

TUSSENTIJD'S RAPPORT WP4

Evaluatie ruimtelijk beleid in Vlaanderen



ELS TERRYN
ANN PISMAN

Met medewerking van Tom Coppens, Hendrik van Geel,
Elisabet Van Wymeersch en Bart De Peuter



DEPARTEMENT VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het Steunpunt Ruimte is één van de eenentwintig door de Vlaamse regering erkende Steunpunten voor Beleidsrelevant Onderzoek. Steunpunt Ruimte wil een beter inzicht verwerven in de transformaties in de ruimte die in Vlaanderen plaatsvinden en nagaan waarom en hoe die transformaties gebeuren.

Het Steunpunt Ruimte is een consortium bestaande uit de KULeuven, UGent, UA, WENK en Artesis Hogeschool Antwerpen. Het beleidsrelevante onderzoek focust zich op enkele waardevolle en actuele thema's met betrekking tot Ruimtelijke Planning.

Het Steunpunt Ruimte wordt gefinancierd door de Vlaamse overheid, binnen het programma 'Steunpunten voor Beleidsrelevant Onderzoek 2012-2015'. De onderzoeksactiviteiten worden nauw opgevolgd door de afdeling Onderzoek en Monitoring van het departement Ruimte Vlaanderen.

Deze publicatie bevat de mening van de auteur, en niet noodzakelijk die van de Vlaamse Overheid. De Vlaamse Overheid is niet aansprakelijk voor het gebruik dat kan worden gemaakt van de in deze mededeling of bekendmaking opgenomen gegevens.



colofoon

Verantwoordelijke uitgever: Steunpunt Ruimte
Kasteelpark Arenberg 51 bus 2429
3001 Heverlee
+32 (0)16/32 13 36
info@steunpuntruimte.be
<http://www.steunpuntruimte.be>

Auteur(s): Els Terryn,
Ann Pisman

Met medewerking van Tom Coppens,
Hendrik van Geel, Elisabet Van
Wymeersch en Bart De Peuter

Foto cover: De rol van evaluatie in de
beleidscyclus: verschillende
benaderingen

Dit rapport bevat de eerste onderzoeksresultaten van de onderzoekslijn evaluatie uit Werkpakket 4: Monitoring en Evaluatie, het Steunpunt Ruimte. Deze resultaten maken ook deel uit van het doctoraatsonderzoek over de integratie van evaluatie in het ruimtelijk beleid (uitgevoerd door Els Terryn; promotor Luuk Boelens, co-promotor Ann Pisman, begeleiding Georges Allaert en Joris Voets).

© Steunpunt Ruimte februari 2013

AMRP

Afdeling
Mobiliteit & Ruimtelijke Planning
Universiteit Gent

artesis  Universiteit
Antwerpen

vanaf 2013-14 integratie in UA als faculteit ontwerpwetenschappen

 INSTITUUT
VOOR DE
OVERHEID

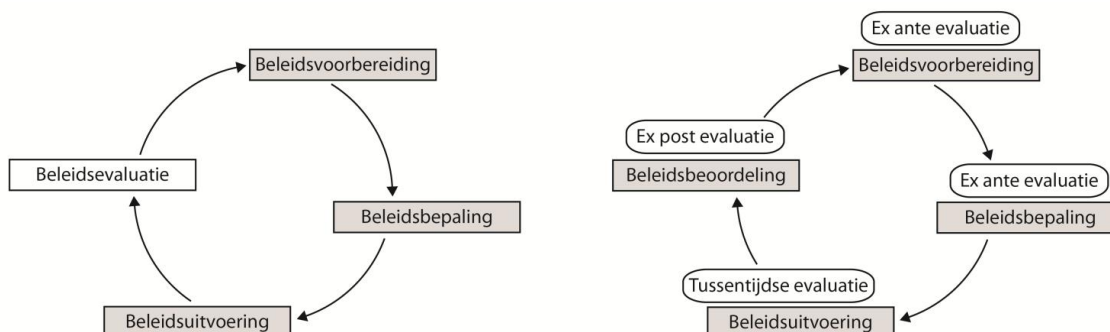


INHOUD

0	Inleiding	5
1	Theoretisch kader voor evaluatie.....	7
1.1	Adaptief beheer en active learning	7
1.2	Adaptief beleid.....	10
1.3	De adaptieve benadering in een multi-actor setting.....	14
1.4	Synthese	16
2	Beleidsevaluatie	18
2.1	Wat is beleid?.....	18
2.2	Wat is (beleids)evaluatie?	20
2.2.1	Typerende kenmerken	20
2.2.2	Evaluatie in de beleidscyclus	22
2.3	Factoren bij het bepalen van het evaluatietype en de evaluatietechniek.....	24
2.3.1	Evaluatiemotief	25
2.3.2	Evaluandum.....	27
2.3.3	Tijdstip van evaluatie	27
2.3.4	Evaluatievragen en -criteria	28
2.3.5	Evaluatietype en -techniek.....	31
2.4	Relatie met monitoring.....	33
3	Vlaamse situatie	35
3.1	Evaluatiecultuur in Vlaanderen	35
3.2	Evaluatiecultuur in de Vlaamse ruimtelijke planning.....	36
3.3	Huidige visie van het Vlaamse ruimtelijk beleid op beleidsevaluatie	36
4	Evaluatie in de ruimtelijke planning.....	38
4.1	Kloof tussen theorie en praktijk.....	38
4.2	Voorbeelden uit het buitenland	38
4.3	Zeven principes voor de integratie van evaluatie in de planningspraktijk	42
4.4	Huidige vormen van evaluatie in het Vlaamse ruimtelijk beleid (voorbeelden)	42
5	Cases	44
5.1	Opzet onderzoek	44
5.1.1	Strategische projecten – Vlaamse Overheid.....	44
5.1.2	Andere strategische projecten	46
5.2	Artesis	46
5.2.1	Evaluandum en onderzoeksvraag	46
5.2.2	Hypothese.....	47
5.2.3	Methode.....	47
5.2.4	Cases.....	48
5.2.5	Dataverzameling.....	48
5.3	UGent.....	48
5.3.1	Evaluandum en onderzoeksvraag	49
5.3.2	Methode en cases	49

0. Inleiding

Beleidsvaluatie in Vlaanderen is als praktijkveld nog vrij jong. Eind jaren 1990 begon men pas een evaluatiecultuur en -praktijk te ontwikkelen.¹ In de afgelopen jaren is het ruimtelijk beleid op Vlaams niveau bijgevolg slechts occasioneel geëvalueerd. Voorbeeld hiervan is het 'Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen' in 2010 door het Instituut voor de Overheid. Deze ad hoc deelstudie maakte geen deel uit van een globaal monitoring- of evaluatieprogramma. Aangezien er nauwelijks een evaluatiecultuur aanwezig is in Vlaanderen, lijkt het niet eenvoudig om evaluatie te integreren in elk van de afzonderlijke stappen van de huidige cyclus, zoals onder meer voorgesteld wordt door De Peuter, De Smedt en Bouckaert (2007a) (figuur 1). Er zal opnieuw moeten nagedacht worden over de beleidslogica, en hoe evaluatie (en monitoring) hier een meer essentiële rol in kan (kunnen) spelen. De Vlaamse overheid heeft immers de intentie om in de toekomst, samen met de goedkeuring van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, een monitoring- en evaluatieprogramma op te starten, dat op lange termijn input moet geven voor een cyclisch planningssysteem.²



Figuur 1: Evaluatie als onderdeel van de beleidscyclus: traditionele benadering (links) en integratie van evaluatie in de verschillende elementen van de beleidscyclus (rechts) (eigen verwerking op basis van: De Peuter, De Smedt, et al., 2007a)

WP4 van het steunpunt Ruimte richt zich op monitoring en evaluatie van het ruimtelijke beleid. Het werkpakket wenst daarmee bij te dragen aan een ruimtelijk beleid dat enerzijds meer gebaseerd is op wetenschappelijk bewijs (de zogenaamde *evidence-based policy*), maar anderzijds ook meer adaptief wil zijn door evaluatie en monitoring in de onderzoekszyclus in te bouwen. Een gedetailleerde en kwalitatieve beleidsvaluatie van specifieke instrumenten en planprocessen ontbreekt tot op heden in het Vlaamse Ruimtelijke beleid. Met dit werkpakket willen we een stuk van deze leemte ondervangen en tegelijk een aantal methodes toepassen en testen voor ruimtelijke beleidsvaluatie. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen ex-ante, tussentijdse en ex-post evaluaties.

Het doel van deze nota is het geven van een overzicht van evaluatiemethodes die bruikbaar zijn in de ruimtelijke ordening. Daarvoor is het noodzakelijk om in het eerste deel een theoretisch kader op te stellen, waarin monitoring en evaluatie in een breder perspectief geplaatst worden. Hoe kunnen monitoring en evaluatie een meer essentiële rol spelen in de beleidslogica en welke rol is dit? In een tweede deel wordt er dieper ingegaan op de evaluatie

¹ Deze evaluatiecultuur is niet in alle beleidsdomeinen even veel of op dezelfde manier ontwikkeld (zie 3.1 Evaluatiecultuur in Vlaanderen). Bepaalde departementen (zoals het departement 'economie, wetenschap en innovatie' of het departement 'werk en sociale economie') staan veel verder in het integreren van een evaluatiecultuur in het beleid.

² In de oproep tot kandidaatstelling voor de steunpunten voor beleidsrelevant onderzoek 2012-2016 wordt het als volgt verwoord: "De output van het onderzoek is gericht op het verder ontwikkelen van enerzijds bruikbare methodieken van ruimtelijke monitoring en beleidsvaluatie en anderzijds het gebruik daarvan met als doel ruimtelijke strategieën te onderbouwen. Een bijzonder aandachtspunt is de inbreng van monitoring en beleidsvaluatie in een cyclisch ruimtelijk plansysteem."

zelf.³ Wat is beleidsevaluatie, hoe wordt dit momenteel in de beleidscyclus geplaatst, wat zijn de bepalende factoren bij het selecteren van evaluatietype en –technieken in een overheidscontext? Vervolgens wordt gefocust op de Vlaamse situatie en nagegaan wat de mogelijkheden zijn voor evaluatie in het kader van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen. Welke evaluatiecultuur heerst er in Vlaanderen, wat zijn de belangrijke ontwikkelingen in het ruimtelijk beleid en hoe kan evaluatie daar een rol in spelen? In een vierde deel worden de huidige (beperkte) voorbeelden van evaluatie in de Vlaamse ruimtelijk context hieraan getoetst.

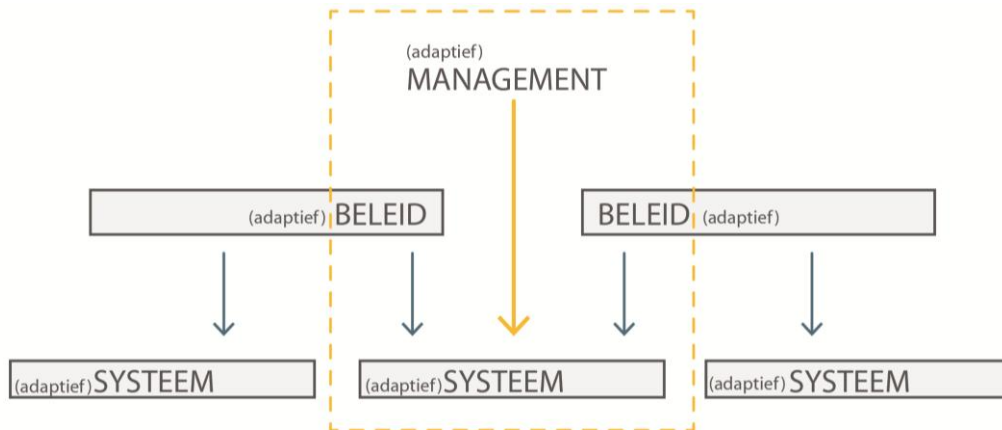
Het theoretische kader zal in de toekomst toegepast worden in verschillende Vlaamse cases, die variëren in schaal, context en tijdstip van evaluatie. De focus zal daarbij enerzijds op het proces (Artesis), anderzijds op de planningsconcepten, visies en realisaties (UGent) liggen. Tenslotte zullen uit de resultaten van deze toepassing aanbevelingen gevormd worden voor ruimtelijke beleidsevaluatie in Vlaanderen en een integratie ervan in het planningsproces. Deze aanbevelingen zullen opgesteld worden aan de hand van een laatste case, geselecteerd in het kader van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. De selectie van deze cases, een plan van aanpak en bijhorende motivatie vormen een laatste deel van deze nota.

Deze nota vormt een eerste aanzet tot een grondige onderbouwing, als basis voor het case-onderzoek. Het geschetste theoretische is in volle evolutie en zal doorheen het proces nog aangepast worden.

³ Dit onderzoek is een evaluatie van evaluatie, een meta-evaluatie als het ware. In de handleiding beleidsevaluatie door het Instituut voor de Overheid wordt dit als beoordeling van de evalueerbaarheid (*evaluability assessment*) benoemd. “[Het] is een proces enerzijds gericht op het identificeren van evaluaties die nuttig, bruikbaar kunnen zijn en anderzijds gericht op het verkennen van evaluatiemogelijkheden.” (De Peuter, De Smedt & Bouckaert, 2007b, p. 41). Dit wordt gedefinieerd als een verkennend onderzoek gericht op het afstemmen van het evaluatiedesign op de noden; een ‘voorevaluatie’ van het evaluatie-ontwerp. Doel van dit onderzoek is bijgevolg het vermijden van ‘verkeerde’ evaluatieoefeningen.

1. Theoretisch kader voor evaluatie

Het doel van dit hoofdstuk is niet het komen tot een alomvattend *framework*, maar eerder een overzicht te geven van de verschillende discoursen die monitoring en evaluatie linken aan de (ruimtelijke) beleidscyclus (voornamelijk in een overheidscontext). Beleidsevaluatie wordt in het ruimtelijk beleid in Vlaanderen nu immers veelal *ad hoc* en informeel uitgevoerd. Een alternatieve planningsbenadering wordt onderzocht waarbij evaluatie als integraal onderdeel beschouwd kan worden. Kernbegrippen voor deze alternatieve planningsbenadering zijn: multi-actor benadering, adaptief management en beleid en *active learning*.



Figuur 2: Verhouding tussen (adaptief) management, beleid en het systeem (eigen verwerking)

Adaptief beheer (management) wordt gezien “als het gestructureerd, iteratief proces van het nemen van robuuste beslissingen in de context van onzekerheid” (International Institute for Sustainable Development, 2006). Het kan een aantal parallelle beleidssporen bevatten die invloed hebben op één systeem (figuur 2). Vb.: een rivierbassin waarin men zowel de vispopulatie wil behouden als een waterkrachtcentrale wil opbouwen. Dit zijn twee verschillende beleidssporen die invloed hebben op hetzelfde systeem. Management wordt dan gezien als het beheer van die verschillende beleidssporen die invloed hebben op het ene systeem (Lee, 1993 in: International Institute for Sustainable Development, 2006). Deze verschillende beleidssporen kunnen al dan niet adaptief zijn.

