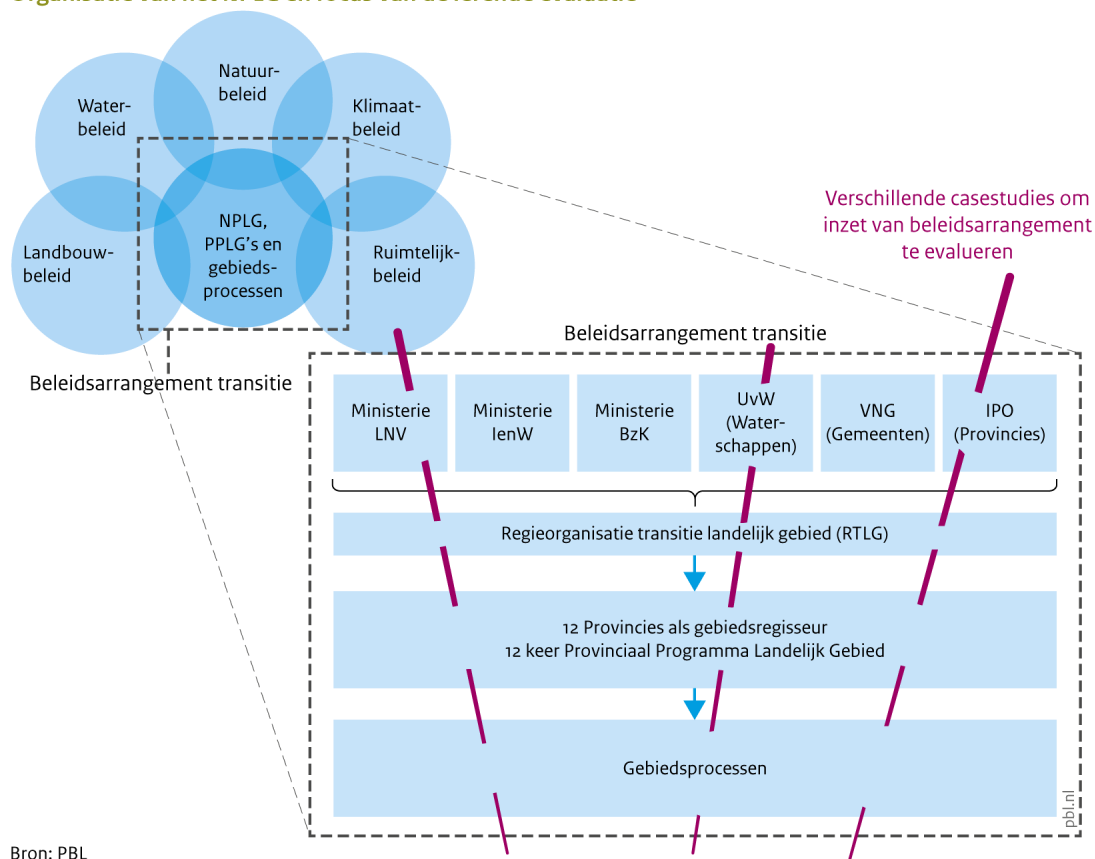
Deze ‘nieuwe’ sturingsaanpak is opgebouwd uit (vooralsnog) zes inhoudelijke en organisatorische voorziene opvattingen en interventies:

- gebiedsgericht (met provincies als gebiedsregisseur);
- regionale differentiatie van onontkoombare doelen;
- structurerende keuzes;
- een lerende aanpak;
- samen werken als één overheid;
- het instellen van een transitiefonds door het Rijk.

Naast de sturingsaanpak is er in de verkenning van dit onderzoek ook gekeken naar de organisatie van het beleid (fig. 1). Het NPLG krijgt vorm zowel als nationaal programma met Rijksbrede maatregelen, als in twaalf provinciale programma’s – PPLG’s en in gebiedsprocessen. Als we in deze tekst over het NPLG spreken doelen we dan ook op het geheel van NPLG, PPLG’s en gebiedsprocessen (NPLG *breed*), tenzij expliciet aangeven dat het alleen om het nationale programma (NPLG *smal*) gaat.

**Figuur 1. Het NPLG en casestudies naar transformerend vermogen van het beleidsarrangement gericht op het toekomstige transitie landelijk gebied**

**Organisatie van het NPLG en focus van de lerende evaluatie**



Het nationale programma (NPLG smal) wordt ‘iteratief en adaptief’ vormgegeven in een samenwerking van drie departementen (LNV, IenW en BZK). Het programma zal naar verwachting begin 2024 worden gepubliceerd. Vanuit het idee dat het NPLG ‘iteratief en adaptief’ is, zal het NPLG naar verwachting ook na publicatie nog aangepast worden. Dat geldt overigens ook voor de ‘spelregels’ die gaandeweg het proces ontwikkeld worden in handreikingen en protocollen, en die in

bijvoorbeeld wetgeving rond het Transitiefonds nog moeten worden geformaliseerd. Zie voor het NPLG in vogelvlucht bijlage 2.

De provinciale programma's worden vormgegeven door de provincies waarbij ze begeleid worden door een nieuwe 'tussenorganisatie' het directoraat-generaal Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (DG RTLG). DG RTLG wordt een 'tussenorganisatie' genoemd omdat het een LNV DG is waarbij de opdrachtverlening mede door BZK, IenW en het IPO gedaan wordt. De provincies hebben begin juli 2023 bijna allemaal een eerste versie PPLG opgeleverd. Deze worden getoetst door rijksbrede toetsingsteams gecoördineerd door RTLG en door de Ecologische Autoriteit. Een wetenschappelijk consortium van PBL, WUR, Deltares en RIVM voert daarnaast een kwalitatieve ex ante analyse uit op het doelbereik van deze eerste versies (Boezeman et al., 2023). Na ontvangst van de feedback van Rijk, kennisinstellingen en maatschappij is voorzien dat de provincies hun PPLG bijstellen.

De provincies zijn vanuit het NPLG voorzien als 'gebiedsregisseur' en werken aan de nadere invulling van die rol. Elk provinciaal programma bevat daarom de gebieden waarin gebiedsprocessen uitgevoerd gaan worden. De inzet op gebiedsprocessen, de rol van provincies als gebiedsregisseur en de decentralisatie van verantwoordelijkheden rond natuur en stikstof maakt interbestuurlijke samenwerking een centraal element van de NPLG-sturingsaanpak.

Daarnaast raakt een transitie landelijk gebied per definitie aan divers beleid (denk aan beleid rond landbouw, leefbaarheid of ruimtelijke ordening). In de lerende evaluatie kijken we naar het beleidsarrangement transitie landelijk gebied. Dit betekent dat de transitie wordt beïnvloed door beleid van vele kanten (fig. 1). De lerende evaluatie kijkt naar beleid dat volgens de beleidsdocumenten en -betrokkenen direct samenhangt met het NPLG, de PPLG trajecten en met de gebiedsprocessen. Directe samenhang zien we met het beleid gericht op de toekomst van de landbouw (voorheen landbouwakkoord, perspectief landbouw), het Transitiefonds landelijk gebied en natuur, het water en bodem sturend beleid, het beleidsprogramma Klimaat, het NOVEX-traject en provinciale startpakketten en het natuur- en stikstofbeleid (Natuurpact, Uitvoeringsprogramma Natuur et cetera).

## 1.2 Doel van een lerende evaluatie transitie landelijk gebied

De lerende evaluatie transitie landelijk gebied (LETLG) heeft tot doel om gedurende de rit het transformerend vermogen van het beleidsarrangement gericht op een toekomstbestendig landelijk gebied te versterken én te evalueren.

Deze doelstelling is gekozen om de volgende redenen:

- De natuur (stikstof)-, klimaat- en waterdoelen van het NPLG (bijlage 2) zijn onderwerp van monitoring en evaluatie, deels al operationeel en deels nog in ontwikkeling. Vanuit monitoring en evaluatietrajecten als de monitoring en evaluatie stikstofreductie en natuurherstel (MESN) en de nog te ontwikkelen monitoring en evaluatie NPLG krijgen beleidsbetrokkenen zicht op het (verwachte) effect en de (verwachte) werking van het beleid. Hierbij gaat het vooral om het doelbereik.



- De mogelijkheid om te leren gaandeweg de rit biedt een andere blik op het beleid dan de monitoring en evaluatietrajecten. Dit is nodig in een onvoorspelbaar proces van transitie, om zo tijdens de beleidsvorming en -uitvoering kansen te benutten en uitdagingen te pareren, en soms ook stil te staan bij onhelderheden in de aanpak (Loeber et al., 2007, zie ook Frequin in Braams et al., 2023: 57). Bovendien kan het de ruimte bieden om de onderliggende oorzaken van het al dan niet bereiken van doelen nader te analyseren. Een lerende aanpak is een van de ‘hoofdopgaven’ van het NPLG (bijlage 2). De beleidsbetrokkenen hebben het PBL gevraagd om een lerende evaluatie uit te voeren. De lerende evaluatie is complementair aan de diverse leer- en kennistrajecten<sup>1</sup> waar beleid tegelijkertijd op inzet.

Wat transformerend vermogen is lichten we toe in hoofdstuk 3. Met de focus op transformerend vermogen wil de lerende evaluatie gedurende de uitvoering en verdere ontwikkeling van het NPLG bijdragen aan de kwaliteit en impact van het beleid aan een langjarige transitie van het landelijk gebied. Wij zien de LETLG als complementair aan zowel de monitoring en evaluatietrajecten als aan de leer- en kennistrajecten die overheden organiseren rondom de transitie van het landelijk gebied. Met de lerende evaluatie transitie landelijk gebied kijken we naar het beleidsproces gezien als het proces van beleidsformulering en beleidsuitvoering in wisselwerking; naar de kansen en uitdagingen die zich voordoen in het vormgeven aan, en het verloop van, de transitie landelijk gebied; en welke handelingsperspectieven de betrokkenen (zie ook paragraaf 1.2.2, doelgroep lerende evaluatie) daarin hebben.

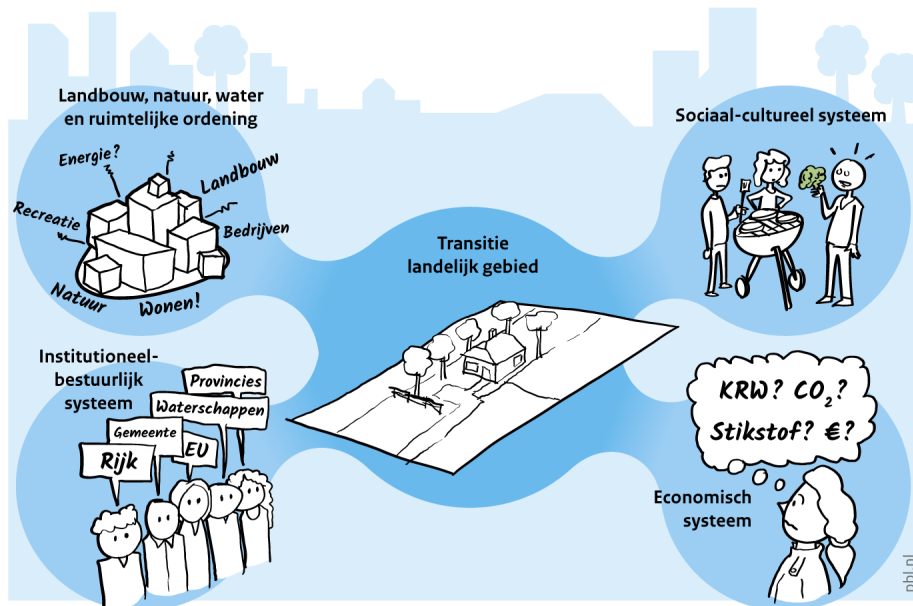
Daarbij brengen PBL, VU en WUR het perspectief in van het landelijk gebied als een transformatieopgave. In hoofdstuk 2 gaan we hier nader op in. We zien een transitie landelijk gebied als een samenspel van meerdere transitie, een transformatie, met het oog op een toekomstbestendig landelijk gebied in 2050 (fig. 2). We gebruiken het begrip transformatie om te verwijzen naar een grootschalig en maatschappij-breed veranderingsproces (zie hoofdstuk 2). Een dergelijke transformatie grijpt in op meerdere aspecten van het leven in het landelijk gebied. Voorbeelden hiervan zijn: de landbouwtransitie naar o.a. kringloop-, precisie- en natuurinclusieve landbouw, de transitie naar water en bodem sturend (ook ‘de watertransitie’ genoemd (Bartholomeus, Wanders & Pot, 2023), de energietransitie en alle ruimtelijke en institutionele gevolgen die deze transitie met zich meebrengen.