1.1 Adaptief beheer en active learning

De eerste ideeën rond het concept *adaptive management* bestonden al in het begin van de 20^e eeuw, maar Holling was in de jaren 1970 de eerste om de term *adaptive management* als dusdanig te gebruiken voor een nieuwe vorm van beheer van natuurlijke systemen. Volgens hem kon het omschreven worden als ‘*learning by judicious doing*’; een systematisch proces waarbij het beheer continu verbeterd wordt door te leren van de resultaten van operationele programma’s (Holling, 1986 in: Sit & Taylor, 1998). Het is immers niet mogelijk om alle kennis te beheersen vooraleer beleid te vormen en daarmee hét ultieme antwoord te geven op de verschillende uitdagingen van een systeem. Zijn ecosysteemtheorie ging uit van een systeem dat continu in verandering en adaptief is, wat alleen kan beheerd worden op een adaptieve manier. Het doel van *adaptive management* is daarbij om de onzekerheden te expliciteren en om de veerkracht van complexe systemen te bewaren.

Walters maakte in 1986 een analyse adaptief beheer van natuurlijke hulpbronnen. Hij gebruikt het beheer van het visbestand in *the Great Lakes* op de grens tussen de Verenigde Staten en Canada als case (Walters, 1986). Er ontbrak op dat moment kennis over het evoluerend karakter van dit systeem; in modellen was aangetoond dat de verschillende processen nog onvoldoende gekend waren. Hoe zijn deze systemen dan te managen en hoe kan er beleid rond gevoerd worden? “*Frustration with the linkage between science and management has*

led to the concept that **management** should be viewed as an **adaptive process**, in which regulatory and enhancement actions are treated as deliberate experiments with **uncertain outcomes**.” (Holling, 1986, p. 3). Volgens Walters zijn er drie essentiële elementen bij *adaptive management*: (1) een gestructureerde synthese en analyse om bijgevolg een strategische *range* van alternatieve hypothesen te identificeren, (2) bestaande onzekerheden en onzekerheden waarmee toekomstige beslissingsnemers te maken zullen hebben, (3) een sterk monitoringprogramma waarbij reacties van het systeem vlugger gedetecteerd worden. Nieuwe informatie wordt geïdentificeerd en geëvalueerd en er wordt vastgesteld of de strategie en doelstellingen aangepast moeten worden.

Het uitgaan van deze onzekerheden stootte in die periode op veel tegenstand. Toch probeerde hij beleidsmakers te overtuigen en stelde daarvoor een tabel op met de verschillen tussen de conventionele en de adaptieve beleidsbenadering. De adaptieve benadering stelt zich op verschillende vlakken open voor alternatieven terwijl de conventionele benaderingen voornamelijk op zoek gaan naar dé ideale oplossing, met een zo groot mogelijke zekerheid (het verkleinen van onzekerheid) (figuur 3). Door een systeem adaptief te gaan beheren zal men volgens Walters minder vlug stoten op problemen die veroorzaakt worden door onvoorziene omstandigheden en bijgevolg *ad hoc* moeten opgelost worden. **“Planning for and adapting to surprise will provide an actionary rather than a reactionary basis for more informed decisions.”** (Lessard, 1998, p. 87).

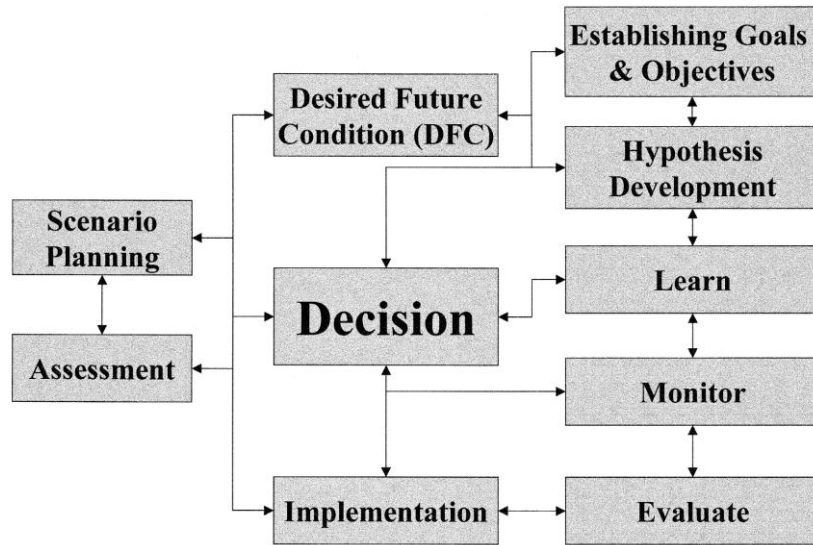
Conventional		Adaptive	
(1)	Seek precise predictions	(1a)	Uncover range of possibilities
(2)	Build prediction from detailed understanding	(2a)	Predict from experience with aggregate responses
(3)	Promote scientific consensus	(3a)	Embrace alternatives
(4)	Minimize conflict among actors	(4a)	Highlight difficult trade-offs
(5)	Emphasize short-term objectives	(5a)	Promote long-term objectives
(6)	Presume certainty in seeking best action	(6a)	Evaluate future feedback and learning
(7)	Define best action from set of obvious alternatives	(7a)	Seek imaginative new options
(8)	Seek productive equilibrium	(8a)	Expect and profit from change

Figuur 3: Conventionele versus adaptieve benadering bij het opstellen van de doelstellingen voor het beheer van systemen (Walters, 1986)

In 1998 houdt ook Lessard een pleidooi om *adaptive management* als proces te integreren bij het beheer van land en natuurlijke hulpbronnen. Monitoring en informatiemanagement spelen volgens hem een sleutelrol in het omgaan met onzekerheden in het beleid. Databases moeten ontwikkeld worden om te leren van beslissingen en zo monitoring en evaluatie te ondersteunen.

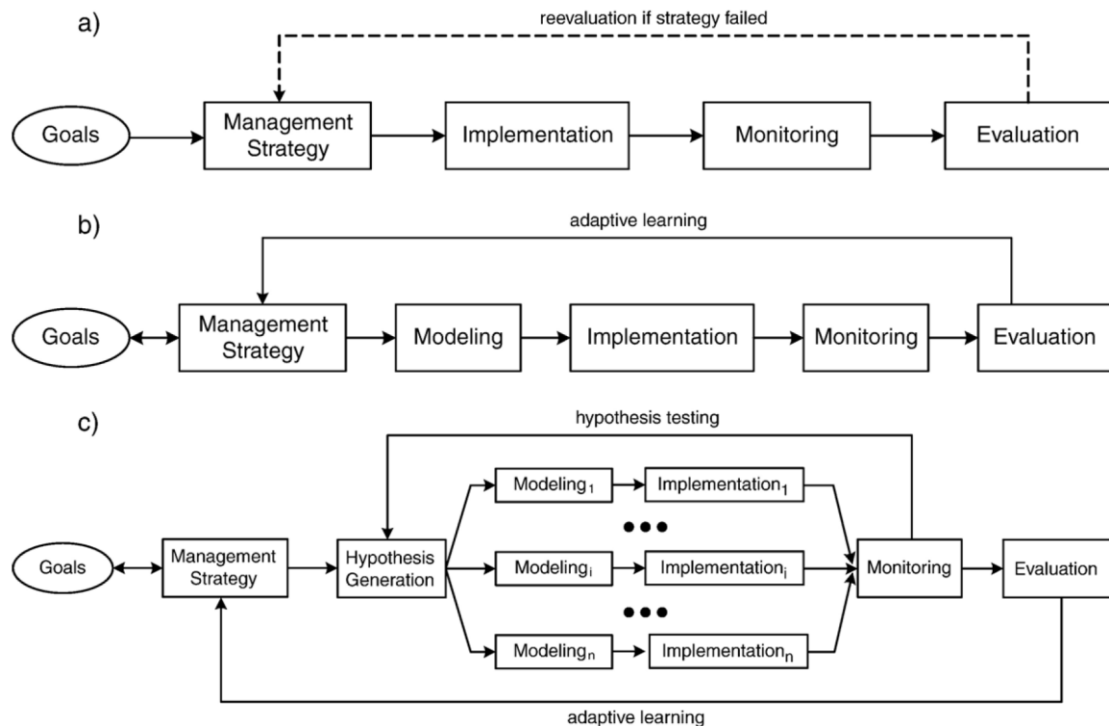
Lessard stelt daarvoor het *adaptive management framework* op (figuur 4). In dit *framework* zijn twee componenten essentieel volgens de auteur: de **gewenste toestand** (*desired future condition* – DFC) en de **beslissing** (*decision*). Om deze componenten voldoende te ondersteunen, is er een degelijke kennis nodig van enerzijds het systeem (*assessment*) en anderzijds de mogelijke scenario's (*scenario planning*) die zorgen voor het structureren van onzekerheden in het systeem. Het vastleggen van doelstellingen (*establishing goals and objectives*) en een hypothese (*hypothesis development*) vormen een bijkomende leidraad bij het opstellen van één van de essentiële componenten: de gewenste toestand. De gevolgen van de acties bij de implementatie moeten gemonitord en geëvalueerd worden om zo continu op de hoogte te zijn van de reacties van het systeem (**active learning**) en na te gaan in

hoeverre deze acties bijdragen tot de eerder genomen beslissingen en geformuleerde gewenste toestand.



Figuur 4: Adaptive management framework volgens Lessard (Lessard, 1998, p. 83)

Een vergelijking tussen de traditionele managementbenadering en de adaptieve benadering van een systeem, leert ons dat het verschilpunt voornamelijk in de evaluatie en de daarbij horende verandering zit. Traditioneel wordt evaluatie eerder achteraf toegepast om na te gaan of de doelstellingen uiteindelijk gehaald zijn (figuur 5 a). Is dat niet zo, dan moet de beheerstrategie bijgestuurd worden. In de adaptieve benadering wordt van bij het begin gecontroleerd of de doelstellingen nog steeds realiseerbaar zijn en meteen bijgestuurd indien nodig. Er bestaat immers een grote onzekerheid over bepaalde factoren en er wordt aanvaard dat beheerssystemen deze niet kunnen voorspellen.



Figuur 5: (a) Traditionele management-benadering, (b) passieve adaptieve benadering, (c) actieve adaptieve management-benadering (Linkov et al., 2006)

Om met de onzekerheden om te gaan, wordt *active learning* als principe toegepast. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen actieve en passieve adaptieve beheerssystemen (figuur 5 b en c). Beide processen starten met het opstellen van doelstellingen, het modelleren van een beheerstrategie en het toepassen ervan. In de passieve benadering wordt één strategie per keer toegepast (om zo verschillende factoren in het systeem te kunnen isoleren), terwijl de actieve strategie nog verder gaat en verschillende acties tegelijk uitvoert (Linkov, et al., 2006).

Als de verschillende benaderingen omtrent adaptief beheer samengenomen worden, zijn er zes sleutelementen die steeds terugkeren: (1) een gewenste toestand moet gedefinieerd worden op basis van een grondige analyse van het systeem, (2) de doelstellingen worden opgesteld in overleg met de verschillende stakeholders, (3) er wordt een beheerstrategie opgesteld met acties die gezien worden als experimenten, (4) verschillende plannen of projecten worden tegelijkertijd uitgevoerd om vlug te leren⁴, (5) monitoring en evaluatie zijn essentieel om de reacties van het systeem op te volgen en worden geïntroduceerd van bij het begin (6) *'learning by doing'* is het centrale principe; vanuit evaluatie van acties en de gevolgen ervan worden het beheerssysteem en eventueel de doelstellingen aangepast (Holling, 1986; Walters, 1986; Lee & Shabecoff, 1993; Lessard, 1998; Sit & Taylor, 1998; Linkov, et al., 2006; Kato & Ahern, 2008; Mens, Kwakkel, de Jong, Thissen & van der Sluijs, 2012).

Adaptief beheer wordt in de literatuur veelvuldig behandeld, maar het effectieve gebruik ervan komt desondanks weinig voor.⁵ Eén van de toepassingen van (passief) adaptief beheer is het FREP (*Forest and Range Evaluation Program*), opgestart voor het bosbeheer in British Columbia, Canada⁶. Voor het beheer van de bosreservaten in British Columbia gaat men uit van een **adaptive management cycle**, gebaseerd op de ecosysteemtheorie van Holling. Deze benadering wordt gevolgd omdat ecosystemen complex en dynamisch zijn, waardoor het vermogen om te voorspellen hoe deze ecosystemen zullen reageren op acties, beperkt is. Door in te zetten op een continu leerproces en het beleid daar steeds opnieuw op af te stemmen, is het mogelijk om het systeem beter te verstaan en te beheren.

1.2 Adaptief beleid

Adaptief beleid is een beleid dat zonder al te veel problemen aangepast kan worden zodra er nieuwe informatie beschikbaar is (Mens, et al., 2012). Het nemen van *ad hoc* beslissingen wordt vervangen door het plannen voor aanpassing: “[...] a more successful coherent development of infrastructure can be achieved by planning for adaptation instead of having to make *ad hoc* adaptations and modifications to existing plans.” (Kwakkel & van der Pas, 2011, p. 941) en het streven naar een evenwicht in plaats van optimalisatie in het beleid (Walker, Rahman & Cave, 2001).

Bij adaptieve beleidsvorming ligt de nadruk volgens Mens, et al. (2012) op het vooraf specificeren van een monitoringsysteem en een reeks acties die kunnen ondernomen worden, afhankelijk van de (mogelijke) toekomstige ontwikkelingen. Acties die het te besturen systeem (afhankelijk van de ontwikkelingen) in de richting sturen van een gewenste toestand worden vooraf vastgelegd.

Het verschil tussen adaptief beheer en adaptief beleid is echter klein. Mens, et al. (2012) proberen dit onderscheid te verduidelijken door middel van het tijdsperspectief. Volgens deze

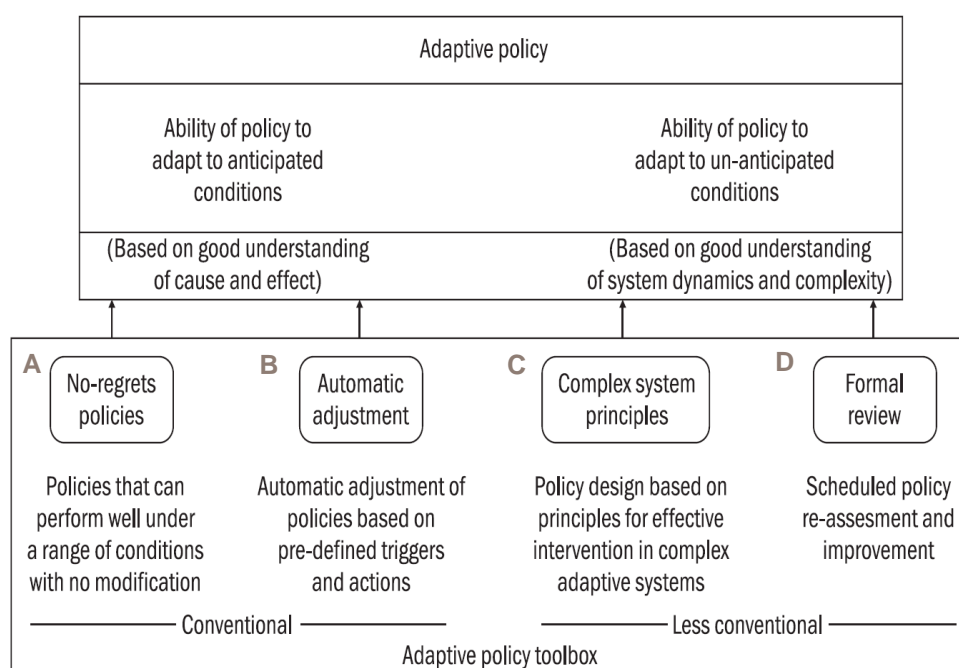
⁴ Dit element is enkel waarneembaar in actieve adaptieve processen; passieve processen zullen het nog steeds bij één spoor per keer houden (Linkov, et al., 2006).

⁵ Wel worden fragmenten ervan soms opgenomen in bestaande beheersplannen.

⁶ Sit en Taylor (1998) wijzen erop dat het concept *adaptive management* wel steeds meer toegepast wordt in bosbouw, voornamelijk in Canada en de Verenigde Staten. In Canada werd er door Environment Canada, het departement dat verantwoordelijk is voor milieu, aangespoord om een adaptieve benadering te volgen voor beheersplannen van om het even welk complex ecosysteem. De provincie British Columbia staat daarin het verst, en past de strategie toe voor onder meer rivierbeheer, bosbeheer, natuurlijke recreatie en habitatrictlijnen (Linkov, et al., 2006).

auteur is adaptief beheer (*adaptive management*) ruimer dan adaptief beleid. Adaptief beheer is volgens hen gericht op het in de loop van de tijd experimenteren met en leren over het systeem, gebaseerd op de theorie van Holling, zonder een toekomstperspectief. Bij adaptief beleid wordt er daarentegen niet alleen gemonitord wat er is, maar ook wat er zou moeten zijn. De toekomstvisie onderscheidt volgens hen adaptief beleid van adaptief beheer. Dit is echter een zeer vage grens. Wanneer we kijken naar het *framework* van Lessard, dan is de *desired future condition* in een adaptief beheer net één van de centrale elementen. Het strikte onderscheid kan dus moeilijk gemaakt worden op basis van het al dan niet hebben van een toekomstvisie. Het onderscheid naar schaalniveau, zoals in figuur 2, lijkt eerder aangewezen. Daarbij kan adaptief beheer invloed hebben op verschillende (adaptieve) beleidsaspecten die van toepassing zijn in een bepaald systeem.

Het is noodzakelijk aan te duiden welk soort adaptief beleid in dit document bedoeld wordt. Momenteel is het ruimtelijk beleid adaptief (aanpasbaar), maar op een eerder conventionele manier. Het conceptueel *framework* van IISD (2006) maakt het onderscheid tussen een meer conventioneel en een vooruitstrevend adaptief beleid, en maakt daarbij de link met voorziene (*anticipated*) en onvoorziene (*un-anticipated*) omstandigheden (figuur 6). Een conventioneel adaptief beleid (links) kan wel omgaan met veranderingen, maar alleen als de oorzaak-gevolgrelatie duidelijk is en deze omstandigheden hoofdzakelijk voorzien waren. Daaronder plaatsen de auteurs een beleid met *no-regret* maatregelen (waarbij het beleid gunstige effecten genereert in een *range* van condities, zonder zich aan die condities aan te passen, figuur 6 A) en een automatisch aangepast beleid (gebaseerd op kritische waarden en daarbij horende acties, figuur 6 B).



Figuur 6: Meer en minder conventioneel beleid (International Institute for Sustainable Development, 2006) gebaseerd op Lee en Shabecoff (1993); Walker, et al. (2001); Bankes (2002)

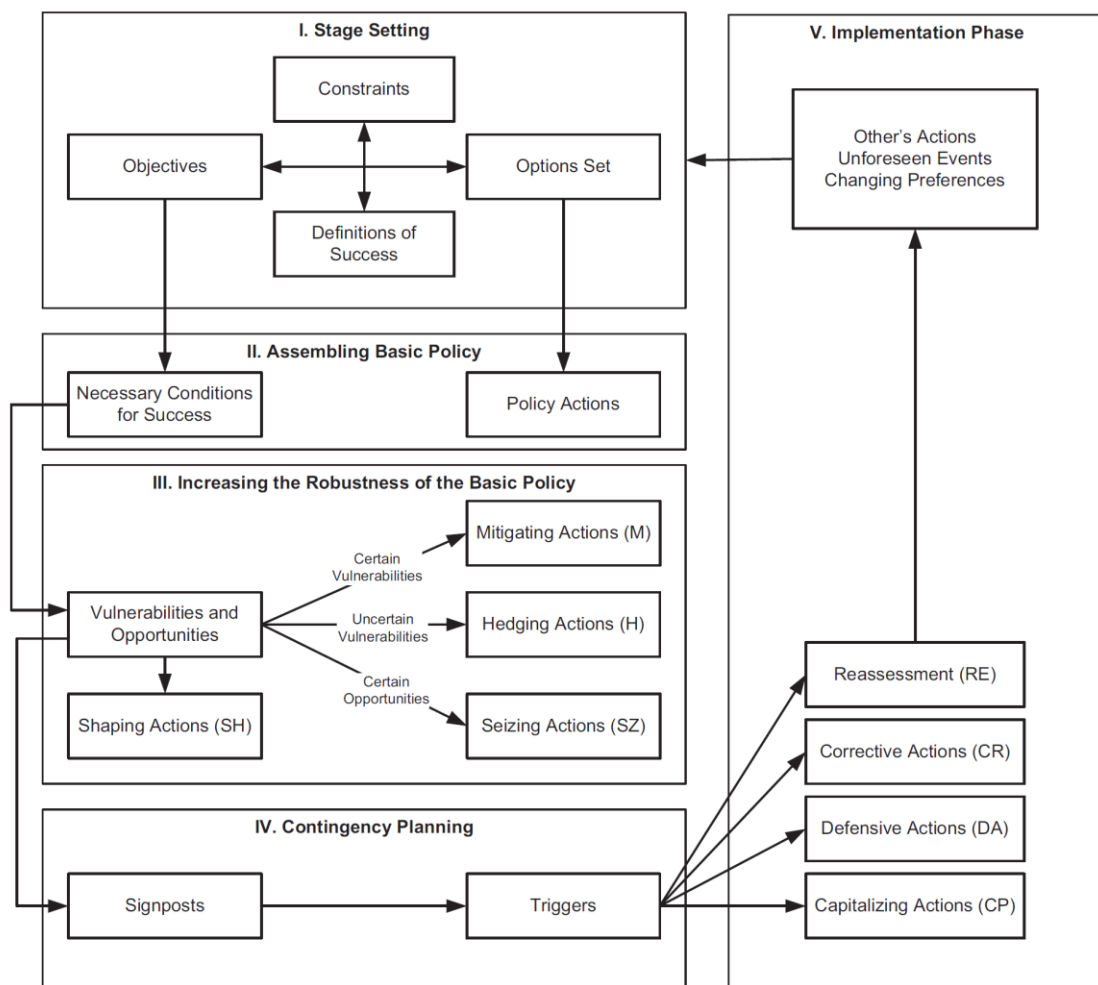
Het (minder conventioneel) adaptief beleid dat in staat is om zelfs bij onvoorziene omstandigheden toch een kader te blijven bieden, kan opnieuw opgesplitst worden in twee benaderingen (figuur 6 C en D). De ene benadering (Lee & Shabecoff, 1993; Walker, et al., 2001) is gebaseerd op een gestructureerde evaluatie en herziening van het beleid, een soort 'feedback loop' (*formal review*), die ingebouwd is in het beleid. Een meer vooruitstrevende benadering houdt vast aan de principes van een effectieve interventie in complexe adaptieve systemen. Hierbij wordt uitgegaan van het vermogen van het systeem om zichzelf te organiseren (*self-organisation*) en aan te passen (*adaptive capacity*). Het beleid moet nog meer aanpasbaar zijn en continu kunnen evolueren, zonder daarbij de impact op het systeem te verliezen. Bankes (2002) erkent dat de meeste beleidsproblemen momenteel complexe en adaptieve systemen betreffen. Een klassieke benadering met traditionele

toekomstvoorspellingen is steeds minder geschikt. Een beleid kan in deze complexe en adaptieve wereld bijgevolg maar succesvol zijn als het zelf adaptief is.

De eerste ideeën voor een adaptief beleid zijn ontstaan in het begin van de 20^e eeuw. Dewey stelt in 1927 voor om het beleid te zien als een experiment, met de bedoeling om een continu leer- en aanpassingsproces te promoten als reactie op de ervaringen, opgedaan gedurende het proces (Marchau, Walker & van Duin, 2008). Ruim 60 jaar later is Lee (1993), geïnspireerd door het concept *adaptive management*, één van de eersten om de term *adaptive policy* te gebruiken. Hij beschrijft het als “a policy that is designed from the outset to test clearly formulated hypothesis about the behaviour of an ecosystem being changed by human use” (Lee, 1993 in: International Institute for Sustainable Development, 2006).

Walker brengt in samenwerking met verschillende auteurs het adaptief beleid tot een meer pragmatisch niveau (Walker, et al., 2001; Marchau, et al., 2008; Kwakkel, Walker & Marchau, 2010). Ze stellen een gestructureerde, stapsgewijze benadering op voor het formuleren van een adaptief beleid. Daarbij gaat het niet over het op zoek gaan naar oplossingen voor de meest optimale toekomst, maar over het robuust zijn in de volledige *range* van mogelijke toekomst. In dit beleid zijn zowel korte als lange termijn acties van belang, waarbij de beleidsmakers steeds opnieuw proberen om het systeem in de richting van de oorspronkelijke doelstellingen te sturen (zonder evenwel flexibiliteit te verliezen).

Als aanzet om op een adaptieve manier een masterplan op te maken voor luchthavens, werd door Kwakkel met Walker en Marchau (2010) en van der Pas (2011) een framework uitgewerkt (figuur 7) op basis van *dynamic strategic planning* (de Neufville, 2000), *adaptive policy making* (Walker et al., 2000, 2001) en *flexible strategic planning* (Burghouwt, 2007).



Figuur 7: Framework voor adaptive policymaking (Kwakkel, et al., 2010; Kwakkel & van der Pas, 2011)

Dit schema is opgebouwd uit vijf stappen: in de eerste stap (*stage setting*) worden doelstellingen, mogelijke acties, beperkingen en de definiëring van succes op een rijtje gezet. Deze definiëring van beleidssucces is vergelijkbaar met de gewenste toestand (*desired future condition*) in het *adaptive management framework* van Lessard (figuur 4). Vervolgens (stap II) wordt het basisbeleid opgesteld, waarbij de voorwaarden voor succes worden gedefinieerd en de bijhorende beleidsacties. Het grote verschilpunt met een meer conventioneel beleid is stap III, waarmee gepoogd wordt de robuustheid van het basisbeleid te verhogen. In deze stap worden de kwetsbaarheden en opportuniteiten van het basisbeleid op voorhand geïdentificeerd, net als de acties die ondernomen kunnen worden om daar tegenin te gaan (kwetsbaarheden) of ze te versterken (opportuniteiten). Deze acties worden benoemd als *shaping actions* (acties die externe faalfactoren kunnen vermijden of de externe succesfactoren verzekeren), *mitigating actions* (acties die op voorhand kunnen genomen worden om de 'zekere' negatieve effecten van het beleid tegen te gaan), *hedging actions* (om de 'onzekere' neveneffecten te kunnen reduceren⁷), en *seizing actions* (inspelen op opportuniteiten die zich zeker zullen voordoen). In een vierde stap (*contingency planning*) worden *signposts* (zogenaamde doelbereikindicatoren) aangeduid die gemonitord zouden moeten worden om na te gaan of de uitvoering van het beleid nog steeds evolueert (kan evolueren) richting succes (en dus de oorspronkelijke doelstellingen). De kritische waarden van deze *signposts* worden *triggers* genoemd; deze waarden worden op voorhand vastgesteld met aanduiding van welke acties ondernomen moeten worden bij bepaalde waarden (Marchau, et al., 2008). Afhankelijk van de kritische waarde, worden vervolgens in stap V verschillende acties ondernomen: *defensive actions* om de voordelen van het beleid te behouden, *corrective actions* om het basisbeleid aan te passen, *reassessment* wanneer het beleid zijn geloofwaardigheid heeft verloren en *capitalizing actions* die het basisbeleid kunnen verbeteren door in te spelen op opportuniteiten die zich voordoen.

Deze stapsgewijze structuur voor adaptief beleid is een combinatie van zowel conventioneel beleid (met voorziene omstandigheden) als het minder conventioneel adaptief beleid (figuur 6). *Certain vulnerabilities* en *certain opportunities* zijn voorbeelden van elementen die voorzien en dus meer conventioneel zijn. Het nu al voorbereiden van acties die kunnen genomen worden voor onvoorziene omstandigheden of mogelijkheden (*hedging actions*) maakt deel uit van de minder conventionele benadering.

Elk van de stappen in dit theoretische schema (figuur 7) kan verduidelijkt worden aan de hand van volgend voorbeeld (vrij naar Walker, et al., 2001; Kwakkel, et al., 2010)⁸:

Een nieuw beleid voor de luchthaven Schiphol in Nederland is noodzakelijk. Het vorige masterplan dateert van 1995 met een planhorizon 2015, maar het was in 1999 al gedateerd. Het probleem waarmee men kampt is dat de capaciteit van de luchthaven niet meer zal voldoen aan de toekomstige groei. Dit capaciteitsprobleem is het gevolg van een groei in luchtvaartbewegingen, het aantal passagiers, de hoeveelheid vrachtvervoer en de toenemende geluidsoverlast. Beleidsmakers stellen zich de vraag: moeten we meegaan in deze groei? Hoe?

- *Objective*: Schiphol als hoofdspeler in de Nederlandse luchtvaart.
- *Constraints*: Beperkingen op het vlak van geluid, emissies of economie.
- *Policy options*: Verschillende beleidsopties om de capaciteit van de luchthaven te versterken zoals het vergroten van een bestaande terminal, het bouwen van een nieuwe terminal, het toevoegen van een landingsbaan of het verlengen van een bestaande landingsbaan.
- *Success*: Meer capaciteit voor de luchthaven zonder de omgeving té hard te belasten.
- *Policy actions*: Het kiezen van één van de beleidsopties, bijvoorbeeld de aanleg van een nieuwe landingsbaan.

⁷ De sleutelfactoren die zorgen voor onzekerheid zijn bij de huidige benadering van adaptief beleid eerder externe krachten die buiten de macht van de beleidsmakers staan. De adaptieve beheersmethoden zoals oorspronkelijk opgesteld door Holling, gaan daarentegen eerder uit van onzekerheden die deel uitmaken van het complex systeem zelf.

⁸ Voor een meer gedetailleerde uitwerking van dit voorbeeld, zie Kwakkel, et al. (2010).