---

<sup>1</sup> Op het moment waarop we deze verkenning uitgevoerd hebben bestond nog onduidelijkheid over de concrete invulling van deze kennistrajecten. Voorbeelden zijn: Leerreis reflexieve monitoring, Transitie School Landelijk Gebied (TSLG), regionale kennis- en leerinfrastructuren versterken, nationaal netwerk brede welvaart en reflexieve monitoring van gebiedsprocessen.

## Figuur 2. Samenspel van systemische vraagstukken in het landelijk gebied

### Samenspel van systemische uitdagingen in het landelijk gebied



Bron: PBL

### 1.2.1 Kenmerken van lerend evalueren

De volgende kenmerken zijn bepalend voor de manier hoe het PBL deze lerende evaluatie vormgeeft en uitvoert.

Kenmerk 1 is het gebruik van een evaluatiekader (hoofdstuk 3) dat helpt in beeld te brengen wat aan beleidsinzet in het hier en nu bijdraagt, in principe, aan de transformatie op langere termijn. Bij de lerende evaluatie gaan we ervan uit dat het hele beleidsarrangement, dat is gericht op de transitie van het landelijk gebied, beschikt over zogenaamd transformerend vermogen (zie toelichting van het concept in 3.1).

Kenmerk 2 is de aanname dat 'leren' cruciaal is voor het bewerkstelligen van fundamentele (maatschappelijke) veranderingen. We hebben het dan niet over leren als kennisoverdracht. Leren zoals hier bedoeld wordt is een proces van het geïnformeerd doordenken van de veronderstelde werking van het beleid (de beleidstheorie, of Theory of Change) met het idee is dat reflectie op de veronderstellingen over de werking van het beleid, waar nodig, kan leiden tot het overwegen van alternatieve beleidsopties (Loeber, 2004). Om dergelijk leren te bevorderen is een goede terugkoppeling van informatie nodig ('feedback') over de effecten en de context van bepaald gedrag of beleid (eerste orde leren), en reflectie op de meer generieke veronderstellingen, waarden en aannames die daaraan ten grondslag liggen (tweede orde leren). Het transformerend vermogen van het beleidsarrangement kan worden vergroot door het intensiveren van feedbackloops, waardoor wat zich in het beleidsarrangement afspeelt, en aan ontwikkelingen in de samenleving, scherper en frequenter van invloed is op de keuzes die in het beleidsarrangement gemaakt worden. Dit proces van terugkoppeling tussen 'gevolg' en 'oorzaak' op systeemniveau – hoe complex en meervoudig ook – wordt, in navolging van de Duitse socioloog Ulrich Beck (1996), aangeduid met het begrip reflexiviteit. Om dit proces van reflexiviteit niet 'zomaar' te laten gebeuren (zogenaamde eerste-orde reflexiviteit; Voss en Kemp, 2006) maar daar invloed op uit te oefenen (tweede-orde reflexiviteit) is reflectie, en het arrangeren van ruimte voor reflectie om te leren van en over beleid, essentieel.

Leren is, in die zin, het omzetten van reflexiviteit in nieuwe manieren van werken, denken en organiseren.

Kenmerk 3 van de lerende evaluatie is, gedurende de looptijd, een voortdurende reflectie op de inrichting en het verloop van het beleid, waarbij we beleid zien als beleidsformulering en beleidsuitvoering. Een lerende evaluatie van de transitie van het landelijk gebied biedt beleidsbetrokkenen een kans om met elkaar een pas op de plaats te maken, uit te zoomen, meer holistisch te kijken naar het landelijk gebied en de ontwikkelingen daarin vanuit het aangereikte evaluatiekader en de kansen en uitdagingen die daar spelen, om zo vervolgens samen handelingsperspectieven te ontwikkelen. In de dagelijkse beleidspraktijk wordt een dergelijke reflectie vaak al snel vergeten, en ontbreken veelal de mogelijkheden voor een goede en snelle terugkoppeling (*feedback loops*) van de benodigde kennis en informatie. In het NPLG wordt expliciet ingezet op leren en kennisdelen in diverse trajecten. We zien onze rol daarom in het gezamenlijk reflecteren op de structurele veranderingen die een transitie van het landelijk gebied met het oog op de langere termijn vraagt.

Bij kenmerk 3 plaatsen we de kanttekening dat reflectie alleen natuurlijk niet genoeg is; het is een noodzakelijke maar niet afdoende voorwaarde voor het richting geven aan gewenste maatschappelijke ontwikkelingen op de langere termijn. Structurele en ook politieke randvoorwaarden bepalen de ruimte waarbinnen verandering mogelijk is. Dit betreft onder andere de marges die politieke keuzes op Europees, landelijk, provinciaal, gemeentelijk en waterschap niveau voor verandering laten. Zonder dergelijke structurele randvoorwaarden als zodanig ook in het geding te stellen versterken deze de *business as usual*, en bestendigen het bestaande. Belangrijk hierbij is de kracht van 'non-decisions' (Bachrach & Baratz 1962). Het niet nemen van besluiten of het uitstellen van keuzes versterkt bestaande instituties en ontwikkelingen. Om dit concreet te maken: in gebiedsprocessen wordt het ontbreken van een alternatief verdienmodel voor de landbouw veel genoemd als struikelblok voor verandering (zie ook PBL & VU Athena, 2021). Zonder duidelijke keuzes op nationaal niveau en de opbouw van nieuwe structuren en instrumenten zal de Nederlandse landbouw haar huidige koersvaste ontwikkelpad voortzetten en is fundamentele verandering niet waarschijnlijk (PBL 2018). Vooralsnog worden er wel veel nieuwe ambities en doelen voor het landelijk gebied geformuleerd, maar is er met onder meer het mislukken van het landbouwakkoord vooralsnog geen zicht op duidelijke nationale keuzes, nieuwe organisatievormen of gedragen instrumenten. Inzet vanuit het NPLG op bijvoorbeeld extensivering en natuurinclusieve landbouw begint dan al met een achterstand; een achterstand die niet alleen met gebiedsprocessen in te halen is (PBL & VU Athena, 2021), ook niet als deze worden ondersteund met lerende (evaluatie)trajecten.

Kenmerk 4 is de assumptie dat PBL, VU en WUR met een lerende evaluatie een kritische en verbindende rol kunnen spelen tussen uitvoering, beleid en kennis. Dat doen we door als 'meedenker' (eerder dan afstandelijke toeschouwer), en 'uitdager en tegendenker' (eerder dan 'beoordelaar') op te treden. Vanwege de nadruk die ligt op terugkoppeling als basis voor reflectie wordt deze rol van de evaluator wel 'reflexief' genoemd. Naast het frequent en systematisch terugkoppelen van informatie en inzichten heeft de evaluator een rol in het creëren van omstandigheden waaronder die terugkoppeling kan leiden tot reflectie, ook – juist – op onderliggende aannames en veronderstellingen. In de LE TLG ligt de nadruk op het expliciet maken van die veronderstellingen die het beleid informeren, het organiseren en geven van feedback en het aanmoedigen van samenwerking tussen het beleid en zijn omgeving, en het inbrengen van kennis daarbij. Een belangrijk element in de lerende evaluatie is dan ook de uitwisseling van informatie en ervaringen binnen en tussen de partijen en netwerken waarop het beleid betrekking heeft te bewerkstelligen. Die feedback kan aanleiding zijn het beleid aan te passen, door de kennis en hypothesen van de evaluator

en betrokkenen bij te stellen.

## 1.2.2 Doelgroep lerende evaluatie

In het geval van de lerende evaluatie transitie landelijk gebied (LETLG) kijken we naar het transformerend vermogen van het beleidsarrangement (zie hoofdstuk 3). Met de lerende evaluatie beogen we het leren en reflecteren gericht op transformerend vermogen te faciliteren tussen de overheden onderling en tussen deze beleidsbetrokkenen en de betrokken bredere beleidsomgeving – waaronder maatschappelijke actoren, ondernemers, boeren en burgers.

Samen krijgen onderzoekers en beleidsbetrokkenen zo inzicht in de inrichting en het verloop van de transitie landelijk gebied, zodat reflectie op de kernvraag op gang komt: ‘draait het in het beleid rond de transitie landelijk gebied om de goede dingen en zijn alle betrokkenen met de juiste dingen bezig?’. Gezamenlijk ontwikkelen we vervolgens handelingsperspectieven voor verbetering. Met de lerende evaluatie zorgen we er ook voor dat het reflecteren op en formuleren van nieuwe vragen en inzichten voor de transitie landelijk gebied niet vrijblijvend is, maar dat acties voortkomend uit de reflectie worden gedocumenteerd en in de praktijk opgevolgd kunnen worden.

Om de doelgroep van de lerende evaluatie nader vast te stellen gaan we uit van:

- De sturingsaanpak van het NPLG vraagt om een *langdurige* samenwerking tussen overheden onderling en van deze overheden met boeren, bedrijven, natuur- en landschapsorganisaties en overige maatschappelijk belanghebbenden. Deze samenwerkingen komen naar voren in de interbestuurlijke samenwerking, in gebiedsprocessen en in gezamenlijke leerprocessen. Het laatste betreft een proces van onderlinge afstemming en coördinatie, het organiseren van feedback tussen beleidsdomeinen onderling en tussen beleid en uitvoering, door beleidsbetrokkenen wel ‘achtjes draaien’ genoemd.
- De *vorm* en *organisatie* van zulke samenwerkingen verschilt per beleidsdomein en per gebied. Soms is interbestuurlijke samenwerking, en de samenwerking van overheid en maatschappelijke belanghebbenden, sterk geïnstitutionaliseerd. Soms heeft de samenwerking een informeel een vrijwillig karakter (zie Van den Berg et al., 2023). Ook zullen naar verwachting nieuwe netwerken ontstaan. De uitwerking van het NPLG, en daarmee de sturingsaanpak en de beoogde transitie landelijk gebied is immers ‘een gezamenlijke zoektocht om de gewenste invulling vorm te geven’ door Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten en de andere gebiedspartners (zie 1.1.1).

De doelgroepen van de LETLG zijn dan algemeen gesteld: beleidsambtenaren, met name degenen die bij de drie verzoekende departementen (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit; Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Infrastructuur en Waterstaat), de provincies en het IPO, de VNG en de gemeenten en de UvW en de waterschappen betrokken zijn bij de transitie landelijk gebied en natuurlijk betrokken niet-overheidspartijen. Zo gesteld is het een hele brede en ongerichte doelgroep. Daarom delen we de doelgroep op in een primaire en een secundaire te informeren doelgroep.

Voor elk van deze doelgroepen zal een andere manier van betrekken en informeren worden toegepast. Deze aanpak wordt nader uitgewerkt tijdens de uitvoering van het project.

De *primaire* doelgroep zijn beleidsambtenaren betrokken bij de toepassing van de sturingsaanpak van het NPLG (waarbij de assumptie is dat deze sturingsaanpak bijdraagt aan een transitie van het landelijk gebied). Binnen deze groep onderscheiden we volgende subgroepen:

- De groep die strategisch en visievormend betrokken is bij de transitie landelijk gebied vanuit het NPLG, de PPLG's en de direct aanpalende beleidsterreinen. De ervaring leert dat voor de medeoverheden deze groep ook bestuurders van provincies, waterschappen en gemeenten omvat.
- De groep die inhoudelijk, tactisch en operationeel betrokken is bij de transitie landelijk gebied vanuit het NPLG, de PPLG's en het direct aanpalende beleid.

De *secundaire* doelgroep zijn de betrokkenen bij casussen (zie 4.3) die met het PBL, VU en WUR onderzoeksteam in aanraking komen vanuit medeoverheden, uitvoeringsorganisaties en vanuit boerenorganisaties, natuur-, landschap- en milieuorganisaties, lokale belangengroepen en andere direct bij gebiedsprocessen betrokkenen. Deze (kleine) groep die via de casussen direct met het onderzoek in aanraking komt kan daar ook direct hun voordeel mee doen, bijvoorbeeld door 'hun' dilemma's direct met beleidsmakers te bespreken in reflectiesessies. Deze groep neemt deel aan (een deel van) de reflectiesessies van de lerende evaluatie, herkent hun dilemma's in de casusrapportages en krijgt handelingsperspectief en mogelijk meer mee.

Naast deze twee doelgroepen is er nog een veel grotere groep bij het NPLG betrokkenen vanuit overheden en maatschappelijke actoren die niet in aanraking komen met het onderzoek. Deze groep informeren PBL-VU-WUR via formele rapportages. Daarnaast is het idee achter een lerende evaluatie dat de primaire doelgroep lessen en handelingsperspectief ter harte neemt om de beleidsinzet aan te scherpen waardoor voor deze groep het werk zonder teveel afdwalen gericht kan blijven op de lange termijn transformatie van het landelijk gebied.

## 2 Landelijk Gebied als transformatieopgave

In dit hoofdstuk zetten we uiteen waarom het NPLG verbonden is aan een transformatieopgave (2.1), en wat centrale uitdagingen zijn in de hier beoogde transformatie (2.2).

### 2.1 Waarom een transformatieopgave

De combinatie van de NPLG doelen, de hoofdogaven en de maatschappelijke dynamiek maakt dat de ‘transitie landelijk gebied’ door PBL, VU en WUR wordt gezien als een transformatieopgave (zie voor de doelen en hoofdogaven van het NPLG bijlage 2). De begrippen transformatie en transitie worden hier uit elkaar gehouden om de blik te kunnen richten op de wisselwerking tussen verschillende systemische veranderingen die raken aan de doelen en opgaven van het NPLG. Een transformatie begrijpen we als “complexe en grootschalige maatschappelijke veranderprocessen waarbij meerdere transities van verschillende, onderling samenhangende (sub)systemen in elkaar grijpen (Hölscher et al., 2018; Patterson et al., 2017; Scoones et al., 2020). In het licht van deze interpretatie draait een transitie om de veranderingsprocessen binnen een subsysteem, zoals het landbouwsysteem, het natuurbeheersysteem, het water(beheer)systeem, het energiesysteem etc.

In het landelijk gebied liggen grote opgaven om de natuur te herstellen, de waterkwaliteit en -kwantiteit te verbeteren en de broeikasgasuitstoot van landbouw en landgebruik te reduceren. Tegelijkertijd wordt er gezocht naar een uitweg uit de ‘stikstofcrisis’ en is er groeiende aandacht voor de leefbaarheid. De combinatie van opgaven, de steeds korter wordende tijd om de doelen te behalen (KRW 2027; klimaat 2030; stikstof 2035) en de juridische en maatschappelijke druk om de opgaven te realiseren heeft geleid tot nieuw beleid gericht op opschaling en versnelling. Hierdoor is er sprake van een stapeling van oude en nieuwe (inter)nationale doelen, afspraken en verplichtingen in het landelijk gebied. Om de doelen te halen moeten fundamentele keuzes gemaakt worden in de landbouw en in het landgebruik (PBL, 2023). En ondertussen de leefbaarheid, het landschap en het principe van niet afwentelen op elders en later in het vizier te houden.

Tegelijkertijd zijn leefomgevingsvraagstukken meer dan ooit politieke vraagstukken. Rond de natuur (stikstof), klimaat en water opgaven van het NPLG en de gevolgen daarvan voor de leefbaarheid en het landschap botsen de ideeën van een breed spectrum van belanghebbenden, van Farmers Defence Force tot Mobilisation for the Environment. De doelen zijn dan wel (inter)nationaal verplicht, dat betekent nog niet dat ze in gebieden en gebiedsprocessen overal op begrip kunnen rekenen.

Daarnaast is beleid gericht om de doelen in 2030 te halen, mogelijk suboptimaal voor het doelbereik op de langere termijn (2050). Duurzame landbouw in Nederland vraagt namelijk een verduurzaming van de voedselconsumptie en bijdragen van de ketenpartijen aan deze verduurzaming. Het kabinet erkent dit, maar de benodigde transitie naar een duurzamer landbouw-voedselsysteem wordt echter nog onvoldoende ondersteund door het huidige beleid, het ontbreekt vooral aan langetermijnvisie en sturing (PBL, 2023.). De omvang van de opgave zorgt daarnaast behalve voor politieke complexiteit ook voor complexiteit van het uitvoeringsproces. Dat zorgt voor een stevige uitdaging in het goed op elkaar laten aansluiten en elkaar laten versterken van de voorgestelde

maatregelen binnen het NPLG. Vooral ook omdat veel van de geagendeerde beleidsmaatregelen leunen op vrijwilligheid, nog ontwikkeld moeten worden of toegepast moeten worden op een veel grotere schaal dan waar ervaring mee is (Boezeman, Vink & Van Hinsberg 2023). Daarbij kennen gebiedsprocessen lange doorlooptijden en is het de vraag of de som van het doelbereik van de provinciale plannen optelt tot de gewenste doelen nationaal (PBL, 2023; PBL & WUR, 2023).

## 2.2 Verkenning van uitdagingen

PBL, VU en WUR hebben voor de verkenning van de LETLG beleidsdocumenten doorgenomen, interviews afgenomen<sup>2</sup> en deelgenomen aan leertrajecten. Daarnaast is er een stageonderzoek geweest naar de samenwerking tussen Rijk en de provincie Overijssel (Schouten, 2023) en een literatuuronderzoek naar opgavegericht werken en het werken over de grenzen van organisaties en beleidsdomeinen (Van Broekhoven, 2023). Dit vooronderzoek vormt de basis voor de LETLG. Begin 2024 zullen we hier de resultaten van de ex ante analyse NPLG en PPLG's op hun bijdrage aan doelbereik (Boezeman et al., 2023) aan toevoegen.

Hieronder schetsen we ter illustratie hoe enkele van de gevonden uitdagingen raken aan de transitieopgave. We schetsen daarbij ook wat de toegevoegde waarde van deze lerende evaluatie kan zijn in het leren omgaan met deze uitdagingen. De uitdagingen zijn in tabel 1 tevens beknopt samengevat met de interventies uit de NPLG sturingsaanpak erbij.

### ***Uitdaging: inhoudelijke breedte behouden***

*Toegevoegde waarde van lerend evalueren: Signaleren van versmalling van integrale benadering*

In de transitie landelijk gebied wil de overheid horizontaal en verticaal goed samenwerken. Er is een brede waardering bij respondenten voor de integrale benadering van het NPLG en de terugkeer van de Rijksoverheid – LNV in het bijzonder – in het landelijk gebied. Tegelijkertijd bestaan er twijfels of de integrale benadering wel vol te houden is en wel breed genoeg is. De twijfels over het volhouden gaan vooral over de focus op stikstof – aangejaagd door de Rijksoverheid, waarbij de zorg is dat de stikstoffocus andere doelen als de KRW en de klimaatdoelen verdringt of dat de veelbelovende integrale benadering in de praktijk versmalt tot stikstofreductie zonder oog voor de gebiedsrealiteit. De smalle focus kan ook leiden tot te weinig aandacht voor leefbaarheid, sociaaleconomische en culturele aspecten in het landelijk gebied.

### ***Uitdaging: navigeren tussen harde doelen en de maatschappelijke dynamiek in gebieden***

*Toegevoegde waarde van lerend evalueren: Wisselwerking tussen onontkoombare doelen, gebiedsprocessen en het (ontbreken) van perspectief voor de landbouw blootleggen met oog op de lange termijn.*

Binnen de transitie wordt ingezet op zowel onontkoombare doelen en gebiedsprocessen. De vraag is waar ligt het zwaartepunt? Zijn de onontkoombare doelen of de gebiedsprocessen met bewoners, boeren en ondernemers leidend? Bij de gesprekspartners vanuit de Rijksoverheid overheerste het halen van de doelen, al was er ook aandacht voor de bewoners, boeren en ondernemers en de transitieambitie. Bij de medeoverheden en derden waren de gebiedsprocessen en de inbreng van

---

<sup>2</sup> Het gaat om 13 interviews met 16 personen, zowel betrokkenen bij het NPLG als experts, verdeeld in drie groepen: rijksoverheid, medeoverheden en derden in de periode februari – mei 2023 (bijlage 3). De interviews zijn afgenomen met het oog op een lerende evaluatie NPLG. Het verzoek is later aangepast naar een lerende evaluatie transitie landelijk gebied (LETLG).

lokale partijen daarin meer de maat der dingen, al was er ook aandacht voor de onontkoombare doelen.

***Uitdaging: keuzes maken terwijl het toekomstbeeld nog onduidelijk is***

*Toegevoegde waarde van lerend evalueren: Praktische invulling van structurerende keuzes met oog op de lange termijn in kaart brengen.*

Aan de andere kant geven medeoverheden aan dat het beschikbare geld niet voldoende is om de doelen alleen d.m.v. gebiedsprocessen te bereiken. Medeoverheden verwachten landelijke normering, maar er zijn twijfels of de landelijke overheid de benodigde impopulaire besluiten durft te nemen. Een transitie landelijk gebied kan niet zonder een landbouwtransitie en verandering vraagt een ander verdienmodel. Dat zal geen verrassing zijn, aangezien het NPLG oorspronkelijk in tandem met het perspectief voor de landbouw gepresenteerd werd en later gekoppeld aan het landbouwakkoord, maar er is desondanks nog geen perspectief voor de landbouw.

Het concept structurerende keuzes werd bovendien niet door iedereen begrepen: wat betekenen ze nu eigenlijk? Voor het Rijk is het een belangrijk instrument om het gat tussen algemene doelstellingen en lokale karakteristieken te dichten, voor de andere gesprekspartners waren ze nog ongrijpbaar. Hoe hard zijn ze, hoe juridisch houdbaar en welke zijn er precies zijn vragen die tijdens het gesprek met betrokkenen naar boven kwamen.