- *Necessary conditions for success*: De vraag naar luchtvervoer van en naar Schiphol moet toenemen.
- *Vulnerabilities*: Concurrentie in het vrachtvervoer in Nederland door andere modi, een andere Europese luchthaven die de personencapaciteit vergroot, een verandering in het vervoerssysteem waardoor Schiphol zijn belangrijke rol verliest, KLM gaat failliet waardoor Schiphol geen hoofdvervoersmaatschappij meer heeft (de zogenaamde 'hub').
- *Certain vulnerabilities* en bijhorende *mitigating actions*: Toenemende geluidsoverlast door de groei in capaciteit die moet opgevangen worden door het onteigenen van woningen in de overbelaste zones of door subsidiëring van geluidswerende maatregelen.
- *Uncertain vulnerabilities* met *hedging actions*: Het verhoogde risico op ongevallen aanpakken met betere verzekeringen.
- *Certain opportunities* en *seizing actions*: Schiphol heeft een goed potentieel voor 'self hubbing' passagiers (reizigers die zelf hun vluchten en overstappen organiseren): de luchthaven is immers verbonden met 411 andere Europese steden en kan bijgevolg een belangrijk overstappunt vormen. De actie daarbij kan het verder ontwikkelen zijn van ondersteunende diensten voor dit soort reizigers.
- *Uncertain opportunities* en *shaping actions*: Als het aantal vluchten vanuit Schiphol toeneemt, zal de geluidsoverlast logischerwijs ook toenemen. De luchthaven zelf kan inzetten op een R&D afdeling die gespecialiseerd wordt in maatregelen die de geluidsoverlast kunnen verminderen.
- *Signposts* en *triggers*: Het monitoren van de vraag naar luchtvaarttransport (die boven een bepaalde waarde moet blijven) en van de economische toestand van KLM (die gezond moet blijven).
- *Defensive actions*: Een zware luchtvaartramp zal niet met *hedging* of *mitigating actions* op te vangen zijn, maar door defensieve acties zoals verstrengde veiligheidsmaatregelen kan ervoor gezorgd worden dat het systeem hersteld kan worden zonder al te zware gevolgen.
- *Corrective actions*: In het geval van een zware luchtvaartramp kunnen deze acties bestaan uit het inzetten op meer investeringen in luchtverkeersleiding of verder nog het neerschalen van uitbreidingsplannen als het vertrouwen in de luchthaven blijkt af te nemen.
- *Reassessment*: Op het moment dat de omstandigheden zo sterk veranderen dat voorgaande acties niet voldoende zijn (instorten van de markt, doelstellingen van stakeholders die enorm veranderen, ...), is het herbekijken van het beleid noodzakelijk. Misschien moet er dan eerder gekeken worden naar een nichemarkt, in plaats van de grootste speler te willen zijn.
- *Capitalizing actions*: Als er minder mensen in het gebied met grote overlast zullen wonen, kunnen er meer vluchten verzorgd worden zonder daardoor meer mensen te hinderen.

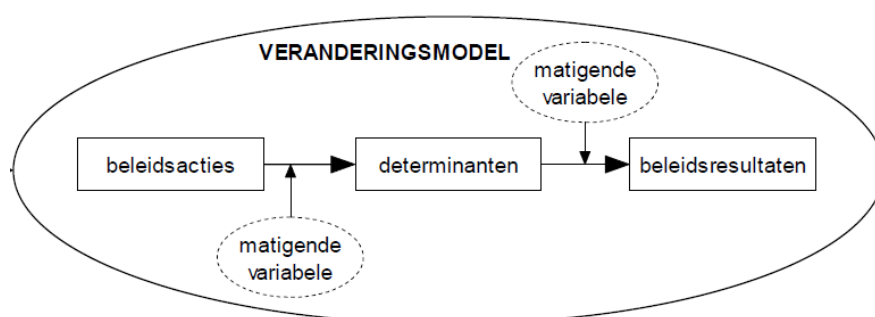
1.3 De adaptieve benadering in een multi-actor setting

Volgens Myers zijn er twee belangrijke moeilijkheden waar ruimtelijke planners momenteel mee te kampen hebben: het omgaan met onzekerheid en het opvangen van meningsverschillen of conflict tussen actoren (Myers, 2001 in: Pasto, 2009). Het omgaan met onzekerheid wordt door Hermans, Naber en Enserink (2012) opgesplitst in enerzijds de moeilijkheden rond het niet volledig op de hoogte zijn van alle oorzaak en gevolg relaties (het verondersteld **causaal verband** tussen het beleid en de verwachte impacten, met het gevaar van 'designed blindness' (Friedman, 2001): belangrijke ontwikkelingen die niet meegenomen worden omdat ze door het initiële beleid niet (h)erkend werden). Anderzijds bestaat de uitdaging om impacten te isoleren, veroorzaakt door de verschillende **contextfactoren**.

De tweede moeilijkheid volgens Myers (het actorenverhaal) wordt door Hermans, et al. (2012) bevestigd. Ruimtelijk beleid is een beleid waarbij steeds meer actoren betrokken zijn. Dit toenemend belang van actoren brengt bijkomende uitdagingen met zich mee voor de

monitoring en evaluatie van ruimtelijke processen, projecten of beleid (Hermans, et al., 2012). Men kent immers niet *a priori* de wil en mening van verschillende actoren en case studies hebben daarnaast aangetoond dat de betrokkenheid van de stakeholders essentieel is om aan adaptief beheer te kunnen doen (Linkov, et al., 2006).

De antwoorden op deze uitdagingen worden geformuleerd in diverse methodes die de beleidstheorie (en de bijhorende causale keten) reconstrueren. Eén van deze methodes is het veranderingsmodel (De Peuter, De Smedt, et al., 2007a). Dit model (figuur 8) bestaat uit drie componenten die in een causale keten worden geplaatst: de beleidsacties, determinanten en beleidsresultaten. De **beleidsacties** vormen de output van het beleid of operationele doelstellingen. Ze zijn de aanzet van het beoogde veranderingsproces. De **determinanten** zijn de elementen waarvan men veronderstelt dat ze de hefboomen zijn om de beoogde veranderingen teweeg te brengen. De **beleidsresultaten** stemmen overeen met de verwachte (gewenste) effecten van het beleid (strategische doelstellingen). De **matigende variabelen** werken in op de causale keten, ze bevorderen de relaties tussen de elementen of remmen ze af (De Peuter, De Smedt, et al., 2007a).



Figuur 8: Veranderingsmodel volgens De Peuter, De Smedt, et al. (2007a)

Dit veranderingsmodel moet kritisch bekeken worden in een **multi-actor setting**: de lineaire oorzaak-gevolg relatie (input-output-outcome-impact) kan in bepaalde gevallen moeilijk gereconstrueerd worden.⁹ “Your output might be my input.” (Van Ongevalle, Huyse, Temmink, Boutylkova & Maarse, 2012) Daarom gaat de voorkeur in een proces met verschillende actoren uit naar het focussen op een **alternatieve benadering**, waarbij de relaties tussen deze verschillende actoren verduidelijkt worden in plaats van het geheel te abstraheren tot één logisch model. Een potentiële strategie is om uit te gaan van non-lineariteit en onvoorspelbaarheid en bijgevolg zo vlug mogelijk te **leren** tijdens de realisatie van het programma. Op deze manier kunnen ook niet-verwachte resultaten meegenomen worden in de evaluatie (een adaptieve benadering). Van Ongevalle, et al. (2012) verduidelijken dat **monitoring en evaluatie** gebruikt moeten worden als onderdelen van het **leerproces**. Monitoring is volgens hen nog te dikwijls gelimiteerd tot het opvolgen van programma’s en voortgangsrapporten. Ze roepen op om verder te gaan dan het monitoren van acties en bijgevolg systematisch en op regelmatige basis programma-effecten op te volgen. Het doel is om het leerproces te onderbouwen, zodat aanpassingen kunnen gebeuren van zodra het programma *off track* loopt.

Het **multi-actor framework** opgesteld door Hermans, et al. (2012) bestaat uit **vijf stappen** (figuur 9): voorbereiding, reconstructie van de individuele beleidstheorieën, synthese van de beleidstheorieën, selectie van monitoring- en evaluatie-elementen, en planning van het monitoring- en evaluatieproces. Deze stappen worden verder uitgelegd aan de hand van een case (Delfland) in Nederland. (1) De voorbereiding bestond uit het interviewen van internen en externen en het organiseren van een bijeenkomst met betrokken personen. (2) Daarna werden diepte-interviews afgenomen, waarbij ondertussen een kladversie van een causaal

⁹ Ook Scriven (2004) en Stufflebeam (2001) (in: Donaldson & Lipsey, 2006) benadrukken dat het een algemene misvatting is dat er voor elke evaluatie ook een logisch model of theorie moet gebruikt worden. Het reduceren van een complex gegeven kan leiden tot een vervorming van het probleem. Het kan gebeuren dat er een uitstekend beleid is gevoerd met betrekking tot de inzet van instrumenten en de uitvoering van beleid, terwijl het beleid toch ineffectief en inefficiënt is omdat van de verkeerde reducties is uitgegaan (Crabbé, Gysen & Leroy, 2006).

diagram werd opgesteld. In dit diagram werden **doelstellingen, factoren** die invloed hebben op deze doelstellingen, externe factoren en **instrumenten** in verhouding tot elkaar gezet. Als voorbereiding voor deze interviews werd een grondige analyse van de planningsdocumenten uitgevoerd. (3) Met behulp van de DANA-software (*Dynamic Actor Network Analysis*), werden vervolgens *cognitive maps* opgesteld. Uit de analyse bleek dat veel elementen aangehaald in de interviews, niet in de planningsdocumenten vermeld stonden. (4) Aan de hand van verder gedetailleerde *cognitive maps* werden kritieke punten aangeduid in een eerste workshop. Opmerkingen en aanpassingen werden op prints van de *cognitive maps* geschreven, en er werd gedacht aan mogelijke indicatoren. Dit werd in een tabel ingevuld, met volgende kolommen: kritische bemerking - waarom onzeker? - welke indicatoren moeten hiervoor gemonitord worden? (5) In de laatste stap, tijdens een tweede workshop, werden de *signposts* (indicatoren) en *triggers* (drempelwaarden) besproken die essentieel waren voor monitoring en evaluatie.



Figuur 9: De vijf stappen uit het framework van Hermans, et al. (2012)

In tegenstelling tot de voorgaande theorieën en modellen in verband met adaptieve benaderingen die voornamelijk vanuit een meer generiek beleid redeneren, gaat het *framework* van Hermans et al. eerder uit van een benadering van een specifieke case of systeem.

1.4 Synthese

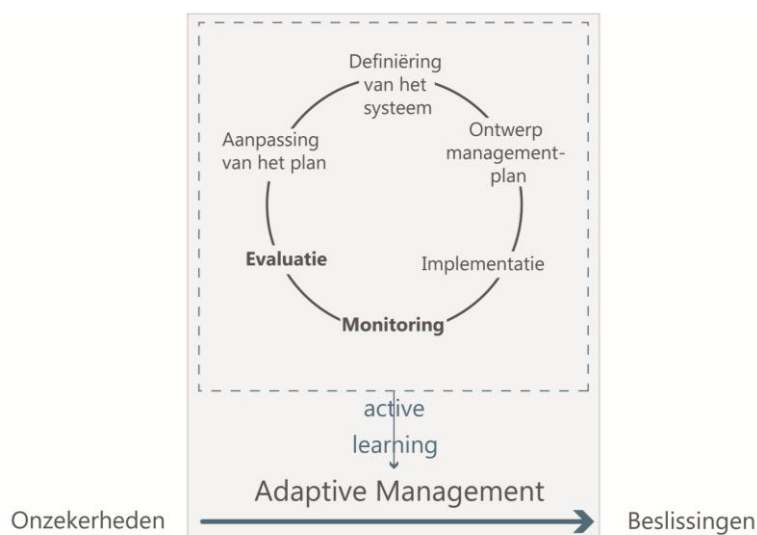
Er is een groeiend besef van de **onzekerheden** (klimaatverandering, economische crisis, ...) die invloed hebben op het opstellen van het (ruimtelijk) beleid (Walters, 1986; Lessard, 1998; Walker, et al., 2001; Kato & Ahern, 2008; Kwakkel & van der Pas, 2011; Hermans, et al., 2012).

“Decisionmaking under deep uncertainty can be defined as the situation in which the decisionmaker does not know, or multiple decisionmakers cannot agree on, the system model, the prior probabilities for the uncertain parameters of the system model and/or the value function.” (Lempert, Popper & Bankes, 2003) in (Kwakkel & van der Pas, 2011).

Tegenover deze onzekerheden staat de groeiende vraag (een interne en externe druk) naar het nemen van meer onderbouwde beslissingen, naar een meer **evidence-based beleid** (Faludi & Voogd, 1985; Voogd, 1997; Van Der Meer & Edelenbos, 2006; Leeuw & Furubo, 2008; Van Ongevalle, et al., 2012), *“What matters is what works.”* (Vedung, 2010). Eén van de manieren om met deze tweespalt om te gaan is **adaptive management**, wat gedefinieerd wordt als het continue leren van de reacties van het ‘systeem’ op voorgaande beslissingen (Lessard, 1998). *“Uncertainty drives adaptive management.”* (Walters, 1986)

Om steeds op de hoogte te blijven van die reacties van het 'systeem' en het systeem bijgevolg veerkrachtiger te maken, kunnen monitoring en evaluatie gezien worden als principes om aan **active learning** te doen (Teisman & van der Meer, 2002; Van Ongevalle, et al., 2012). Dit is enkel mogelijk wanneer de monitoring- en evaluatie-procedure een integraal onderdeel uitmaakt van het initiële plan en geïntegreerd is van bij het begin (Holling, 1978, in: Lessard, 1998, p. 86). Dit kaderen van monitoring en evaluatie in *adaptive management* vormt een opkomende trend sinds het einde van de vorige eeuw (Lessard, 1998; Sit & Taylor, 1998; Hermans, et al., 2012; Van Ongevalle, et al., 2012). De theorie waarbij *active learning* een essentieel onderdeel uitmaakt van *adaptive management*, wordt door Van Ongevalle, et al. (2012) ook wel **learning-centred programme management** genoemd.

Door het ruimtelijk beleid te zien als een adaptief lerend systeem, is het mogelijk om monitoring en evaluatie er een meer essentiële rol in te laten spelen en de onzekerheden mee te nemen. Het nemen van onderbouwde beslissingen die in grote mate nog op onzekerheden gebaseerd zijn, is een belangrijke uitdaging in de ruimtelijke planning. "A crucial planning task is to discover, assess and address uncertainty." (Christensen, 1985). Het is daarbij niet alleen het duo monitoring en evaluatie dat zorgt voor een lerend systeem, het is het geheel vanaf het definiëren van het systeem dat gemanaged moet worden, tot de aanpassingen van de plannen (figuur 10).



Figuur 10: Monitoring en evaluatie als onderdeel van Adaptive Management om op basis van onzekerheden toch beslissingen te kunnen nemen (Bron: eigen verwerking, naar: Walters, 1986; Lessard, 1998; Kwakkel & van der Pas, 2011; Hermans, et al., 2012)

Aangezien de realisatie van ruimtelijke ontwikkelingen steeds meer afhankelijk is van de houding van de verschillende actoren, zal deze nieuwe benadering enkel haalbaar zijn als deze actoren betrokken zijn in dit adaptief proces. Hun vraag naar een meer onderbouwde planning en het bestaan van meningsverschillen tussen actoren kan immers niet genegeerd worden. De huidige vormen van participatie die hun opmars kennen in de ruimtelijke planning, zullen verder opgenomen moeten worden in een adaptief beleid.

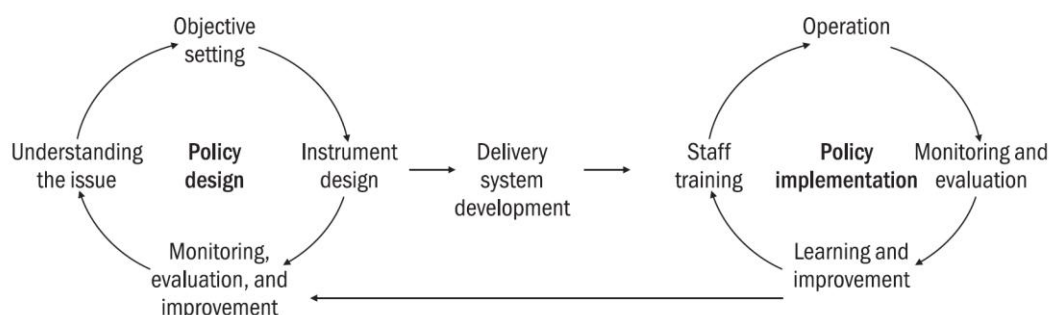
2. Beleidsevaluatie

In dit deel wordt er ingegaan op de verschillende aspecten van beleidsevaluatie. We zoeken een antwoord op de volgende vragen: Wat is beleidsevaluatie, hoe wordt dit momenteel in de beleidscyclus geplaatst, wat zijn de bepalende factoren bij het selecteren van het evaluatietype en de evaluatietechnieken?

2.1 Wat is beleid?

Vooraleer in te gaan op de evaluatie van het beleid, is het noodzakelijk af te bakenen hoe we dit beleid zien. Het is daarbij niet de bedoeling om in extenso alle definities en discussies daarover weer te geven, maar wel om een algemeen beeld te vormen.

Er bestaan enorm veel definities over beleid, maar *grosso modo* is men het steeds eens over de volgende aspecten: beleid wordt gedefinieerd als een algemeen streven naar het bereiken van een doel met bepaalde middelen en tijdskeuze om sociale, economische of ecologische zaken aan te pakken (International Institute for Sustainable Development, 2006). De doelstellingen van het beleid worden geïmplementeerd door middel van beleidsinstrumenten. Deze instrumenten (ter uitvoering van het beleid) bestaan uit twee componenten: het ontwerp (hoe het instrument ontworpen is om uitgevoerd te worden, *policy design*) en de implementatie (acties van actoren die de regels van het instrument toepassen, *policy implementation*). Het ideale proces van beleidsontwerp en implementatie wordt voorgesteld in figuur 11:



Figuur 11: De ideale verhouding tussen beleidsontwerp en beleidsuitvoering (International Institute for Sustainable Development, 2006)

De auteurs geven volgend voorbeeld in verband met snelheidslimieten in het verkeer: de overheid en beleidsmakers bepalen de consequenties bij het overtreden van een bepaalde snelheid. Het beleid wordt geïmplementeerd door politieagenten die de overtreder doen stoppen. Afhankelijk van de omstandigheden (reële snelheid, wegcondities) kan de agent beslissen of de overtreder een waarschuwing krijgt of een boete. Als we dit beleid willen monitoren en evalueren, zal dit in de beide cycli moeten gebeuren, zowel bij ontwerp als bij implementatie.

Algemeen gesteld bestaan er drie verschillende opvattingen over beleid: beleid als een doelrationele regelkring, politieke interactie of institutioneel verschijnsel (Crabbé, et al., 2006). Niet alleen deze opvattingen zijn belangrijk, maar vooral wat de rol van evaluatie zou kunnen zijn in deze opvattingen.

Doelrationele regelkring: Bij deze benadering wordt het beleid vooral gezien als een door probleemoplossing gestuurd proces, een visie op beleid die sterk beïnvloed is door *engineering* en economisch denken. Dikwijls zoekt men hierbij naar een reconstructie van de beleidstheorie, onder meer door het gebruik van een doelstellingsboom. De taak voor beleidsevaluatie is hier helder: het beleid moet beoordeeld en geoptimaliseerd worden met als criteria doeltreffendheid en doelmatigheid. Het beoordelen van effecten staat centraal bij

de evaluatie, zowel bij de voorspelling van deze effecten (*ex ante*; een inschatting maken over de kansen dat de beoogde effecten ook daadwerkelijk worden gehaald met bijhorende kosten en baten) als bij de meting ervan (*ex post*). De opvatting om beleid te zien als een regelkring is verleidelijk door de eenvoud, maar er zijn beperkingen: de (complexe) werkelijkheid wordt fors gereduceerd en de verschillende beleidsmakers worden ook door andere elementen gedreven dan enkel probleemoplossing. Ook het gevaar van causaliteit wordt bij deze effect-benadering aangehaald. Door uit te gaan van het beleid als regelkring, worden causale verbanden soms te snel gelegd. Daarbij zijn beleidsmakers ook snel geneigd om tegenvallend beleid aan 'de omstandigheden' toe te schrijven, en meevallend beleid aan zichzelf (Crabbé, et al., 2006). Donaldson en Lipsey (2006) gaan in op het aspect beleidstheorie en onderscheiden twee opvattingen: de *believers* en de *non-believers*. Een aantal theoretici waaronder Scriven (2004) en Stufflebeam (2001) (in: Donaldson & Lipsey, 2006) benadrukken dat het een algemene misvatting is dat er voor elke evaluatie ook een logisch model of theorie gebruikt moet worden. Daartegenover staan de evaluatoren die er absoluut van overtuigd zijn dat evaluatie zonder een theoretisch model als achtergrond, niet mogelijk is. *"All evaluators should know evaluation theory because it is central to our professional identity."* (Shadish, 2008 in (Donaldson & Lipsey, 2006).

Lannoo en Verlet (2009) wijzen ook op deze 'zeer netelige kwestie' van causaliteit na het reconstrueren van de beleidstheorie. Het is immers niet omdat de doelstellingen van een beleid bereikt zijn, dat het beleid ook effectief geweest is. Dit kan ook komen door een externe oorzaak. Dit geldt ook omgekeerd: het kan zijn dat een gewenst effect door een interventie negatief werd gecompenseerd door een externe oorzaak. Het beleid is in dat geval wel effectief, maar de doelstellingen zijn niet gehaald.

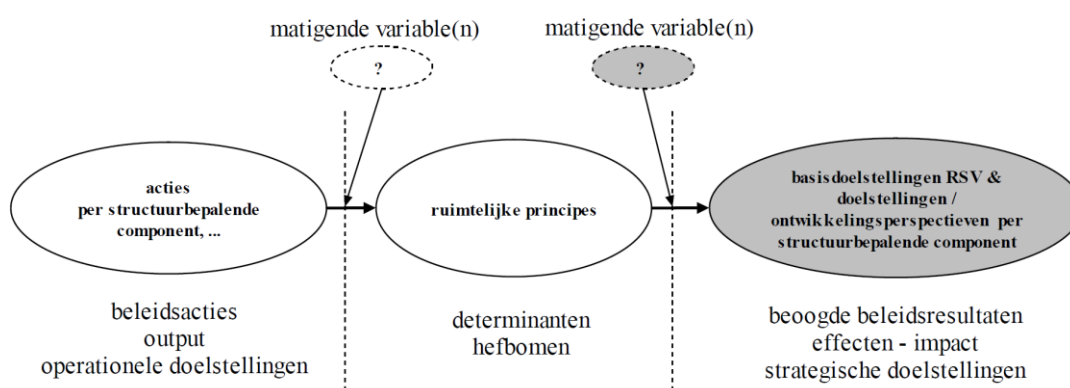
Beleid als politieke interactie: Deze opvatting van beleid gaat eerder over het 'uitvechten' van belangen en machtsverhoudingen. Het gaat niet langer over de vergelijking van doelstellingen met bereikte effecten, maar wel over de samenhang tussen beleidsproces, beleidsorganisatie en de uitkomst; het beleidsproduct. Het beleid wordt dus meer gezien als doelzoekend in plaats van doelgericht; het is een interactief of participatief beleid. Om dit te evalueren zijn minder gestandaardiseerde methoden voorhanden. *"Voor de beleidsanalyse en beleidsevaluatie bieden netwerkanalyse, configuratiebenadering, machtsbalansbenadering, stakeholderbenadering, rondenmodel en andere, nuttige kaders en methoden om de inhoudelijke keuzes in beleid te verklaren, en daarmee deels ook het succes of falen daarvan te begrijpen."* Deze opvatting maakt de beleidsevaluatie rijker (een minder eenzijdig en completer beeld omdat ook andere drijfveren en motieven aan bod komen), maar niet eenvoudiger. Naast beleidsevaluatie in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid komen nu criteria als acceptatie, legitimiteit, participatie naar voren. Deze criteria kunnen net tegenovergestelde uitkomsten opleveren: het beleid kan immers doelrationeel zijn, maar zo weinig geaccepteerd en daardoor niet geïmplementeerd, dat het weinig effectief is (Crabbé, et al., 2006, p. 29).

Beleid als institutioneel verschijnsel: Een derde visie op beleid maakt het evalueren nog rijker, maar ook nog moeilijker. Voor de evaluatie wordt gekeken naar de gehele institutionele organisatie. Dit is voornamelijk nodig wanneer men zich minder richt op concrete beleidsingrepen, maar veel meer op de institutionele context ervan. Methodisch gezien zijn er drie manieren om de institutionalisering van een beleidsveld scherp in beeld te krijgen: een internationale vergelijking tussen twee soortgelijke beleidsvelden (internationaal comparatief), een binnenlandse vergelijking tussen twee beleidsvelden (*cross sector*) en een vergelijking tussen een bepaald beleidsveld 20 jaar geleden en nu (longitudinale vergelijking). Een praktijkvoorbeeld van deze derde visie kan gevonden worden in de vraag waarom onderzoek in het beleidsveld natuur zo weinig doorwerking kent in de beleidsvorming op dat veld. Een evaluatie van de afzonderlijke onderzoeksprojecten en hun valorisatie zal niet voldoen. Er is behoefte aan een analyse van de gehele institutionele organisatie.

In het ruimtelijk beleid lijkt er momenteel voornamelijk uitgegaan te worden van de eerste benadering, voornamelijk omwille van de moeilijkheden (uitdagingen?) die de andere benaderingen met zich meebrengen. Als het beleid wordt beschouwd als een regelkring, kunnen bepaalde abstracties gemaakt worden die de analyse vereenvoudigen. Beleidsprocessen worden afzonderlijk bekeken, met de focus op de inhoud, procesvoering en

de organisatie van dat ene beleidsproces. Dit wordt in de hand gewerkt doordat beleidsevaluatieonderzoek vaak opdrachtonderzoek is, waarbij de opdrachtgevers voornamelijk geïnteresseerd zijn in kortlopende processen. Maar is dat de juiste benadering? Concrete beleidsprocessen staan immers niet op zichzelf, maar maken onderdeel uit van een bredere beleidsvoering.

De evaluatie van het RSV door het Instituut van de Overheid is een voorbeeld van deze eerste benadering, een evaluatie die uitgaat van het beleid als een doelrationele regelkring, met bijhorende reconstructie van de beleidstheorie. De beleidstheorie werd gereconstrueerd voor zowel het RSV als geheel, per structuurbepalende component en per actie/instrument (Instituut voor de Overheid K.U.Leuven, SumResearch, Departement Architectuur Sint-Lucas (Hogeschool W&K) & Nijmegen School of Management - Radboud Universiteit Nijmegen, 2010) op basis van het volgende veranderingsmodel:



Figuur 12: Het veranderingsmodel achter het RSV (Instituut voor de Overheid K.U.Leuven, et al., 2010)

2.2 Wat is (beleids)evaluatie?

2.2.1 Typerende kenmerken

Beleidsvaluatie is veel ouder dan we denken. Evaluatie *an sich* is iets alledaags waarbij vaak impressies en subjectieve percepties een rol spelen. We spreken daarbij van informele evaluatie, die de basis kan vormen voor een goed oordeel of een 'wijze beslissing', maar evenzeer kan zorgen voor een foute inschatting (De Peuter, De Smedt, et al., 2007a). Dit onderzoeksrapport focust op formele vormen van evaluatie, meer bepaald de beleidsevaluatie in de overheidscontext. Daarbij keren we terug tot de 19^e eeuw. Ter ondersteuning van de nationale parlementen werd er op dat moment in vrijwel alle Europese parlementaire democratieën een rekenkamer of soortgelijk (her)opgericht. Deze rekenkamers kregen een controlerende en dus evaluerende taak. De beleidsevaluatie was op dat moment sterk gericht op rechtmatigheid van overheidsuitgaven, als cruciaal criterium voor de beoordeling van de kwaliteit van het beleid. In de naoorlogse periode tot de jaren 1970 is het accent naar een meer economische doorlichting verschoven, vooral naar aanleiding van de grote overheidsinvesteringen in de Verenigde Staten¹⁰. Donaldson en Lipsey (2006) beschrijven dit als de **eerste 'boom'** in evaluatie. Het overheidsbeleid moest net zo gerund en beoordeeld worden als de bedrijfswereld (*public management*) en moest gericht zijn op het oplossen van problemen (zie doelrationele regelkring). Internationaal zijn in deze periode voornamelijk werkgelegenheidsprogramma's en onderwijsinspanningen geëvalueerd. In de ruimtelijke planningsliteratuur was er in die periode een grote aandacht voor monitoring en

¹⁰ In deze periode is ook de eerste kosten-baten analyse (KBA) ontwikkeld in de Verenigde Staten voor het beheer van watersystemen. Later werden ook de transportinvesteringen in het Verenigd Koninkrijk met een KBA geëvalueerd.

evaluatie.¹¹ “*This literature advocated highly structured, quantitative and technical analyses of planning goals and proposals [...]*.” (Seasons, 2003, p. 431).

Met de opkomst van het neo-liberalisme en *New Public Management* in de jaren 1980 en 1990 is het economische accent nog sterker geworden. *Performance* werd hét criterium, waarbij de te leveren output in contracten werd vastgelegd en de subsidiëring afhankelijk werd gemaakt van die output. In deze periode zijn er echter ook andere tendensen waarneembaar. Het analyseren en beoordelen van het ‘draagvlak’ voor beleid is op dat ogenblik een haast zelfstandig onderzoeksveld geworden. Daarbij is er steeds meer sprake van participatieve evaluatievormen, waarbij niet alleen beleid, maar ook beleidsevaluatie een bezigheid wordt (Crabbé, et al., 2006).

De *performance*-benadering werd voornamelijk ondersteund door kwantitatieve vormen van evaluatie: experimentele, statistische methodes die vertrekken vanuit een causale hypothese. De nieuwe technologieën om beslissingen te ondersteunen, waaronder GIS, krijgen steeds meer aandacht. Op het moment dat men gaat focussen op andere tendensen zoals het draagvlak, blijken ook andere vormen van evaluatie noodzakelijk. Deze andere tendensen evalueren, stoot immers op problemen van meetbaarheid, standaardisatie, oncontroleerbaarheid etc. Volgens Donaldson en Lipsey (2006) zitten we daarom momenteel in een **tweede ‘boom’**, die meer globaal te herkennen is en andere karakteristieken heeft als de eerste ‘boom’. Dit is te zien in het aantal professionele evaluatie-associaties, die gegroeid zijn van een vijftal in de jaren 1990 tot meer dan 50 in 2006. Een tweede karakteristiek is de ontwikkeling van **nieuwe evaluatiemethodes**, om een breder scala aan evaluatie-uitdagingen aan te kunnen. De auteurs beschrijven evaluatie op dat moment als **transdiscipline**. De vraag naar een meer algemene structuur van een evaluatie, met een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve elementen komt naar boven.

Deze evolutie van evaluatie wordt ook beschreven door Guba en Lincoln aan de hand van de vier evaluatie-generaties (Gielen en Junne in: Verlet & Devos, 2009, p. 136). Zij gaan uit van generaties die steeds een andere focus hebben, meestal als reactie op de voorgaande generatie.