***Uitdaging: financiële randvoorwaarden creëren die passen bij de integrale aanpak***

*Toegevoegde waarde: Gezamenlijk zoeken naar manieren om integrale doelstelling overeind te houden binnen financiële en financieel-instrumentele beperkingen.*

Dan is er het transitiefonds en daarmee samenhangend grond. Grond is kostbaar en cruciaal voor veel ambities en oplossingsrichtingen (denk extensivering en buffers), ‘met grond krijg je het rond’, zoals een van de gesprekspartners de transitie beknopt samenvatte. Tegelijkertijd is de ruimte beperkt en heeft alle grond een bestemming, grote opgaven in een beperkte ruimte (PBL 2021). Bovendien lijkt grond eerder economisch eerder intensiever te worden gebruikt, terwijl doelbereik in het NPLG vooral ook extensivering zal vergen met een lagere toegevoegde waarde per hectare. Bij de financiering komt een dubbele uitdaging naar boven. Enerzijds signaleren de gesprekspartners dat de focus van het Transitiefonds puur op de drie doelen - natuur (stikstof), water en klimaat is gericht. En daarmee dat de financiering van processen, van bijdragen aan leefbaarheid en sociaal-economische uitdaging en van ‘smeerolie’ projecten gericht op draagvlak allemaal buiten het Transitiefonds lijken te vallen. Anderzijds werden uitdagingen gezien over de gebruikte financiële instrumenten (bijvoorbeeld SPUKS, zie ook PBL & VU Athena, 2021, textbox 6.2) en de manier van verantwoorden (mate van detail, timing, rol van Financiën).

***Uitdaging: leren mogelijk maken en zorgen dat lessen bestendigen***

*Toegevoegde waarde: Leerbehoeften vanuit Rijk en medeoverheden duiden en inhoud van wat geleerd moet worden ten behoeve van transformatie aanscherpen.*

Afsluitend het leren. Nut en de noodzaak van leren in een transitie werd breed herkend. Het leren kwam naar voren in de beschrijving van het ophalen en verwerken van feedback op beleid, het zogenoemde ‘achtjes draaien’. Waarbij meteen een discrepantie tussen Rijk en medeoverheden naar boven kwam, vanuit het Rijk wordt feedback verwerking door ‘achtjes draaien’ vooral gezien als manier om het doelbereik geleidelijk aan te scherpen, terwijl vanuit de medeoverheden het begrepen werd als manier om de instrumenten voor hen beter passend te maken. Het een sluit het ander niet uit, maar het is niet hetzelfde. Een belangrijke kanttekening die gemaakt werd bij het leren was twijfel aan de capaciteit van de (Rijks)overheid om überhaupt te leren.



## 3 Evalueren van transformerend vermogen

Dit hoofdstuk presenteert het evaluatiekader: het Vliegwielt Transformerend Vermogen. Wij lichten toe waarom het perspectief transformerend vermogen toepasselijk is voor de lerende evaluatie transitie landelijk gebied en wat het oplevert (3.1). Daarna presenteren we het evaluatiekader en onderliggende redenen voor de keuze voor het kader (3.2).

### 3.1 Het perspectief transformerend vermogen

De lerende evaluatie analyseert en evalueert de bijdrage van de rijksoverheid en medeoverheden aan een transitie landelijk gebied vanuit het perspectief op *transformerend vermogen*. Het transformerend vermogen van een beleidsarrangement is het vermogen om, gegeven onzekerheden en veranderende omstandigheden, adequaat, legitiem en effectief veranderingen in gang te zetten die bijdragen aan een ontwikkeling richting het gewenste, fundamenteel veranderd landelijk gebied. Transformerend vermogen betreft dus de beleidskeuzes en sturingsaanpak die de maatschappelijke veranderdynamiek ondersteunen en helpen versnellen.

Met de ‘bril’ van transformerend vermogen kijken we in de lerende evaluatie naar de sturingsaanpak van het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Daarbij zien we het NPLG niet los van aanpaalend (sectoraal) beleid, zoals bijvoorbeeld de Uitvoering van Kaderrichtlijn Water of het Natuurpact. Eerder zien we het NPLG als een centraal element binnen het bredere *beleidsarrangement* dat gericht is op een toekomstbestendig landelijk gebied in 2050 (zie 1.1.1 en fig. 1). Een beleidsarrangement begrijpen we daarbij als: “de tijdelijk gestabiliseerde inhoud en wijze van organiseren rondom een beleidsdomein op één of meerdere beleidsniveaus” (Arts et al. 2006; onze vertaling)<sup>3</sup>.

Tekstkader 2 geeft een voorbeeld wat het perspectief transformerend vermogen in deze lerende evaluatie kan opleveren.

---

<sup>3</sup> Zie bijlage 1 voor nadere toelichting.

### **Tekstkader 2. Wat levert het perspectief op transformerend vermogen op?**

Het perspectief op transformerend vermogen biedt een 'bril' om te begrijpen wat een overheid doet en hoe dit uitpakt in het licht van een toekomstbestendig landelijk gebied in 2050. Het biedt handvatten om de verschillende dynamieken te duiden die in beeld komen wanneer beleidsambtenaren (en andere actoren) streven naar transformatie. Een transformerende overheid moet bijvoorbeeld in staat zijn om richting te geven, om veelbelovende innovaties op te schalen en hun disruptieve kracht gebruiken bij het afbouwen van verouderde praktijken (Braams, 2023). Hiertoe is het nodig om problemen van systemische aard te identificeren, wat de 'bril' gericht op het transformerend vermogen ondersteunt. Het perspectief op transformerend vermogen is echter geen blauwdruk voor transformatieve ontwikkelingen, die is er immers niet. Een transformatie is geen lineair, voorspelbaar proces; eerder gaat het om meerdere processen die door een complex samenspel ontstaan van zowel overheidsinterventies als grootschalige politiek-economische krachten en sociale mobilisatie (Scoones et al., 2020). Transformerend vermogen onderstreept daarbij wel dat ambtenaren invloed hebben op dit complexe samenspel, vanuit hun cruciale rol om partijen bij elkaar te brengen, middelen te verdelen en gezamenlijk tot actie te komen.

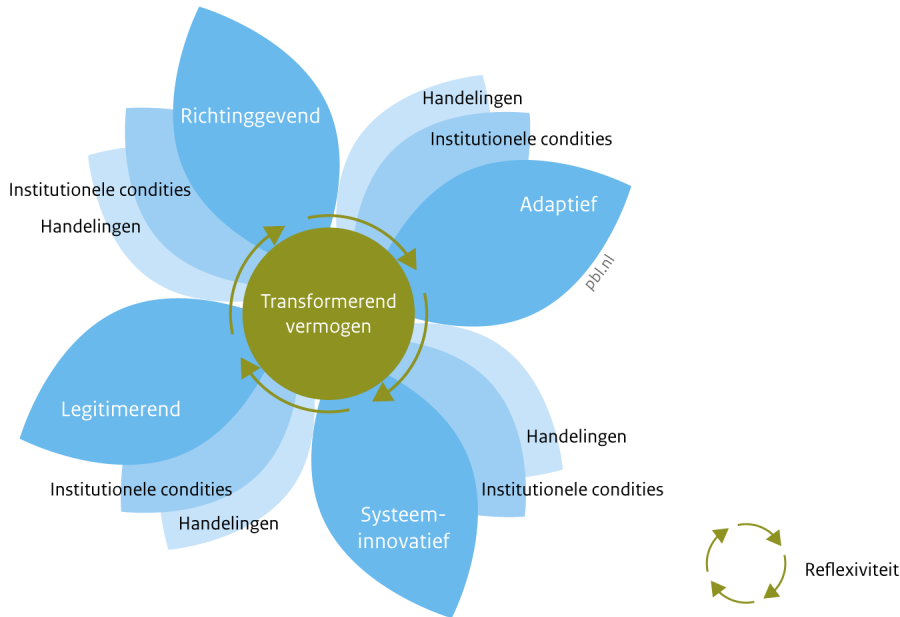
## 3.2 Het evaluatiekader

Om de manier waarop het NPLG gestalte geeft aan een transformerend beleidsarrangement te analyseren maken we gebruik van het evaluatiekader 'Vliegwiel Transformerend Vermogen' (figuur 3).

### Figuur 3. Vliegwiel voor Transformerend Vermogen

#### Vliegwiel voor transformerend vermogen

Evaluatiekader voor het transformerend vermogen



Bron: PBL/VU

PBL en VU hebben het Vliegwiel voor transformerend vermogen oorspronkelijk ontworpen voor de lerende evaluatie klimaatbeleid (in uitvoering sinds 2023)<sup>4</sup>. Het toen ontwikkelde evaluatiekader was gestoeld op de vraag in welke mate overheidsbeleid in staat is – het *vermogen* heeft – om voor een transformatie naar een klimaatneutrale samenleving de juiste randvoorwaarden te creëren (Nabielek et al. 2023).

Hoewel het ontwikkelde kader gericht is op de beoogde transformatie met het klimaatbeleid, constateren we dat het kader net zo relevant en toepasselijk is voor de lerende evaluatie transitie landelijk gebied. Ook het NPLG is verbonden aan een transformatieopgave, al is het lange termijn doel nog lang niet zo concreet dan bij het klimaatbeleid (hoofdstuk 2). Daarnaast gaat het NPLG – net als het klimaatbeleid – uit van een lerende en adaptieve aanpak. Leren gaandeweg de rit wordt als nodig geacht om het beleid zodanig te optimaliseren dat het behalen van de beleidsdoelen (die transformatie vereisen) dichterbij komt.

De toepassing van het evaluatiekader voor de lerende evaluatie transitie landelijk gebied betekent echter niet dat we het kader in dit onderzoek op dezelfde manier operationaliseren als bij klimaatbeleid. Dit vergt maatwerk, elke grote veranderopgave heeft zijn eigen kenmerken, en elk beleid zijn eigen context. Een specifiek kenmerk van het NPLG is onder andere de zoektocht naar het gezamenlijke toekomstbeeld voor het landelijk gebied waar overheden en maatschappelijke actoren als 'stip op de horizon' hun energie op kunnen richten. In het nog te publiceren 'plan van aanpak op hoofdlijnen' werken PBL, VU en WUR verder uit hoe we het evaluatiekader en de 'bril' van transformerend vermogen gebruiken, en welke vragen we middels het kader willen beantwoorden.

<sup>4</sup> Zie <https://www.pbl.nl/lekb>

### 3.2.1 Onderbouwing keuze evaluatiekader

Uit deze verkenning komen de volgende redenen naar voren die de keuze voor het evaluatiekader onderbouwen.

Met het evaluatiekader richten we ons op de *setting* (hier uitgedrukt als het ‘beleidsarrangement’) die de transformatie faciliteert, en op wat de overheid bijdraagt (en kan bijdragen) aan het creëren van deze setting. De focus op de setting is belangrijk omdat de lerende evaluatie op min of meer hetzelfde moment begint als de uitvoering van het beleid. Op de korte termijn zal het NPLG geen toetsbare resultaten opleveren wat de beoogde ‘transitie’ betreft. Met het evaluatiekader van transformerend vermogen kan de evaluatie wèl uitspraken doen over waar (en waardoor) de slagkracht van het beleid onder druk staat, en vergroot kan worden, in relatie tot de vier kerncapaciteiten van het kader (zie 3.2.2). Door de focus te leggen op het beleidsarrangement is er bovendien aandacht voor de samenhangende aanpak van het NPLG en de wisselwerking met aanpalende (sectorale) beleidstrajecten; en de transformerende condities die voortvloeien uit deze wisselwerking (zie fig. 1, par. 1.1.1).