- (1) Monitoring/meten is weten (*theory-driven*): De klassieke methode van het kwantitatief georiënteerde experiment met een doelgroep (met beleid) en een controlegroep (zonder beleid). Het beleidseffect is het verschil tussen de gemeten effectvariabelen in beide groepen. Dit wordt momenteel vooral nog toegepast in medische wetenschappen. De moeilijkheid is dat hierin geen context kan meegenomen worden en bijgevolg de causaliteit in vraag gesteld wordt: is het verschil wel een gevolg van het beleid? Ook is het niet altijd aangewezen om bewust geen beleid te voeren (in de controlegroep).
- (2) Pragmatische en beschrijvende evaluatie: Deze nieuwe vorm van evalueren wordt vooral gekenmerkt door pragmatisme en is ontstaan als reactie op de eerste benadering. De basis is gelegd door Patton in 1978, met de *utilization-focused evaluation* waarbij de nadruk op de bruikbaarheid ligt. Deze vorm van evaluatie is goed om informatie in kaart te brengen, maar verschaft weinig tot geen inzicht in de *outcome* van het beleid.
- (3) Beoordelen/ interpreteren. Deze benadering gaat verder dan enkel het beschrijven. Er wordt ook een finaal oordeel geveld over het beleid: vb. Zijn de doelen gehaald? Waardoor wel of niet?
- (4) Onderhandelen (pluraliteit, dialoog en participatie). De verandering in en de democratisering van het beleidsproces, gekenmerkt door de shift van *government* naar *governance*, werkt door in de beleidsevaluatie. Guba en Lincoln spreken van een vierde-generatie evaluatie methode (1989), gestoeld op het constructivistisch gedachtengoed. Het uitgangspunt daarbij is: er is niet één te onderzoeken waarheid, alle betrokkenen hebben elk hun eigen opvattingen over het beleid die allemaal even ‘waar’ kunnen zijn. In deze vierde benadering wordt hiervan een gezamenlijke

¹¹ De *Planning Balance Sheet analysis* (PBSA) is hier een voorbeeld van. Lichfield heeft deze evaluatie in de jaren 1950 ontwikkeld als variant op de KBA, bruikbaar voor de ruimtelijke planning (Oliveira & Pinho, 2010). In het beleidsveld ruimtelijke ordening worden deze evaluaties op dat moment nog nagenoeg niet toegepast. Het blijft voornamelijk bij de theorie.

reconstructie gemaakt. Het grote nadeel hieraan is dat de evaluatie alleen geldig is voor één specifieke context. Een beleid met positieve resultaten is in die opvatting bijgevolg niet overdraagbaar naar een andere context.

Omdat deze voorgaande benadering nauwelijks ruimte laat om uit de evaluaties te leren, hebben Pawson en Tilley (1997) een nieuw model ontwikkeld (**realistische evaluatie**), dat een grotere aandacht heeft voor de beleidscontext, het realiteitsgehalte en de werkzame elementen van het beleid. Daarbij wordt de vraag naar effecten ook niet uit de weg gegaan. 'Wat werkt in welke context voor wie onder welke omstandigheden' staat net centraal.

Deze verschillende evaluatie-generaties lijken qua inhoud steeds ruimer en complexer te worden. De klassieke evaluatie met een vergelijking tussen een doelgroep en een controlegroep is geëvolueerd tot een evaluatiemethodiek die tracht pluraliteit, dialoog, participatie, de overheidscontext en de werkzame elementen van het beleid mee te nemen. De metafoor van Vedung (2010) is hiervoor zeer geschikt: hij heeft het over vier 'golven', die elk hun sediment achterlaten en samen het denken over evaluatie hebben beïnvloed.

In de (verschuivende) overheidscontext wordt er vaak gezegd dat evaluatie evenveel definities kent als dat er evaluatoren zijn. Vandaar is het moeilijk om er één definitie uit te pikken. Eén element komt echter steeds terug bij formele of professionele evaluaties: het systematisch en nauwkeurig **waarderen**. Het toekennen van een beoordeling op basis van een systematische en objectieve manier blijkt essentieel te zijn voor evaluatie. Volgend overzicht van definities toont dit aan. In deze verschillende definities zitten soms ook doelstellingen vervat. We gaan hier verder op in bij het evaluatiemotief (2.3.1).

*"Evaluation is the systematic and objective determination of the **worth or merit** of an object."* (Scriven, 1980 in: De Peuter, De Smedt, et al., 2007a, p. 30)

*"Beleidsevaluatie is te omschrijven als het **beoordelen** van waargenomen inhoud, processen of effecten van een beleid aan de hand van bepaalde criteria."* (Bressers & Hoogerwerf, 1995, p. 22)

*"... the **systematic assessment** of the operation and/or outcomes of a program or policy, compared to a set of explicit or implicit standards, as a means of contributing to the improvement of the activity".* (Weiss, 1998 in: Seasons, 2003)

*"Beleidsevaluatie is een wetenschappelijke analyse van een bepaald beleid (of deelveld van beleid), dat op basis van criteria wordt **beoordeeld** en op grond waarvan aanbevelingen worden geformuleerd."*¹² (Crabbé, et al., 2006, p. 13)

*"Evaluation is the systematic acquisition and assessment of information **to provide useful feedback** about some object."* (Trochim, 2006)

*"Evaluation is the process of determining **merit**, worth or significance; an evaluation is a product of that process. Professional evaluation is evaluation done in a **systematic and objective** way."* (Scriven, 2007, p. 1)

*"Evaluatie is een periodieke **beoordeling** van de relevantie, effectiviteit, duurzaamheid en/of efficiëntie van een interventie, project of programma."* (Arkesteijn, van Mierlo & Potters, 2007, p. 4)

*"All theorists recognize that evaluation is an enterprise that involves **valuing** (distinguishing it from most research)."* (Christie & Alkin, 2008, p. 131)

*"Systematisch en nauwkeurig **waarderen** van het overheidsbeleid met als doel te komen tot beter beleid."*(Vlaamse Overheid, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed & Afdeling Ruimtelijke Planning, 2011, p. 5)

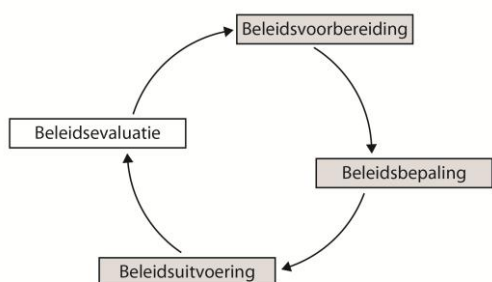
2.2.2 Evaluatie in de beleidscyclus

Een beleidscyclus geeft schematisch de verschillende stappen van het beleidsproces weer. In een adaptief beleid zal evaluatie een meer essentiële rol opnemen in deze beleidscyclus dan

¹² Dit is ook de definitie die in MIRA-BE 2003, het eerste Vlaamse Milieu- en Natuurrapport over beleidsevaluatie, gehanteerd wordt.

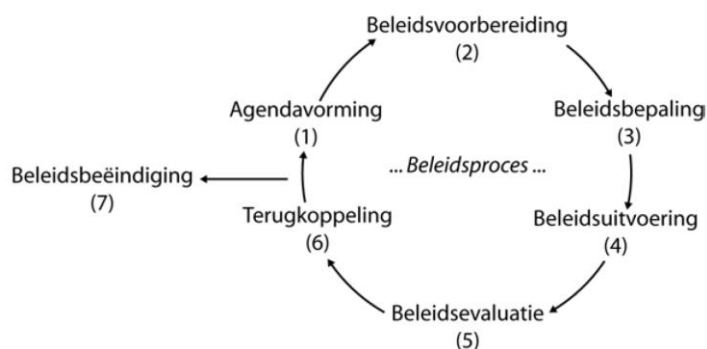
momenteel het geval is. Daarom worden de bestaande benaderingen van de beleidscyclus kort besproken, om zo aan te geven waar de moeilijkheden of mogelijkheden zich bevinden voor een meer geïntegreerde benadering van evaluatie.

Er bestaan diverse manieren, afhankelijk van de auteurs, om de beleidscyclus op te splitsen in verschillende onderdelen. De eerste benadering is meteen ook de meest compacte: een traditionele, eerder bestuurskundige opsplitsing in vier delen met beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie (De Peuter, De Smedt, et al., 2007a) (figuur 13). De evaluatie is hier dus onderdeel van de cyclus en komt pas na de beleidsuitvoering. Dit wordt ook wel de klassieke beleidsevaluatie genoemd.



Figuur 13: Evaluatie als onderdeel van de beleidscyclus: traditionele benadering (De Peuter, De Smedt, et al., 2007a, p. 35-36)

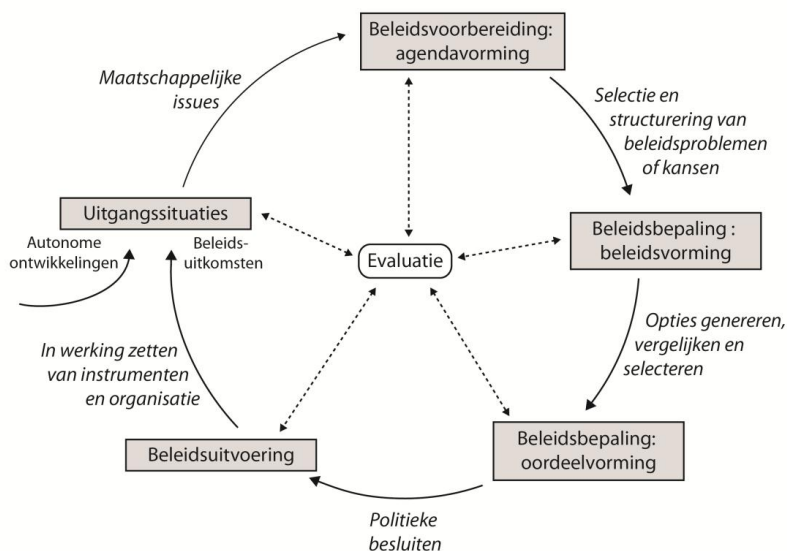
Een iets meer uitgebreide variant op deze compacte voorstelling voegt de fases agendavorming, terugkoppeling en eventueel beleidsbeëindiging toe (figuur 14). Na de evaluatie wordt in het beleidsproces teruggekoppeld en op basis van het falen of succes van het beleid wordt beslist of het beëindigd moet worden of men opnieuw aan agendavorming kan doen (het gaat voornamelijk om het bepalen van de effecten van beleid). De evaluatie dient om te leren van uitgevoerd beleid en kan volgens dit model dus alleen tussentijds of liever nog achteraf gebeuren (= *ex post* evaluatie, zie verder). Bijgevolg zijn de resultaten van de evaluatie enkel nog interessant als er een zeer gelijkaardig beleid gevoerd wordt in de toekomst. Dit is geen evidentie in het ruimtelijk beleid gezien de contextafhankelijkheid. Bijkomend vraagt een adaptieve benadering van het beleid om een continue evaluatie en is dit niet mogelijk met de klassieke benadering van de beleidscyclus. Er moet dus gezocht worden naar een alternatief.



Figuur 14: Beleidsproces volgens Hoogerwerf, 1989

Crabbé, et al. (2006) wijzen op het misleidende karakter die deze traditionele cyclus ('ideaaltypische stilering') kan hebben. Het mag niet meer zijn dan een analytisch hulpmiddel en zeker geen norm voor de werkelijkheid. Als alternatief wordt een beleidscyclus voorgesteld waarin evaluatie centraal staat (figuur 15). In de fase agendavorming worden problemen of aandachtspunten onder de maatschappelijke en politieke aandacht gebracht. De rol van evaluatie is het selecteren en structureren van deze problemen. Bij de beleidsvorming worden oplossingsrichtingen ontworpen, waarvoor diverse beleidsopties gegenereerd en geselecteerd worden. Evaluatie kan zich hier uiten in bijvoorbeeld een kosten-batenanalyse

van de verschillende opties. Op dat moment is er nog geen keuze gemaakt, dit volgt pas in de fase oordeelsvorming, gevolgd door de uitvoering of implementatie van het beleid. In deze fase wordt geëvalueerd welke instrumenten en organisatie geïnitieerd moeten worden. Vervolgens worden de uitkomsten van het beleid duidelijk. Er kan op dat moment nagegaan worden of de beoogde veranderingen gehaald worden (*policy outcome*) en er voldoende ingegaan is op maatschappelijke vraagstukken.



Figuur 15: De beleidscyclus (eigen verwerking op basis van: Leroy en Nelissen, 2000 in: Crabbé, et al., 2006)

Deze benadering laat meer ruimte voor een adaptief beleid en voor de contextafhankelijkheid van de ruimtelijke planning en lijkt bijgevolg meer aangewezen.

2.3 Factoren bij het bepalen van het evaluatietype en de evaluatietechniek

Er zijn verschillende factoren die invloed hebben op het bepalen van het evaluatietype en de evaluatietechniek (figuur 16). Vooraleerst moet het evaluatiemotief verduidelijkt worden: waarom evalueren we? Eens het motief vastgelegd is, volgen daar automatisch een tijdsperspectief en een aantal evaluatievragen- en criteria uit. Het geheel van deze elementen heeft een impact op het evaluatietype. Elk evaluatietype veronderstelt vervolgens een specifieke aanpak en technieken. Al deze factoren moeten dus op voorhand vastgelegd worden, wil men een degelijke evaluatie kunnen uitvoeren.



Figuur 16: Bepaling evaluatietype (op basis van De Peuter, De Smedt, et al., 2007a)

Een voorbeeld om deze verschillende factoren te illustreren. Stel dat het evaluatiemotief het ondersteunen van beleidsplanning is, dan is het tijdsperspectief *ex ante*. Eén van de evaluatievragen kan dan zijn: wat zijn de verwachte effecten van het beleid? Het evaluatietype dat hieruit voortkomt is een *ex ante* evaluatie van beleidseffecten en impact. De technieken waarmee deze evaluatie kan uitgevoerd worden, zijn tijdreeksen, input-output modellen, Delphi-techniek, impact-matrix of cross-impact-matrix.

2.3.1 Evaluatiemotief

Het motief om beleid te evalueren is een belangrijk vertrekpunt. Zoals Chelimsky (1997) immers stelt: “*the purpose of an evaluation, conditions the use that can be expected of it*”. Met andere woorden: het motief achter een evaluatie bepaalt mee op welke wijze de resultaten en conclusies van deze evaluatie gebruikt zullen kunnen worden (De Peuter et al. in: Verlet & Devos, 2009, p. 86).

Het motief zal afhangen van de fase in de beleidscyclus. Evaluatie voor beleidsvoorbereiding zal andere motieven hebben als evaluatie voor beleidsbeoordeling. Figuur 17 geeft hiervan een duidelijk overzicht. De vier **motieven** die door De Peuter, De Smedt, et al. (2007a) worden onderscheiden, zijn:

- (1) Het ondersteunen van beleidsplanning. De evaluatie biedt een ondersteunende rol bij de voorbereiding en de bepaling van het beleid. De focus zal hierbij voornamelijk op de inhoud van het beleid liggen en de evaluatie zal aan het beleid voorafgaan. Vaak gaat het over het afwegen van verschillende beleidsinitiatieven of varianten van eenzelfde initiatief. Vb. Het afwegen van verschillende locaties om een nieuw shoppingcenter in te plannen.
- (2) Het verbeteren van beleidsuitvoering en bijdragen tot institutionele ontwikkeling van de betrokken organisaties. Daarbij worden knelpunten en potenties van het beleid opgespoord en kan de uitvoering ervan nog bijgestuurd worden. In functie van de geformuleerde doelstellingen kunnen de betrokken organisaties hun werking

afstemmen en verbeteren. Deze evaluaties gebeuren voornamelijk tussentijds en kunnen zowel de inhoud als de impact van het beleid betreffen. Vb. Het evalueren van het lopende planningsproces rond de AGNAS RUP's kan bevindingen naar voor brengen die ervoor zorgen dat deze RUP's in de toekomst vlugger tot stand kunnen komen.