Daarnaast heeft het perspectief op transformerend vermogen oog voor het vliegwieleffect van leren, mits dat leren gericht is op *reflexiviteit*: het vermogen om inzichten in de complexiteit van context en beleidskeuzes en hun doorwerking te vertalen naar reflectie op de aannames die onder beleidskeuzes en sturingsaanpak liggen, deze opnieuw tegen het licht te houden en (wanneer nodig) bij te sturen. In figuur 3 wordt dit vliegwieleffect aangeduid met groene pijlen, reflexiviteit houdt het transformerende vermogen ‘draaiende’. Het is belangrijk dat het beleid gericht op transformatie in beweging blijft. In een transitie is immers de meest efficiënte route naar een gezamenlijk doel niet op voorhand kenbaar. De ‘klassieke’ beleidscyclus werkt hier niet meer en de uitvoering en vormgeving van beleid lopen door elkaar heen. Dit werpt de vraag op: is het NPLG in staat om adequaat te reageren op nieuwe kennis en uitdagingen? Wat hier verstaan wordt onder ‘lerend evalueren’ is bedoeld om dit zoekproces te voeden, en om te helpen bij het verklaren van de mechanismen die bijdragen aan de veranderopgave (Verwoerd et al., 2023; Ter Weel, 2022).

Tot slot brengt het kader de dynamiek onder de aandacht tussen individuele actoren en hun vermogen om eigen keuzes te maken (agency) en anderzijds de structuren (institutionele condities, en andere randvoorwaarden) waaronder deze actoren opereren (die hun professionele context kenmerken en hun handelingsopties bepalen). Een lerende aanpak betekent zodoende dat de sturingsaanpak van het NPLG betrokken actoren uitdaagt om met oplossingen te komen voor uiteenlopende systemische vraagstukken die fundamentele veranderingen in het landelijk gebied belemmeren. Tegelijkertijd wijst de lerende evaluatie op situaties waarin beleidsbetrokkenen (via hun handelen) regels en processen onderhouden die verandering tegenwerken. Daarom valt of staat hun transformerend vermogen met het vermogen tot zelfreflectie om verandering te kunnen bewerkstelligen. Cruciaal is daarbij dat de betrokken beleidsactoren leren van de kansen en complexe uitdagingen die zij in de beleidspraktijk tegenkomen. Daarom gaat een evaluatie gericht op het transformerend vermogen van een beleidsarrangement ook om het creëren van structuren die reflectie bevorderen, zoals kennisnetwerken en het koesteren en ontwerpen van praktijken die de inbreng van kennis-in-beleid versterken. Het versterken van de condities waaronder leren mogelijk wordt gemaakt, wordt aangeduid in de literatuur als ‘derde-orde leren’ (zie Loeber & Laws, 2016)

### 3.2.2 Operationalisering langs vier vermogens

Aan de hand van wetenschappelijke literatuur hebben PBL en VU het concept transformerend vermogen nader uitgewerkt als bestaande uit vier gerelateerde kerncapaciteiten, eveneens gedefinieerd als vermogens: richtinggevend, adaptief, systeem-innovatief en legitimerend vermogen. Bij de vormgeving van het evaluatiekader zijn er voor elk van deze vermogens criteria ontwikkeld die toegepast kunnen worden in de lerende evaluatie. Voor een uitgebreide toelichting van de vermogens en onderliggende criteria verwijzen we naar Nabielek et al., 2023, pagina 12-29<sup>5</sup>.

Hieronder lichten we de vier vermogens kort toe. We hebben per vermogen empirische vragen toegevoegd als mogelijke concretisering. In het plan van aanpak dat later verschijnt werken we deze vragen nader uit.

- Richtinggevend vermogen definiëren we als het vermogen om beleidsambities en -doelen vanuit de langetermijnpoging en -missie te definiëren. En daarnaast om leiderschap te nemen om beleidsprocessen te coördineren en onderling te verbinden in het licht van deze ambities en doelen. Een mogelijke empirische vraag is: wat getuigt van richtinggevend vermogen, welke elementen uit het beleidsarrangement ondersteunen visievorming en helpen om de lange termijn doelen in het vizier te houden?
- Adaptief vermogen betreft het vermogen om op flexibele wijze lopende beleidsprocessen aan te passen en bij te sturen. Dit gebeurt in reactie op relevante (onverwachte) ontwikkelingen, onzekerheden en risico's, evenals op nieuwe inzichten en kansen, met steeds de langetermijnpoging in het vizier. In het licht van een transitie landelijk gebied is een mogelijke vraag: welke elementen uit het beleidsarrangement bevorderen of hinderen het anticiperen op nieuwe ontwikkelingen?
- Systeem-innovatief vermogen definiëren we als het vermogen om maatschappelijke en institutionele innovaties, die relevant zijn voor de lange-termijn opgave, te koesteren en in stelling te brengen. En tevens het vermogen om creatieve en nieuwe wijzen van doen en denken uit de samenleving op te schalen en te institutionaliseren. Een mogelijke empirische vraag hierbij is: welke elementen uit het beleidsarrangement bevorderen of hinderen de opbouw van nieuwe productieve praktijken en de afbouw van belemmerende structuren?
- Legitimerend vermogen is het vermogen om beleidsprocessen en de concrete uitvoering hiervan vorm te geven op een wijze die legitiem wordt gevonden door een diversiteit aan belanghebbenden (waaronder burgers), in het licht van de langetermijnpoging. Een mogelijke analysevraag is: Welke elementen uit het beleidsarrangement bevorderen of hinderen proceslegitimititeit en in hoeverre dragen die bij aan ervaren legitimititeit van de beleidsuitkomsten?

---

<sup>5</sup> Een uitgebreide toelichting en wetenschappelijke onderbouwing van het kader is te vinden op de PBL website: [WORKING PAPER: AN EVALUATION FRAMEWORK FOR THE TRANSFORMATIVE CAPACITY OF DUTCH CLIMATE POLICY \(pbl.nl\)](https://www.pbl.nl/en/publications/working-paper-an-evaluation-framework-for-the-transformative-capacity-of-dutch-climate-policy)

Met het evaluatiekader worden deze vier vermogens nader geconceptualiseerd (fig. 3). Dit doen we langs bijhorende acties/handelingen van (beleids)actoren en institutionele condities die het transformerend vermogen van deze actoren vergroten. Hiermee beoogt de lerende evaluatie de focus te leggen op de wisselwerking tussen de door de NPLG sturingsaanpak geïnitieerde actie en stevige institutionele veranderingen binnen het gehele beleidsarrangement rondom een transitie landelijk gebied (zie Nabielek et al., 2023, voor verdere toelichting en wetenschappelijke onderbouwing van het Vliegwiel Transformerend Vermogen).

Tussen elk van de vier vermogens kunnen afruil of versterkingen zitten (*trade-offs*). In de evaluatie houden we daarom ook juist de wisselwerking tussen vermogens in beeld. Indien alle in principe aanwezig zijn in een beleidsarrangement, is aan de eerste assumptie voldaan, en is er sprake van transformerend vermogen.

Gegeven de samenhang tussen transformatie en reflexiviteit is een tweede assumptie dat als het transformerend vermogen op een *lerende* wijze wordt geëvalueerd, dit de reflexiviteit die nodig is voor de transformatie ten goede komt. Zoals in paragraaf 1.2 en 3.1 uiteen is gezet, vraagt reflexiviteit om 'leren' in de betekenis van reflectie en revisie van (de onderliggende aannames onder) de wijze waarop beleid wordt georganiseerd, hoe interactie en coördinatie vorm worden gegeven en middelen ingezet etc. Ook gaat het erom lessen die al werkendeweg worden opgedaan tijdens de uitvoering van het beleid meteen te vertalen naar input in het reflectieproces en daarmee mogelijk tot beleidsherzieningen.

# 4 Vooruitblik uitvoering lerende evaluatie

Dit hoofdstuk presenteert uitgangspunten voor de uitvoering van de lerende evaluatie. We presenteren de onderzoeksvraag (4.1). Daarna gaan we in op de toepassing van het evaluatiekader (4.2) en de empirische dataverzameling (4.3). We sluiten af met een vooruitblik (4.4).

## 4.1 Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van de lerende evaluatie transitie landelijk gebied luidt:

*Op welke wijze draagt de sturingsaanpak van het NPLG bij aan het versterken van transformerend vermogen van het beleidsarrangement gericht op een transitie van het landelijk gebied?*

In deze vraagformulering ligt de nadruk op het NPLG, incl. PPLG's en gebiedsprocessen, en wat het beleid bijdraagt aan een transformerend vermogen van het beleidsarrangement voor het landelijke gebied als geheel. Met 'sturingsaanpak' verwijzen we naar de zes inhoudelijke en organisatorische beleidsinterventies, zoals geïdentificeerd in paragraaf 1.1.1 van deze rapportage.

In de opzet van de onderzoeksvraag is rekening gehouden met de samenhang tussen transformatie en reflexiviteit, en de assumptie dat deze lerende evaluatie reflexiviteit ondersteunt (zie 1.2 en 3.2.1). Aangezien inzichten over transformerend vermogen gedurende deze lerende evaluatie geformuleerd worden in interactie tussen onderzoekers en beleidsbetrokkenen, bieden deze steeds opnieuw een basis voor reflectie op de sturingsaanpak van het NPLG. Het evaluatiekader voor het transformerend vermogen (fig. 3) is daarbij een 'spiegel' die we de betrokkenen bij de evaluatie voorhouden om deze reflectie op gang te brengen (4.2).

We kiezen voor een focus op de algemene term 'transitie landelijk gebied' zoals het beleid gebruikt<sup>6</sup> omdat er nog veel onzekerheid bestaat over de concrete invulling van een toekomstbestendig landelijk gebied in 2050. Wat het beoogde toekomstbeeld precies inhoudt is aan de beleidsbetrokkenen bij de transitie landelijk gebied en het NPLG. Cruciaal daarbij is dat de lerende evaluatie de beleidsbetrokkenen ondersteunt bij het concretiseren van mogelijke transitieambities en verandertheorieën, ook al kunnen deze ambities van situatie tot situatie behoorlijk verschillend uitvallen. Inzicht in de specifieke invulling van een toekomstbestendig landelijk gebied is nodig om na te kunnen gaan welke zaken het daadwerkelijk realiseren van systemische verandering in de weg staan en waar de systeemkansen liggen. In paragraaf 4.3 gaan we hier nader op in.

In de uitvoeringfase van de lerende evaluatie wordt de centrale onderzoeksvraag nader uitsplitst in deelvragen die we gedurende het onderzoek beantwoorden. Op basis van deze antwoorden trekken we conclusies over de centrale onderzoeksvraag.

---

<sup>6</sup> Bijvoorbeeld in de benaming van beleidsdirectoraten en -directies zoals het directoraat-generaal Regeorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG) en de directie Transitie Landelijk Gebied.

## 4.2 Toepassing evaluatiekader

In een lerende evaluatie komen ‘leren’ en ‘evalueren’ samen (Verwest et al., 2019). In de lerende evaluatie transitie landelijk gebied heeft het evaluatiekader transformerend vermogen daarom twee betekenissen:

Ten eerste fungeert het kader – voor de beleidsbetrokkenen – als een instrument om ervaren dilemma’s in de praktijk te duiden in het licht van het transformerend vermogen van het beleidsarrangement. Het gaat hier om actoren die het NPLG uitvoeren, vanuit een ministerie of een koepel (IPO, VNG, UvW), een bepaalde provincie of een bepaald gebied (zie 1.3.1). We noemen dit ook het ‘*emic*’ perspectief, omdat het ‘inzoomt’ op een specifieke situatie vanuit de percepties, ervaringen en interpretaties van betrokkenen (Grin & Loeber, 2007). Met de kanttekening dat het hier vaak om eerste-orde leren gaat: het verbeteren van de werking van bestaand beleid, gericht op aanpassingen *binnen* bestaande kaders en structuren vanuit de vraag welke zaken in de ogen van de beleidsbetrokkenen in een bepaalde context verbeterd kunnen worden. Het kader ondersteunt de stap naar tweede- en derde-orde leren,<sup>7</sup> de werking van het NPLG sturingsaanpak én het verklaren van systemische knelpunten in het beleidsproces, en hoe deze effectief kunnen worden aangepakt (Verwoerd et al., 2023).

Ten tweede fungeert het kader – voor de onderzoekers – als *evaluatief* instrument. Wij noemen dit ook het ‘*etic*’ perspectief, omdat het meer algemene conclusies en observaties betreft over het gerealiseerde transformerend vermogen (‘uitzoomen’). Geïnformeerd door het Vliegwielt Transformerend Vermogen (zie 3.2, fig. 3) stelt het kader evaluatoren in staat om overkoepelende vraagstukken te identificeren die systemisch van aard zijn (en daarmee vaak niet onmiddellijk zichtbaar zijn voor degenen die betrokken zijn bij situatie gebonden uitvoeringsprocessen). Deze vraagstukken vereisen enige inspanning van verzoekers en beleidsbetrokkenen wat het expliceren betreft van handelingsopties en mogelijke oplossingsstrategieën. Het kader biedt de beleidsbetrokkenen daarmee de gelegenheid om tweede- en derde-orde lessen aan te pakken.

---

<sup>7</sup> In een lerende evaluatie speelt de diepgang van het leren een belangrijke rol. De diepgang wordt vaak uitgedrukt in termen van 1e, 2e en 3e orde leren (Argyris & Schön, 2006). Eerste-orde leren gaat over het herzien van overwegingen die betrekking hebben op de concrete, bestaande situatie, en daarom, praktisch gezien, in deze lerende evaluatie op verbeteren van bestaand beleid. Tweede-orde leren betreft reflectie op en revisie van de onderliggende aannames en overwegingen die keuzen in een specifieke situatie informeren, evenals ook op de structurerende kaders waarbinnen deze vorm krijgt. Reflectie hierop en revisie hiervan, hoe lastig ook, is noodzakelijk voor het kunnen bewerkstelligen van grote wijzigingen in het beleid (vernieuwing). Derde-orde leren betreft het reflecteren op en creëren van condities waaronder leren (reflectie) en het ontwikkelen van meer en betere feedback loops (ten behoeve van tweede-orde reflexiviteit) gestimuleerd kunnen worden.



## 4.3 Uitgangspunten empirische analyse

### 4.3.1 Casusonderzoek

In de uitvoeringsfase van de lerende evaluatie maken we gebruik van casusonderzoek. In de periode 2024-2026 onderzoeken we drie casussen, waarbij we ervan uitgaan dat een ‘casus’ meerdere sub-casussen bevat. Bijvoorbeeld verschillende gebiedsprocessen of processen van samenwerking tussen departementen onderling of met medeoverheden. De drie casussen worden parallel onderzocht gedurende de drie jaar dat de LETLG loopt.

Middels de drie casussen willen PBL, VU en WUR het empirisch materiaal verzamelen voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag in 4.1. Het casusonderzoek dient het doel om inzichten te verkrijgen in de werking van het beleid in de praktijk. Eerder in dit document (1.1.1) hebben we aangegeven dat de NPLG sturingsaanpak opgebouwd is uit zes globale interventies die verder uitgesplitst en gespecificeerd worden op departementaal, provinciaal en gebiedsniveau en in de interactie tussen deze partijen. Deze zes interventies kunnen ook begrepen worden als zes centrale hypothesen (‘policy beliefs’) die het sturingsdiscours rondom het NPLG typeren. Om de werking van dat sturingsaanpak in de praktijk te analyseren is gekozen om te werken met casussen die zo worden geselecteerd dat (a) daarmee deze interventies zullen worden onderzocht en (b) daarmee het onderliggende beleidsarrangement zal worden onderzocht, zoals fig. 1 laat zien.

Idealiter geven de casussen niet alleen een genuanceerd beeld hoe het beleid uitpakt in de praktijk, maar leveren ook inzichten hoe beleidskeuzes en governance van het NPLG het transformerende vermogen versterken van het beleidsarrangement als geheel. Om op basis van de verzamelde empirische data uit de casussen inzichten te formuleren over transformerend vermogen hebben we de tussenstap bedacht om gebruik te maken van een realistische evaluatiebenadering (Pawson & Tilley, 1997). We spreken van een ‘benadering’ om beter aan te geven dat we geen evaluatie gaan uitvoeren op niveau van een enkele (sub-)casus. De evaluatie gaat over het transformerend vermogen van het beleidsarrangement en niet over de uitvoering in een casus of sub-casus.

De realistische evaluatiebenadering helpt om per casus te analyseren of en hoe het beleid werkt in het licht van wat de (in de ogen van casusbetrokkenen) *gewenste* ontwentelingen zijn naar een ‘toekomstbestendig landelijk gebied’ - inclusief wat een landbouw- voedseltransitie, een duurzaam watersysteem, de transitie inzake herstel van natuur enzovoort tegenhoudt.

#### **Focus op verandertheorieën in casusonderzoek**

Middels een realistische evaluatiebenadering kunnen onderzoekers de aannames die ten grondslag liggen aan specifiek beleid - hier de NPLG sturingsaanpak en de interpretatie daarvan in provincies en gebiedsprocessen en onderliggende transitieambities – toetsen door te focussen op hun uitwerking in concrete contexten. Hiervoor worden aannames geëxpliciteerd, en vertaald in toetsbare hypothesen. Deze aannames tezamen vormen de beleidstheorie, dat wil zeggen ‘verandertheorie’ (theory of change) in beleid (Hoogerwerf, 1990). ‘Theorie’ verwijst hier niet naar een wetenschappelijke theorie, maar naar het geheel van normatieve, causale en finale overwegingen die het ontwerp van een beleid informeren, en de veronderstellingen van verschillende actoren over de werking van beleid weerspiegelen. Een verandertheorie, met andere woorden, beschrijft de relatie tussen door beleid gestimuleerde activiteiten (hier verbonden aan de zes interventies van het NPLG sturingsaanpak) en verwachte resultaten vanuit het perspectief van verschillende actoren.

Aan de hand van documentenanalyse, werksessies en interviews reconstrueren PBL, VU en WUR de verandertheorieën van verschillende groepen actoren die ten grondslag liggen aan de sturingsaanpak. Op die manier levert de evaluatieaanpak ‘toetsbare’ verandertheorieën, die besproken worden met (de werkgroep van) verzoekers, waarbij gekeken wordt of theorie(en) (h)erkend worden. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat verandertheorieën op basis van voortschrijdend inzicht bijgesteld kunnen worden. In deze *lerende* evaluatie zetten PBL, VU en WUR in op het laatste. Hiertoe wordt reflectie, leren en onderlinge uitwisseling gefaciliteerd onder betrokken actoren over dominante en/of uiteenlopende verandertheorieën en over stappen die gezet moeten worden om richting beoogde resultaten te werken.

### **Focus op transformerend vermogen in doorsnijdende analyse**

De tussenstap van realistische evaluatie en verandertheorieën creëert de empirische basis voor doorsnijdend onderzoek naar transformerend vermogen. In dit onderdeel van de empirische analyse richt zich de lerende evaluatie op de vraag: hoe verhoudt zich wat in het licht van een bepaalde verandertheorie wel/niet werkt tot transformerend vermogen? Om te concretiseren hoe het beleid (en bijhorende sturingsaanpak) richting, legitimiteit, systeem-innovatie en adaptiviteit aan de transitie richting 2050 geeft, zetten PBL, VU en WUR het Vliegwielt Transformerend Vermogen in (fig. 3).

PBL, VU en WUR werken de doorsnijdende analyse in de uitvoeringsperiode van de lerende evaluatie verder uit. Uitgangspunt is dat de doorsnijdende analyse middels het evaluatiekader het verband legt tussen hardnekkige vraagstukken die betrokkenen in de casussen signaleren en de 4 kerncapaciteiten van transformerend vermogen. Idealiter leidt de lerende evaluatie ertoe dat vraagstukken niet alleen worden geïdentificeerd, maar dat ook aanvullende acties worden gearticuleerd om bijvoorbeeld gesignaleerde belemmeringen weg te nemen, en partijen daartoe worden aangezet. Deze vorm van leren wordt aangeduid als ‘tweede-orde leren’. Aanname hier is dat we aan de hand van het Vliegwielt Transformerend Vermogen kunnen beoordelen in hoe deze vraagstukken tegenkracht bieden aan een beleidsarrangement dat transformatie op een reflexieve wijze stimuleert.

### **4.3.2 Selectiecriteria casussen**

Een centrale uitdaging gelet op de hoofdvraag in 4.1 is het selecteren van de casussen. Enerzijds moeten de casussen praktisch inzicht geven in specifieke situaties, anderzijds moeten ze ook bijdragen aan inzichten op systeemniveau, gericht op het transformerend vermogen van het beleidsarrangement. Om dat specifieker te maken streven we er naar om door middel van de casussen inzicht te krijgen in hoe de vier vermogens waar het transformerend vermogen uit is opgebouwd tot uiting komen in het beleidsarrangement. De verwachting is dat de nadruk op de verschillende vermogens verschilt per casus. De casussen dienen dus zelfstandig te onderzoeken zijn en tegelijkertijd onderdeel van de sturingsaanpak van het NPLG. Een sturingsaanpak die loopt van Rijksoverheid tot gebiedsproces en inhoudelijk meerdere beleidsdomeinen omvat (fig. 1).

Hieronder zetten we de lijnen uit voor de selectiecriteria en de uitvoering van de case studies. De nadere invulling volgt in het plan van aanpak én kan veranderen onder voortschrijdend inzicht en veranderende omstandigheden in een dynamische beleidsomgeving.

De gekozen selectiecriteria zijn:

- Een casus omvat een deel van de interventies van de NPLG sturingsaanpak (I gebiedsgericht (met provincies als gebiedsregisseur); II regionale differentiatie van onontkoombare doelen; III interbestuurlijk samenwerken als één overheid; IV een lerende aanpak; V structurerende keuzes en IV het transitiefonds).
- Een casus licht een specifiek onderdeel van zowel inhoud als organisatie van het NPLG uit en is daarmee exemplarisch voor een deel van het beleidsarrangement. Met meerdere casussen vormen we een beeld van het beleidsarrangement.
- Een casus moet raken aan een combinatie van doelen en hoofdoelstellingen van het NPLG (doelen: 1. natuur, met als onderliggende opgave de reductie van stikstof; 2. Water; 3. klimaat (broeikasgassen); hoofdoelstellingen: I. toekomstbestendige ontwikkeling; II keuzes bovenregionale verdelings- en kwaliteitsvragen; III beschermen en bevorderen vitaal landelijk gebied; IV lerende aanpak en samenhangende rijksinzet). Zie ook bijlage 2 over het NPLG.
- Casus en sub-casussen moeten te onderzoeken zijn in de periode 2024-2026. Dat vraagt medewerking en betrokkenheid van de betrokken overheden (van Rijk tot regio) en gebiedspartijen. En het vraagt om processen waar in die periode daadwerkelijk wat gebeurt.
- Een casus moet relevant zijn voor de zes verzoekers (LNV, IenW, BZK, IPO, VNG en UvW) en hun achterban;
- PBL, VU en WUR beschikken over de benodigde casus specifieke kennis & capaciteiten om een casus goed te kunnen onderzoeken en er is voldoende bereidheid van (sub-)casusbetrokkenen om mee te werken aan het (sub-)casusonderzoek.