- (3) Het afleggen van verantwoording. Dit betreft voornamelijk de verantwoording voor gemaakte keuzes en daarbij ingezette middelen. Werden de doelstellingen gehaald? Werden de middelen efficiënt ingezet? Deze evaluatie gebeurt vooral na de uitvoering en heeft grotendeels te maken met de beleidsimpact, minder met de beleidsinhoud.
- (4) Beleidsleren. De doelstelling is om de impact van het gevoerde beleid te leren kennen en lessen te trekken uit ervaringen met het beleid. Het motief is dus het verwerven van een groter inzicht in de factoren waarop het beleid invloed kan hebben. Vb. Het evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen ter voorbereiding van het Beleidsplan Ruimte (Instituut voor de Overheid K.U.Leuven, et al., 2010).

Fase in beleidscyclus	Type evaluatie	Evaluatiemotief
beleidsvoorbereiding	<i>ex ante</i>	Ondersteuning van de beleidsplanning
beleidsuitvoering	<i>tussentijds</i>	Verbeteren van de beleidsuitvoering Bijdragen aan institutionele ontwikkeling
beleidsbeoordeling	<i>ex post</i>	Verantwoording Beleidsleren

ex ante	ondersteunen van de beleidsplanning	beleidsinhoud beleidsimpact
tussentijds	verbeteren van de uitvoering institutionele ontwikkeling	
ex post	verantwoording beleidsleren	

Figuur 17: Het verband tussen beleidsfase, evaluatietype, evaluatiemotief en de clustering van evaluatietypes en motieven (De Peuter, De Smedt, et al., 2007a, p. 37)

Het motief van de evaluatie mag niet verward worden met het **gebruik** van de evaluatie.¹³ Het motief is: waarom evalueren we? Het gebruik is: wat gaan we doen met de evaluatieresultaten? Wie zal de evaluatie gebruiken en waarvoor? Vier vormen van gebruik van evaluaties zijn:

- (1) Instrumenteel gebruik: De evaluatie verschaft een impuls wat gebruikt wordt om het beleidsproces te informeren, de conclusies worden rechtstreeks toegepast. Het voorgaande voorbeeld met het onderzoeken van locatiealternatieven voor een shoppingcenter is een evaluatie die rechtstreeks gebruikt zal worden, dus instrumenteel gebruik.
- (2) Conceptueel gebruik: De evaluatieresultaten beïnvloeden de houding van de beleidsmakers in verband met de evaluatie (voornamelijk bij externe evaluatie). De evaluatie van het RSV zal in de toekomst zowel een instrumenteel gebruik (wat heeft gewerkt, wat niet) als een conceptueel gebruik (wat kunnen we met dit soort plannen bereiken, op welk niveau worden bepaalde zaken het best georganiseerd) kennen.
- (3) Procesgerelateerd gebruik: Het evalueren op zich vormt een voordeel voor de stakeholders. Bijvoorbeeld wanneer ze op die manier een groter draagvlak krijgen voor het beleid of zo een netwerk kunnen ontwikkelen.
- (4) Symbolisch gebruik: De evaluatie wordt gehanteerd als legitimatie van een beleidsinitiatief. Als de resultaten van de evaluatie niet legitimerend zijn, zullen ze dan ook niet openbaar gemaakt worden. (De Peuter et al. in: Verlet & Devos, 2009).

Samengevat komt het erop neer dat het instrumentele gebruik ook een daadwerkelijk gebruik is van de evaluatie, terwijl conceptueel en procesgerelateerd gebruik eerder een invloed zullen hebben op het beleid. Bij symbolisch gebruik zal het uitvoeren van de evaluatie het doel en niet het middel zijn. Het motief is dan de evaluatie zelf, en geen van de eerder vermelde vier motieven.

¹³ Dit gebruik is in de literatuur veelvuldig beschreven. In de *evaluation theory tree* van Christie en Alkin (2008) vormt dit zelfs één van de drie takken waarin de evaluatieliteratuur uit de Verenigde Staten opgedeeld is, naast de methodes en het waarderen op zich.

2.3.2 Evaluandum

Het te evalueren object wordt ook evaluandum genoemd. Het is belangrijk de keuze van het evaluandum duidelijk af te bakenen alvorens de evaluatie op te starten. Deze afbakening kan gebeuren aan de hand van vier elementen: wat is de inhoud van het evaluatieobject, over welke tijdsdimensie spreken we, wat is de geografische context, welk institutioneel kader speelt er? Deze laatste drie elementen spreken voor zich, het eerste vraagt wat meer uitleg.

Als vervolg van het evaluatiemotief, kan ook vastgelegd worden wat daarvoor geëvalueerd moet worden; de beleidsinhoud. De tweedeling *goal-free vs goal-based* evaluatie is relevant. Gaan we de initiële doelstellingen evalueren, of kijken we naar de uitvoering van die doelstellingen? *Goal-based* evaluatie wordt gedefinieerd als een beleidsevaluatie die de beleidsdoelstellingen zoals formeel vastgesteld, als uitgangspunt neemt. Deze doelstellingen worden dus niet in vraag gesteld. Men zal vooral de interne logica en de uitkomsten van het beleid evalueren. Het veranderingsmodel (figuur 12) wordt opgesteld en de evaluatie zal daarop gebaseerd zijn. Bij *goal-free* evaluatie zal net de complexiteitsreductie (zie eerder, onder meer *designed blindness*) centraal staan en wordt er nagegaan of de juiste doelstellingen werden nagestreefd. De evaluator krijgt de vrijheid precies dat te evalueren wat hij zelf relevant vindt, dus ook de wijze waarop bijvoorbeeld de beleidsdoelen zijn bepaald (Scriven, 1972).

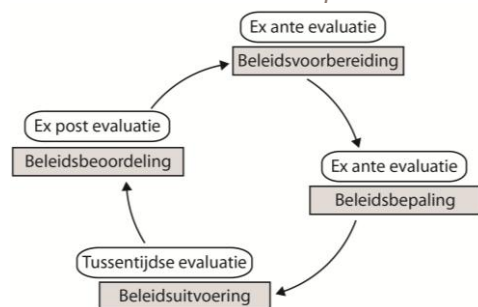
De basisvragen “doen we de dingen goed” of “doen we de goede dingen”, kunnen hieraan gekoppeld worden. Als er wordt gepeild naar het doen van de juiste dingen, het nastreven van de juiste doelstellingen, dan spreken we over *goal-free* evaluatie. Kijken we naar een goede uitvoering van beleidsdoelstellingen zonder ze in vraag te stellen, spreken we over *goal-based* evaluatie.

2.3.3 Tijdstip van evaluatie

Naast het indelen van evaluatie op basis van het onderwerp of motief, kan ook tijd als indelingscriterium gebruikt worden. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de verschillende momenten in de beleidscyclus waarop men kan evalueren (figuur 18): *ex ante* (bij de beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling), tussentijds (bij de beleidsuitvoering) en *ex post* (beleidsbeoordeling). Dit onderscheid is gelijklopend met het evaluatiemotief (figuur 17).

Om realisatie te kunnen hebben en niet achteraf met ongerealiseerde elementen te staan, is een *ex ante* of tussentijdse evaluatie zeker aan de orde in het ruimtelijk beleid. *Ex post* evaluatie toont tekortkomingen aan, van waaruit men kan leren voor toekomstig beleid. Beleidsevaluatie mag daarom geen eindpunt meer zijn in de beleidscyclus, het is noodzakelijk om de resultaten van de evaluatie mee te nemen in het verdere beleid.

Traditioneel vormde beleidsbeoordeling of beleidsevaluatie de laatste stap van de beleidscyclus, waardoor het logischerwijs een *ex post* evaluatie betrof. De definitie van evaluatie door Bressers en Hoogerwerf (1995, p. 22) geeft dit ook aan: “Beleidsevaluatie is te omschrijven als het beoordelen van **waargenomen** inhoud, processen of effecten van een beleid aan de hand van bepaalde criteria.”



Figuur 18: Tijdstip van evaluatie in de beleidscyclus (eigen verwerking op basis van: De Peuter, De Smedt, et al., 2007a)

Verschillende voorbeelden uit de Vlaamse ruimtelijke ordening kunnen aan dit tijdsaspect gekoppeld worden (Vlaamse Overheid, et al., 2011). Het afwegen van verschillende planalternatieven is een voorbeeld van *ex ante* evaluatie. Het inschatten van milieueffecten door middel van milieueffectrapportage is dit ook (de verplichting daartoe komt evenwel van buiten het beleidsveld ruimtelijke ordening). Momenteel gebeuren de tussentijdse evaluaties vooral informeel: een informeel overleg binnen een atrium met gemeenten hoe de vergunningverlening kan verbeterd worden. Formele tussentijdse evaluatie gebeurt wel bij één van de processen die steeds op dezelfde manier uitgevoerd worden en waarbij dit proces kan aangepast worden: bij de afbakening van gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur (AGNAS) heeft evaluatie een meer structurele plaats. De meest recente, gekende evaluatie die binnen het Vlaamse ruimtelijk beleidsveld is uitgevoerd, is de *ex post* evaluatie van het RSV. Daarnaast zijn er verschillende studies die uitgevoerd worden in opdracht van de Vlaamse Overheid, Departement Ruimtelijke Ordening met *ex post* karakteristieken, waaronder de studie over het instrumentarium.

2.3.4 Evaluatievragen en -criteria

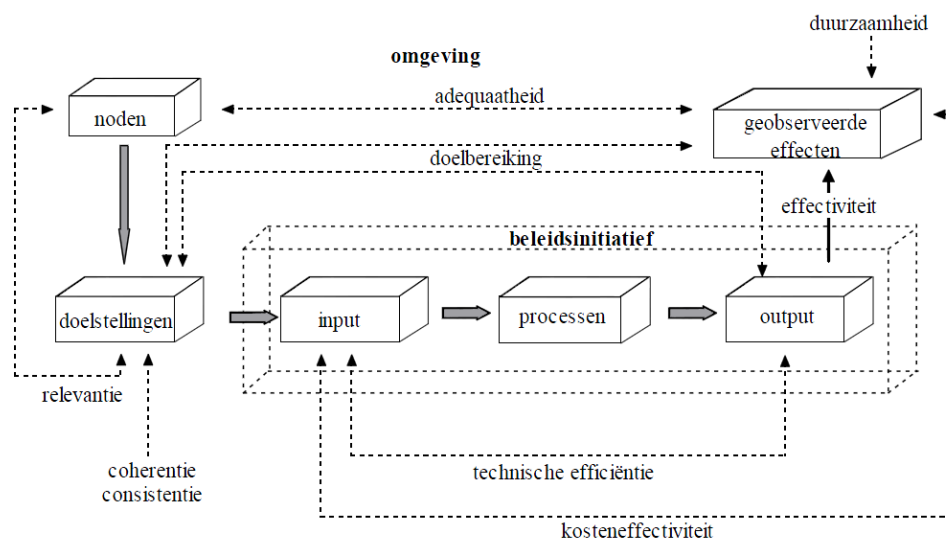
Het stellen van de juiste **vragen** is essentieel voor een goede evaluatie¹⁴. Het behoort tot de kern van het evaluatiedesign. *“The formulation of the evaluation questions is probably the most important aspect in the design of an evaluation methodology [...]”* (Oliveira & Pinho, 2010, p. 349). In deze vragen krijgt de evaluatie immers een concrete inhoudelijke focus, waarop het verdere evaluatieproces gebaseerd is.

Het opstellen van deze vragen was onderdeel van een workshop op 8 november 2012 over het operationaliseren van monitoring en evaluatie. In deze workshop is gebleken dat deze opdracht niet eenvoudig is. Een concrete formulering van de vraag is van belang en een kleine nuancering in die vraagstelling kan tot een volledig ander evaluatieonderzoek leiden. Als leidraad voor het opstellen van vragen, kunnen vier generieke categorieën evaluatievragen onderscheiden worden: beschrijvende, normatieve, causale en voorspellende vragen (De Peuter, De Smedt, et al., 2007a).

- Beschrijvende vragen hebben als bedoeling het verzamelen van informatie. Hun functie is het beschrijven en schetsen van een toestand. Ze verschaffen basisinformatie rond het beleid, de werking van beleid of de resultaten ervan, wat cruciaal is voor de verdere evaluatie.
 - o Voorbeeld: Hoeveel inwoners maken momenteel gebruik van het sportaanbod in de gemeente x?
- Normatieve vragen verwijzen naar een gewenste toestand of verandering. Ze zijn functioneel voor het vergelijken tussen een bestaande en gewenste toestand. Dit soort vragen stelt men doorgaans met het oog op het uitwerken van verbeteringsacties en -trajecten. Ze passen bij het instrumenteel gebruik van evaluatie (zie eerder).
 - o Voorbeeld: Wat moet er gebeuren om meer inwoners te laten sporten?
- Causale vragen hebben betrekking op oorzaak en gevolg relaties en de effectiviteit van het beleid. Deze vragen zijn meestal retrospectief. Ze kijken naar bestaande gebeurtenissen met een oorsprong in het verleden, die op het moment van de evaluatie nog niet afgelopen zijn.
 - o Voorbeeld: heeft de bouw van een nieuw sportcomplex bijgedragen tot meer inwoners die sporten?
- Voorspellende vragen hebben betrekking op mogelijkheid van situaties of veranderingen in de toekomst. Ze hebben als doel het verzamelen van informatie over de mogelijkheid, kans en risico waarmee deze situaties of veranderingen kunnen optreden. Ze zijn altijd prospectief en maken deel uit van een *ex ante*-evaluatie.
 - o Voorbeeld: zou het bouwen van een nieuw sportcomplex bijdragen tot meer sportende inwoners?

¹⁴ De omgekeerde redenering is niet noodzakelijk van toepassing. *“Er zijn immers veel beleidsrelevante vragen te bedenken die níét met beleidsevaluatie te beantwoorden zijn.”*(Crabbé, et al., 2006, p. 6)

Uit de tweede workshop is ook gebleken dat het maken van een onderscheid tussen deze soorten vier evaluatievragen niet echt relevant is voor een goede evaluatie. Veel belangrijker is het aspect dat elke evaluatievraag maar één evaluatiecriterium (effectiviteit, doelbereiking, ...) inhoudt en dat de vraag dus niet te ingewikkeld wordt. Wanneer de beleids- en beheerscyclus wordt weergegeven als een open systeemmodel (figuur 19), kunnen we de verschillende **evaluatiecriteria** hierop aanduiden.¹⁵



Figuur 19: Evaluatiecriteria afgeleid uit de beleids- en beheerscyclus als open systeemmodel (De Peuter, De Smedt, et al., 2007a, p. 38)

- *Relevantie*: De mate waarin de doelstellingen tegemoet komen aan de maatschappelijke noden en behoeften. Vb.: Beantwoordt de doelstelling om procentueel meer te bouwen in de stad dan in het buitengebied wel aan de nood om open ruimte te vrijwaren van bebouwing?
- *Doelbereiking*: De mate waarin de doelstellingen (de ambitieniveaus of normen) worden gehaald. Daarbij wordt voornamelijk het veronderstelde effect van het beleid onderzocht, minder de causale relatie zelf tussen het gevoerde beleid en de veronderstelde effecten. Vb.: Zorgen afbakeningen van stedelijke gebieden met daarin een bepaalde hoeveelheid woningaanbod wel voor het bereiken van de doelstelling om procentueel meer te bouwen in het stedelijk gebied dan in het buitengebied?
 - Doelbereiking lijkt tot nog toe het meest onderzochte evaluatiecriterium in de ruimtelijke planning. Een van de eerste voorbeelden in de ruimtelijke planning hiervan was de *goal-achievement matrix* (Hill, 1966). Deze matrix heeft een belangrijke impact gehad, voornamelijk omwille van de transparantie (Voogd, 1997). Een tweede voorbeeld is het onderzoek van Alterman en Hill (1978) waarbij de ‘*conformance degree*’ gemeten werd tussen de landgebruiksplannen die voorgesteld werden en de stedelijke ontwikkelingen in realiteit. Eén jaar later ontwikkelde Calkins de *planning monitor* waarmee het bereiken van planningsdoelstellingen nog preciezer kon gemeten worden (Oliveira & Pinho, 2010).
- *Coherent en consistent*: De mate waarin strategische en operationele doelstellingen een samenhangend geheel vormen of de mate waarin positieve of negatieve *spillovers* naar andere beleidsvelden zijn gemaximaliseerd of geminimaliseerd. Vb.: Zijn de doelstellingen om procedures te versnellen en tegelijkertijd meer publieksparticipatie te voorzien met elkaar verenigbaar?