Op basis van de selectiecriteria wordt een shortlist met mogelijke casussen opgesteld. In overleg met de verzoekers wordt uit deze shortlist drie casussen gekozen. Voor deze drie casussen wordt vervolgens een onderzoeksopzet gemaakt per casus. Zoals hierboven (4.3.1) toegelicht gebruiken we de realistische evaluatiebenadering (Pawson & Tilley, 1997) in de casussen om een empirische basis te vormen voor inzichten in het transformerend vermogen van het beleidsarrangement rond de transitie landelijk gebied. Het streven is hierbij om te werken met een matrix van 3 bij 3. Drie casussen met elk drie embedded sub-casussen (tekstkader 3).

### **Tekstkader 3: illustratie casus en embedded sub-casus, hoe ziet dat eruit?**

Een onderdeel van de sturingsaanpak van het NPLG zijn structurerende keuzes. Een belangrijke set van deze structurerende keuzes is water en bodem sturend (WBS). Binnen water en bodem sturend wordt op de hoge zandgronden ingezet op grootschalig herstel van beekdalen op zandgronden voor het verbeteren van de waterkwaliteit in gebiedsprocessen. Het idee is dat hiermee niet alleen de doelen voor de waterkwaliteit (vanuit de KRW en de Nitratrichtlijn) gehaald worden, maar ook andere doelstellingen gerealiseerd worden (zoals Natuurnetwerk Nederland (NNN), groenblauwe dooradering (GBDA) en koolstofvastlegging in bodem, bossen en natuur (BBN)) (LNV, IenW & BZK 2023b).

De inzet op grootschalig herstel van beekdalen in de hoge zandgronden is een element uit de sturingsaanpak die we als casus kunnen nemen. Als sub-casussen kan dan gekeken worden naar bijvoorbeeld een gebiedsproces in Brabant, in Overijssel en een in Groningen.

Het casus onderzoek begint dan met het reconstrueren van de beleidstheorie: hoe gaan instrumenten leiden tot het gewenste resultaat? En welke toetsbare hypotheses zijn op te stellen. Om vervolgens te kijken waar wordt het in de praktijk gebracht en welke sub-casussen zijn geschikt. Na selectie van de sub-casussen en het vaststellen van de toetsbare hypotheses wordt de onderzoeksopzet voor de casus geoperationaliseerd en het onderzoek gestart.

## 4.4 Omgangsvormen voor lerend evalueren

De impact van een lerende evaluatie valt of staat met het commitment onder beleidsactoren om samen een leerproces aan te gaan. Hieronder presenteren we omgangsvormen bij lerend evalueren.

Tijdens een lerende evaluatie is het onderscheid tussen 'kennisproducent' (de onderzoekers) en de 'kennisgebruiker' (de beleidsactoren) niet functioneel. Onderzoekers en de betrokken beleidsactoren gaan samen en onderling een leerproces aan en hebben daarin gelijkwaardige rollen. Tegelijkertijd zijn de rollen – en de verantwoordelijkheden die daarmee gepaard gaan – niet gelijk. Zo hebben onderzoekers zich te houden aan de standaarden voor onafhankelijke en robuuste wetenschap (zie Kunseler & Verwoerd, 2019), en hebben beleidsactoren eveneens rekening te houden met het bewaken van een democratisch en legitiem beleidsproces. De organisatie van het evaluatieproces vergt om die reden aandacht voor goede omgangsvormen tussen onderzoekers en beleidsactoren; en tussen betrokken beleidsactoren onderling. In tabel 1 zijn de kwaliteitsprincipes weergegeven. Afspraken hierover en alertheid op de naleving daarvan stellen PBL, VU en WUR in staat om de kwaliteit, relevantie en onafhankelijkheid van het onderzoek te waarborgen. Het waarborgen van de principes vergt onderlinge alertheid en afstemming.

**Tabel 1. Kwaliteitsprincipes voor de lerende evaluatie transitie landelijk gebied**

Kwaliteitsprincipes	In het kort
1. Gedeeld eigenaarschap	<p>Beleidsbetrokkenen zijn mede-eigenaar van de lerende evaluatie en benutten inzichten die tijdens de lerende evaluatie worden gedeeld, uitgewisseld en gerapporteerd om beleid en uitvoering effectiever te maken. Via rol- en verwachtingsmanagement en werkvormen kunnen PBL, VU en WUR dit eigenaarschap bewerkstelligen. Dit vraagt van beleidsbetrokkenen motivatie, commitment en tijd voor een bijdrage aan het evaluatieproces.</p>
2. Open, transparant en verrassingsvrij	<p>Openheid van alle betrokkenen is nodig om ongemak, verschil van inzicht en wrijving bespreekbaar te maken. Dit vergt een professionele én reflectieve houding van zowel onderzoekers als beleidsbetrokkenen, onder meer door wederzijds ‘verrassingsvrij’ werken hoog in het vaandel te houden. PBL, VU en WUR creëren, via werk- en leersessies, de benodigde ruimte voor uitwisseling in vertrouwen, waar alle betrokkenen hun ongemak en onzekerheden kunnen delen.</p>
3. Diversiteit en inclusie	<p>De kwaliteit van het leerproces is erbij gebaat dat alle geluiden aan bod kunnen komen. Dit vraagt om goede begeleiding van de interactieve onderdelen, zodat partijen worden uitgedaagd. Een onafhankelijk klankbord van wetenschappers en maatschappelijke partijen zal de inclusieve blik van het onderzoeksteam waarborgen.</p>
4. Responsief, iteratief en beheersbaar	<p>Een responsieve en iteratieve aanpak is nodig voor de kwaliteit van het leerproces. Echter, die kan op gespannen voet staan met tijdigheid en aansluiting op beleidscycli. PBL, VU en WUR streven naar een optimale afstemming van de leercycli op ijkmomenten in het beleidsproces.</p>
5. Rolvast en onafhankelijk	<p>In de lerende evaluatie transitie landelijk gebied nemen PBL, VU en WUR een rol in als ‘reflexief evaluator’ in de beleids- en uitvoeringspraktijk. PBL is ook in andere rollen betrokken bij het natuur-, landbouw en ruimtelijke ordening beleid. PBL hecht eraan dat diverse rollen onderscheidend blijven. Duidelijke rolverdeling en rolscheiding binnen PBL en naar buiten toe zijn van belang zodat er geen verwarring ontstaat.</p>

## 4.5 Vervolg

Deze scopingnotitie wordt gevolgd door een plan van aanpak op hoofdlijnen en een shortlist met casussen. Bij instemming door verzoekers met het PvA en na selectie van de (eerste) casus(sen) gaan PBL-VU-WUR dan begin 2024 over tot de uitvoering van de lerende evaluatie.

### **Casussen**

Elke casus begint in de eerste helft van 2024 en loopt door tot het derde kwartaal van 2026. Begin 2024 beginnen we met het formuleren van toetsbare hypothesen, het vormgeven van de casusonderzoeksopzet en het selecteren en benaderen van embedded sub-casussen waarna – mits er voldoende medewerking is, het casus onderzoek aanvangt. Voor de sub-casussen geldt dat we van geval tot geval zullen kijken hoelang ze lopen.

### **Rapportage**

Het project kent een doorlooptijd van drie jaar met twee volwaardige rapportages (medio 2025 tussenrapportage en eind 2026 eindrapportage) en veel tussentijdse interactie en terugkoppeling, deels met achtergrondrapportages, zowel richting werkgroep en verzoekers als richting de betrokkenen bij de casussen.

# Referenties

- Argyris C., D.A. Schön (1996), *Organizational Learning II: Theory, Method and Practice*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Arts, B., Leroy, P., & van Tatenhove, J. (2006). Political Modernisation and Policy Arrangements: A Framework for Understanding Environmental Policy Change. *Public Organization Review*, 6(2), 93–106.
- Arts, B. & Tatenhove, J. V. (2004). Policy and power: A conceptual framework between the ‘old’ and ‘new’ policy idioms. *Policy Sciences*, 37(3–4), 339–356.
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two faces of power. *The American Political Science Review*, 56(4), 947–952
- Boezeman D. et al. (2023), *Ex ante analyse NPLG en PPLG’s op hun bijdrage aan doelbereik – Startnotitie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Boezeman D., M. Vink & A. Van Hinsberg (2023), Stikstof- en natuuraanpak in Nederland: feiten, cijfers en consequenties voor de uitvoering van beleid. In H. Schoukens (red). *De stikstofcrisis in de Lage Landen nader ontleed: richtlijnen voor een duurzame transitie* (111–141). Die Keure.
- Bartholomeus, R., Wanders, N. & W. Pot (2023) *Waterscape. Waterbeheer in een klimaat van extremen vraagt om een transformatie in watersysteem en water governance*. Tijdschrift Watergovernance 03/2023, 24–33.
- Braams, R. (2023). We hebben een transformatieve overheid nodig. In: *De Transformatieve Overheid*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Cabrera, D., Colosi, L., & Lobdell, C. (2008). Systems thinking. *Evaluation and program planning*, 31(3), 299–310
- Flood, R. L. (1999). *Rethinking the fifth discipline: Learning within the unknowable*. Routledge.
- Foster-Fishman, P. G., Nowell, B., & Yang, H. (2007). Putting the system back into systems change: A framework for understanding and changing organizational and community systems. *American Journal of Community Psychology*, 39(3), 197–215.
- Frequin, M. (2023) Publiek leiderschap is omgaan met de constante van veranderen. In: R. Braams (2023), *De Transformatieve Overheid*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Grin, J. & Loeber A. (2007). *Theories of Policy Learning: Agency, Structure and Change*. In: Frank Fischer, Gerald Miller, and Mara Sidney (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. (201–222). London etc.: Taylor and Francis.
- Hoogerwerf, A. (1990). *Reconstructing Policy Theory*. *Evaluation and Program Planning*, 13, pp: 285–291
- Hölscher, K., Wittmayer, J. M., & Loorbach, D. (2018). *Transition versus transformation: What’s the difference?* *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 27, 1–3.
- Kunseler, E. & L. Verwoerd (2019). *Kennis met Impact. Reflexief werken bij publieke kennisorganisaties*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- LNV, IenW & BZK (2022a), *Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied*. Den Haag, 10 juli.
- LNV, IenW & BZK (2022b), *Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied*. Den Haag, 25 november.
- LNV, IenW & BZK (2023a), *Handreiking voor de gebiedsprogramma’s NPLG*. Den Haag, 17 maart.
- LNV, IenW & BZK (2023b) *Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied*. Den Haag, 15 december.

- Loeber, A. (2004), 'Leren en transitie management: het raakvlak tussen denken, handelen en structuur', In: H. Blanken, A. Loeber & D.J. Joustra (2004), *Veranderen is leren. Leren is veranderen*, Transitiepaper 9, Leeuwarden: NIDO
- Loeber, A., B. van Mierlo, C. Leeuwis, J. Grin (2007). *The practical value of theory: conceptualizing learning in the pursuit of a sustainable development*. In: A. Wals & T. van der Leij (eds.) *Social Learning toward a more Sustainable World: Principles, Perspectives, and Praxis*. Wageningen Academic Publishers. Pp 83-98.
- Loeber, A. & Laws, D. (2016), *Lerend samenwerken*. In: W. Ligtvoet, E. Kunseler & R. Franken (2016), *Koers houden in de delta. Ontwerp van een monitorings- en evaluatiekader voor het Deltaprogramma*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Meadows, D. H. (2008), *Thinking in systems: A primer*. UK: Chelsea Green Publishing.
- Nabielek, P., Vandenbussche, L., Loeber, A.M.C., Boonstra, H.A., Klaassen, P. & L. Verwoerd (2023). Working Paper. *An evaluation framework for the transformative capacity of Dutch Climate Policy*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*, London: SAGE Publications
- PBL (2018), *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- PBL (2021), *Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL & VU Athena Instituut (2021), *Lerende evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland. Samenwerken aan een vitaal landelijk gebied*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- PBL (2023), *Balans van de Leefomgeving 2023. Toekomstbestendig kiezen, rechtvaardig verdelen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- PBL & WUR (2023). *Lessen uit 10 jaar Natuurpact- Derde Lerende evaluatie van het Natuurpact*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Sabatier, P. (2007), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Colorado: Westview Press
- Schouten, B. (2023) *Formulating Provincial Programs for Rural Areas: an exploration of collaborative governance. The case of Overijssel*. Amsterdam: Internship report Athena Institute & Athena Science Shop
- Scoones, I., Stirling, A., Abrol, D., Atela, J., Charli-Joseph, L., Eakin, H., Ely, A., Olsson, P., Pereira, L., Priya, R., van Zwanenberg, P., & Yang, L. (2020). *Transformations to sustainability: Combining structural, systemic and enabling approaches*. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 42, 65–75.
- Strasser, T., de Kraker, J., & Kemp, R. (2019). *Developing the transformative capacity of social innovation through learning: A conceptual framework and research agenda for the roles of network leadership*. *Sustainability*, 11(5), 1304.
- Ter Weel, B., Janssen, M., Bijlsma, M. en P.J. de Boer (2022) *Durf te leren, ga door met meten. Op zoek naar kaders en methoden voor de evaluatie van systeem- en transitiebeleid*. Commissie Evaluatiemethoden Systeem- en Transitiebeleid. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- Van Broekhoven, S. (2023) *Literatuuronderzoek opgavegericht werken & grenzen. Inzichten vanuit de literatuur over werken over grenzen*. Bureau De Groene Uil.
- Van den Berg, A., Doren, D. van & P. Nabielek (2023), *Interbestuurlijke samenwerking binnen het natuurbeleid. Achtergrondrapport voor de derde Lerende Evaluatie van het Natuurpact*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.



- Van der Wal-Zeggelink (2022) *Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied*, brief aan Tweede Kamer.
- Verwest, F., E. Kunseler, P. Diederens & P. Faasse (2019), 'Van procedure naar praktijk. Inzet op effectieve onafhankelijkheidsborging bij het Planbureau voor de Leefomgeving', *Bestuurskunde* 28/4: 19-31.
- Verwoerd et al. (2023), *10 veelgestelde vragen over lerend evalueren bij het Planbureau voor de Leefomgeving*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

# Bijlagen

## Bijlage 1. Verklarende woordenlijst

Concepten	Uitwerking in scopingnotitie
beleidsarrangement	Een beleidsarrangement verwijst naar de “de tijdelijk gestabiliseerde inhoud en wijze van organiseren rondom een beleidsdomein op één of meerdere beleidsniveaus”, aldus Arts et al., (2006 onze vertaling). Het omvat dus zowel naar de inhoud van een beleidsdomein (de beleidsinzet - waaronder de doelen en instrumenten - evenals de dominante manier waarop problemen worden benoemd en besproken) als naar de manier waarop dit beleidsdomein is georganiseerd (de governance). Een beleidsarrangement omvat dus het geheel aan actoren (en hun onderlinge verhoudingen), regels, hulpbronnen en discourses (cf. Arts & Van Tatenhove, 2004; Flood, 1999).
(sub)systeem	<p>De term systeem wordt gebruikt om te verwijzen naar <i>een set van onderling verbonden elementen die, door interactie, samen een coherent samenhangend geheel vormen met een eigen (gedrags)patroon en doel of functie</i> (Cabrera, Colosi &amp; Lobdell, 2008; Foster-Fishman, Nowell, &amp; Yang, 2007; Meadows, 2008). Deze systemen kunnen biologisch (bijv. een ecosysteem), structureel (bijv. treinspoorsysteem) of ideologisch (bijv. het democratisch systeem) van aard zijn (Cabrera, Colosi &amp; Lobdell, 2008).</p> <p>Systemen zijn ‘gelaagd’: ze maken deel uit van grotere systemen, die op hun beurt ook weer deel uitmaken van nog grotere systemen. Zo zijn systemen doorgaans ook subsystemen van een groter systeem (Meadows, 2008). Wat door actoren als systeem benaderd wordt/gezien wordt, waar de grenzen van een systeem ‘liggen’, is in essentie een arbitraire (en deels subjectieve) constructie.</p>
transitie	De term transitie gebruiken we om te verwijzen naar <i>sociale, institutionele en technologische veranderingsprocessen binnen een subsysteem</i> (Hölscher, Wittmayer & Loorbach, 2018).
transformatie	<p>Een transitie landelijk gebied vraagt niet één, maar meerdere transities en veranderingen. Om te verwijzen naar dit grootschalige en maatschappij-brede veranderingsproces gebruiken we het begrip transformatie.</p> <p>Een transformatie is te definiëren als <i>een fundamentele en grootschalige, maatschappij-brede verandering die op meerdere subsystemen ingrijpt – in structureel, relationeel en cognitief opzicht</i>; een veranderingsproces dat leidt tot fundamenteel anders organiseren, handelen en denken (Hölscher, Wittmayer &amp; Loorbach, 2018; Scoones et al., 2020).</p>

<p>transformerend vermogen</p>	<p>Transformerend vermogen verwijst naar het vermogen van een 'systeem' om zich te <i>herorganiseren en te bewegen richting een nieuw doel of functie (vs. behouden van status quo)</i>. Dat omvat het vermogen om dominante/bestaande instituties uit te dagen, te veranderen en/of te vernieuwen (te transformeren) in het licht van dit gewenste doel of functie (Strasser, de Kraker &amp; Kemp, 2019; Foster-Fishman, Nowell &amp; Yang, 2007).</p> <p>In de LETLG richten we ons op het transformerend vermogen van het beleidsarrangement rondom de transitie landelijk gebied. Hiermee verwijzen we naar het vermogen van het beleidsarrangement (het sturende systeem) – actoren, werkprocessen, en structuren – fundamenteel te herorganiseren en te veranderen met het oog op transitie landelijk gebied (als doel). Met andere woorden: het gaat om het vermogen van het beleidsarrangement om transformatie te faciliteren en realiseren.</p>
<p>Randvoorwaarden en institutionele condities voor transformerend vermogen</p>	<p>Randvoorwaarden en institutionele condities verwijzen naar wat Arts en Van Tatenhove (2004) duiden als 'hulpbronnen' en 'regels'. Institutionele condities zijn alle mogelijke regels en entiteiten die gebruikt worden om interactiepatronen te structureren binnen en tussen individuen en organisaties (Sabatier, 2007). Hulpbronnen betreffen randvoorwaarden van fysieke, culturele en sociale aard: beschikbaarheid van kennis, arbeidskracht, geld en fysieke omstandigheden.</p>

## Bijlage 2. Het Nationaal Programma Landelijk Gebied in vogelvlucht

“Het NPLG richt zich op het toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied, mede met het oog op het voldoen aan internationale verplichtingen op het terrein van:

- natuur, met als onderliggende opgave de reductie van stikstof
- water
- klimaat (broeikasgassen)

Het NPLG richt zich specifiek op de transitie in het landelijk gebied en het landgebruik, met de landbouw als grootste landgebruiker. Dat heeft alles te maken met synergie: maatregelen en doelen rondom landbouw en landgebruik moeten in samenhang worden opgepakt. Slim gekozen maatregelen dragen bij aan het oplossen van meerdere vraagstukken. We moeten voorkomen dat het ene probleem voor het andere wordt ingeruild. Dat zou leiden tot desinvesteringen. Agrarisch ondernemers verdienen houdbare keuzes die voor langere tijd helderheid bieden.” (Bron: Ontwikkeldocument Nationaal Programma Landelijk Gebied (LNV 2022a: 12)).

Het NPLG is een combinatie van een nationaal programma onder de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), uitgevoerd door drie departementen, te weten LNV, IenW en BZK, en provinciale gebiedsprogramma's, Provinciale Programma's Landelijk Gebied of PPLG's, genoemd. Rijk en medeoverheden zoeken samen naar nieuwe wegen om stikstof/natuur, klimaat en KRW-doelen 'onontkoombaar' te halen. Met de sturingsaanpak van het NPLG, de PPLG's (Provinciaal Programma Landelijk Gebied) en gebiedsprocessen wordt hier 'iteratief en adaptief' inhoud en vorm aan gegeven.

De sturingsaanpak lijkt te bestaan uit (i) een regionale differentiatie van doelen, (ii) structurerende keuzes, (iii) interbestuurlijk samenwerken als één overheid, (iv) gebiedsprocessen, (v) de instelling van een transitiefonds en (vi) het toetsen van provinciale plannen op doelbereik door LNV en de Ecologische Autoriteit.

Het doelbereik dient daarbij plaats te vinden binnen de vier 'hoofdogaven' die in het NPLG zijn gedefinieerd voor een duurzame toekomst van het landelijk gebied, namelijk:

- Het toekomstbestendig ontwikkelen van het landelijk gebied.
- Zorgen dat er keuzes worden gemaakt over bovenregionale verdelings- en kwaliteitsvragen, met oog op de lange termijn.
- Het beschermen en bevorderen van een vitaal landelijk gebied, waar je prettig, gezond en veilig kunt wonen, werken, ondernemen en recreëren.
- Een lerende aanpak van interbestuurlijke samenwerking met samenhangende rijksinzet voor het landelijk gebied en gebiedsgericht werken.

De ontwikkeling van het NPLG en daarmee de sturingsaanpak is begonnen als een gedeelde aanpak met het werken aan een toekomstperspectief voor de landbouw, later het landbouwakkoord.

Het ontwerp NPLG is gepubliceerd op 15 december 2023. Van 16 januari tot en met 26 februari 2024 wordt het ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) ter inzage gelegd.

## Bijlage 3. Respondenten interviews

- Respondent 1, team Landelijk Gebied Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). 28 februari 2023
- Respondent 2, opgavemanager Transitie Landelijk Gebied, provincie Groningen. 8 maart 2023
- Respondent 3, coördinerend adviseur, Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). 10 maart 2023
- Respondent 4, strategisch adviseur bij BoerenNatuur. 15 maart 2023
- Respondent 5, programmamanager gebiedsgerichte aanpak bij het Interprovinciaal Programma Stikstof en Natuur (IPNS) (duo interview met respondent 6). 20 maart 2023
- Respondent 6, programma directeur bij het Interprovinciaal Programma Stikstof en Natuur (IPNS) (duo interview met respondent 5). 20 maart 2023
- Respondent 7, programmamanager bij programmadirectie NPLG, DG Landelijk Gebied en Stikstof (LG&S), ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). 23 maart 2023
- Respondent 8, Team Belangenbehartiging. ZLTO (Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie) (duo interview met respondent 9). 29 maart 2023
- Respondent 9, Team Programma's. ZLTO (Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie) (duo interview met respondent 8). 29 maart 2023
- Respondent 10, directeur Programmabureau DG Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG), ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). 30 maart 2023
- Respondent 11, directeur Netwerkfaciliteit, DG Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG), ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). 31 maart 2023
- Respondent 12, projectleider Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), Unie van Waterschap (UvW). 3 april 2023
- Respondent 13, universitair hoofddocent. Copernicus Instituut, Universiteit Utrecht. 4 april 2023
- Respondent 14, manager, DG Ruimtelijke Ordening, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). 26 mei 2023
- Respondent 15, coördinerend beleidsmedewerker, DG Water en Bodem, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) (duo interview met respondent 16). 26 mei 2023
- Respondent 16, beleidsmedewerker, DG Water en Bodem, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) (duo interview met respondent 15). 26 mei 2023