¹⁵ De positioning paper beleidsevaluatie (Vlaamse Overheid, et al., 2011) vormt een kapstok voor de voorbeelden van de verschillende aspecten uit het schema, de handleiding beleidsevaluatie werd gebruikt voor de definiëring (De Peuter, De Smedt, et al., 2007a).

- *Effectiviteit*: De mate waarin de geobserveerde effecten of veranderingen toe te schrijven zijn aan het beleid. Dit gaat, in tegenstelling tot doelbereiking, wel over de oorzaak-gevolg-relatie tussen beleid en effect.¹⁶ Vb.: Hebben de stedelijke RUP's gezorgd voor een grotere toename van nieuwbouw in het stedelijk gebied dan in het buitengebied.
- *Technische efficiëntie*: De verhouding tussen input en output. De mate waarin de output is gerealiseerd aan een aanvaarde kostprijs. Vb.: Wat is de loonkost die de Vlaamse Overheid moet betalen om te komen tot een definitief vastgesteld RUP?
- *Kosteneffectiviteit*: Verhouding tussen input en effect. Vb.: Hoeveel geld moet de Vlaamse Overheid investeren om te komen tot een groter aandeel nieuwbouw in het stedelijk gebied ten opzichte van het buitengebied?
- *Duurzaamheid*: De mate waarin de effecten blijven bestaan na de beëindiging van het beleid. Vb.: Neemt de bebouwing in het buitengebied weer toe als de 60/40 verhouding afgeschaft wordt?
- *Adequaatheid*: De mate waarin de bereikte effecten overeenstemmen met de initiële noden en problemen. Vb.: In hoeverre heeft het hoger percentage nieuwbouw in de stedelijke gebieden ten opzichte van het buitengebied bijgedragen aan het tegemoetkomen aan de nood om Vlaanderen open te houden?

Naast het onderscheiden van vier categorieën van evaluatievragen, kunnen ook andere onderverdelingen van de vragen gehanteerd worden. Gaat men uit van een vereenvoudigde beleidscyclus van vier fasen (figuur 13), dan kunnen de evaluatievragen opgedeeld worden aan de hand van deze vier fasen (Crabbé, et al., 2006). Er zijn dan evaluatievragen ter bepaling van de beleidsdoelen, voor de instrumentering van het beleid, voor de operationalisering en uitvoering van het beleid en voor de effecten van het beleid. Dit hangt dus eerder samen met de evaluatiecriteria (duurzaamheid, effectiviteit, ...) dan met het soort vraag (beschrijvende vraag, ...).

Een derde onderverdeling is het onderscheid tussen analyse- en evaluatievragen. “*Om beleid te evalueren, moet het eerst geanalyseerd worden. De analytische vragen gaan steeds vooraf aan de eigenlijke evaluatie.*” (Crabbé, et al., 2006, p. 13). Met de analytische vragen wordt een kennis opgebouwd die beschrijft en verklaart (wat is ...?, hoe gaat...?, waarom is...?), terwijl de evaluatievragen zorgen voor een evaluatieve kennis die beoordeelt (hoe goed is...?, hoe geschikt is...?).

Vergelijken we de eerste en de derde benadering over evaluatievragen, dan zijn de beschrijvende vragen uit eerste benadering dezelfde soort vragen als de analysevragen uit de derde benadering. Deze vragen zijn eerder met monitoring te beantwoorden, dan met evaluatie (met als definiëring voor evaluatie: het toekennen van een waardeoordeel).¹⁷ Dit neemt niet weg dat het noodzakelijk is om deze vragen te kunnen beantwoorden in functie van een evaluatie. De tweede benadering, waarbij de evaluatievragen gelinkt worden aan de fasen in de beleidscyclus, kan zowel analyse- als evaluatievragen betreffen. De overeenkomsten tussen deze verschillende vragen wordt weergegeven in figuur 20.

¹⁶ Hierbij willen we ook het verschil aangeven tussen *output* en *outcome*. *Beleidsoutput* wordt gezien als de beleidsprestaties. De hoeveelheid en kwaliteit van het product dat beleidsmakers afleveren. Voorbeelden hiervan zijn het aantal verleende vergunningen of de hoeveelheid uitgekeerde renovatiepremies. *Beleidsoutcome* daarentegen is de maatschappelijke verandering, wat ook gedragseffect wordt genoemd. Bijvoorbeeld: wordt er meer gerenoveerd?

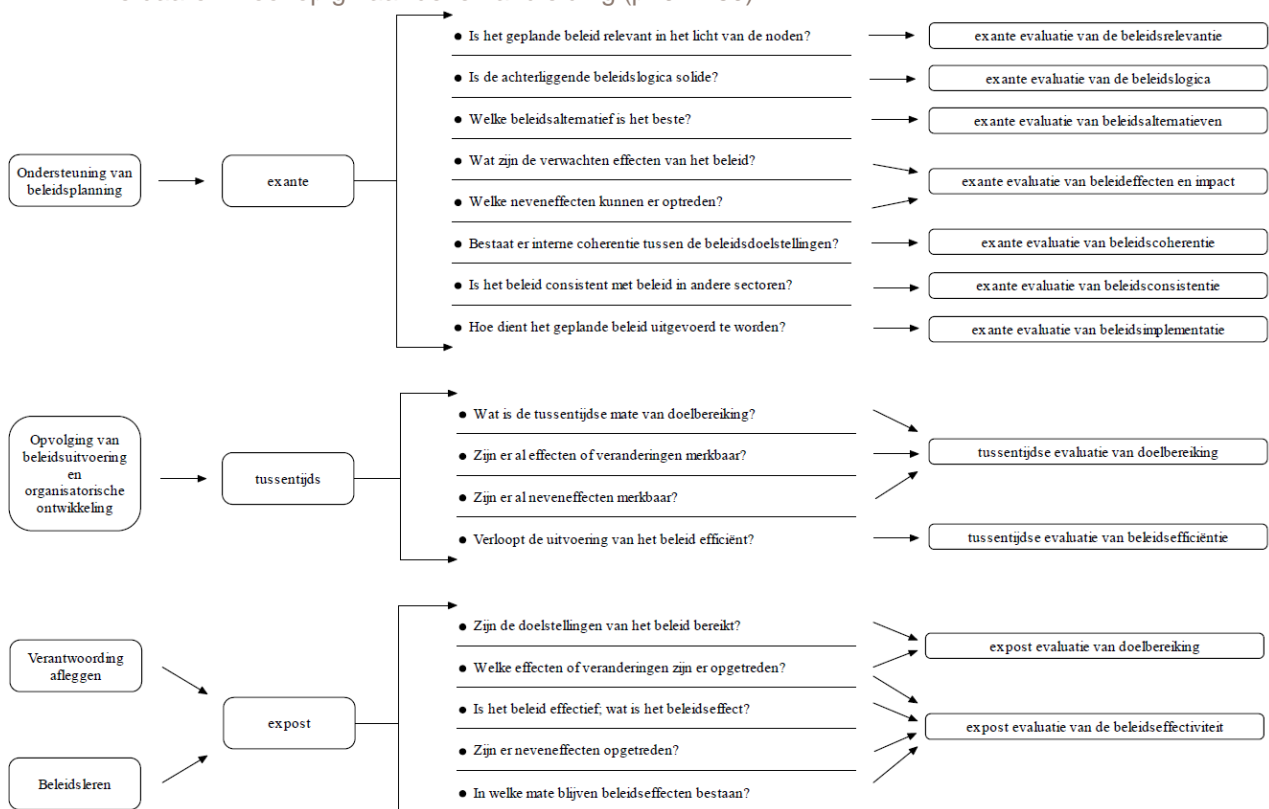
¹⁷ Zie verder voor de link tussen monitoring en evaluatie.

		Doelbepaling	Instrumentering	Uitvoering	Effecten	
ANALYSEVRAGEN	Beschrijvend	X	X	X	X	→ MONITORING
	Normatief	X	X	X	X	
EVALUATIEVRAGEN	Causaal			X	X	→ EVALUATIE
	Voorspellend	X	X			

Figuur 20: Vergelijking tussen analysevragen en evaluatievragen, de vier soorten evaluatievragen volgens (De Peuter, De Smedt, et al., 2007a) en de indeling van evaluatievragen in verschillende fases volgens (Crabbé, et al., 2006) (Eigen verwerking)

2.3.5 Evaluatietype en -techniek

Het evaluatietype volgt automatisch als de voorgaande factoren gedefinieerd werden. Elk evaluatietype veronderstelt een aparte benadering en evaluatietechnieken. In de Handleiding beleidsevaluatie worden 11 evaluatietypes afgeleid (figuur 21) en één voor één besproken met de opzet, vraagstelling, meerwaarde, aanpak en technieken (De Peuter, De Smedt, et al., 2007a, p. 92). Voor een verdere uitdieping van deze evaluatietypes en -technieken verwijzen we daarom voorlopig naar deze handleiding (p. 92-169).



Figuur 21: Stroomdiagram voor het afleiden van een evaluatietype met van links naar rechts het evaluatiemotief, tijdsperspectief, evaluatievragen en evaluatietype (De Peuter, De Smedt, et al., 2007a, p. 92)

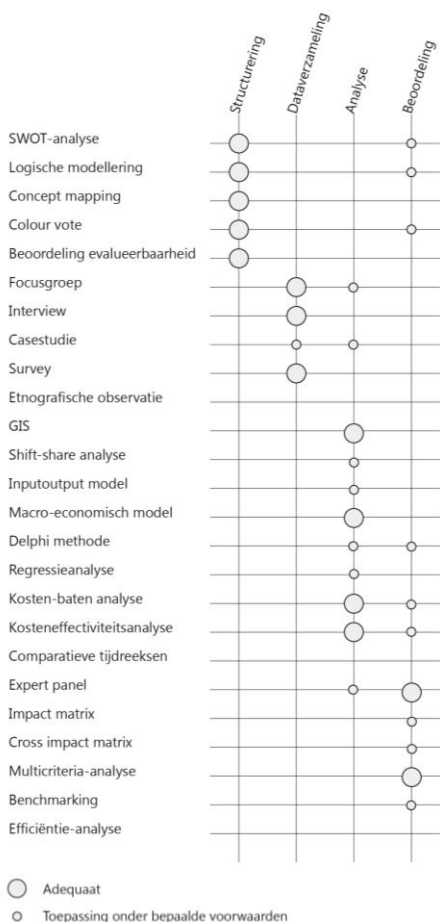
Naast dit overzicht van evaluatietypes, voorziet de handleiding ook een overzicht van de evaluatietechnieken en aanduiding van de standaardstap in de evaluatie waartoe ze behoren.



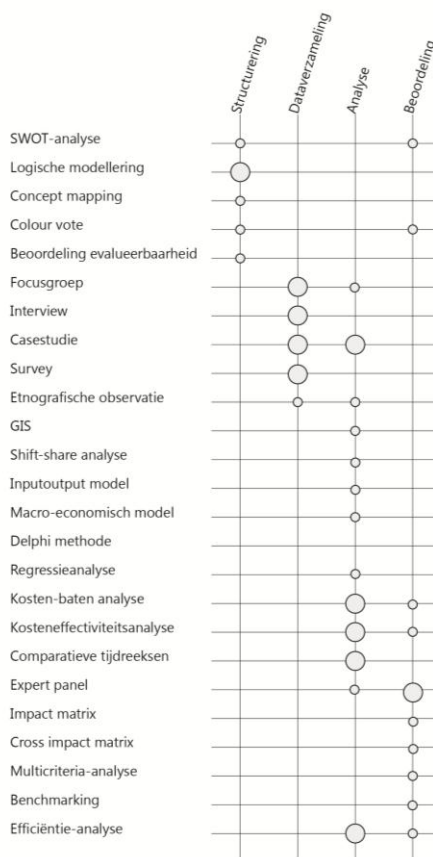
Figuur 22: Vier standaardstappen in een evaluatie (eigen verwerking van De Peuter, De Smedt, et al. (2007a))

In de eerste stap, de structurering van de evaluatie, staat het ontwerpen van het evaluatiedesign centraal. Daarbij horen twee kerntaken: het afbakenen van de inhoudelijke scope en het plannen van de volgende stappen van het evaluatieproces. Wat willen we weten over het evaluandum? En hoe gaan we dit te weten komen? De tweede stap is de verzameling van de data die noodzakelijk zijn om op de evaluatievragen te beantwoorden, die dan in de derde stap geanalyseerd worden. In de vierde stap gebeurt de eigenlijke beoordeling (de kerntaak van evaluatie) en de conclusies van de evaluatie worden geformuleerd.

STANDAARDSTAP - EX ANTE EVALUATIE



STANDAARDSTAP - EX POST EN TUSSENTIJDSE EVALUATIE



Figuur 23: Overzicht evaluatietechnieken voor ex ante, tussentijdse en ex post evaluatie (Eigen verwerking van De Peuter, De Smedt, et al., 2007b, p. 196-197)

Bij het doorlopen van elke stap kunnen één of meer technieken of instrumenten ingezet worden. In figuur 23 worden elk van die technieken gekoppeld aan deze standaardstappen, waarbij ook een opsplitsing gebeurt is tussen de evaluatie die voorafgaat aan het beleid (*ex ante*) en de evaluaties die tijdens (tussentijds) of na het beleid (*ex post*) uitgevoerd worden. Deze technieken zijn niet de enige die kunnen aangewend worden, maar wel de meest voorkomende.

2.4 Relatie met monitoring

Hoe verhouden monitoring en evaluatie zich tot elkaar? De opvattingen daarover zijn zeer uiteenlopend, gaande van 'beleidsevaluatie heeft monitoring niet nodig' tot 'monitoring volstaat voor het evalueren van beleid'.¹⁸ Een grote groep auteurs echter (Chelimsky & Shadish, 1997; Rossi, Lipsey & Freeman, 2004; McDavid & Hawthorn, 2006; Wholey, Hatry & Newcomer, 2010), neemt een tussenpositie in. In hun visie is monitoring een elementair onderdeel van evaluatie, waarbij evaluatie en monitoring als complementair kunnen gezien worden: twee ondersteunende functies met verschillen in onder meer focus en gebruik (De Peuter, De Smedt, Van Dooren, et al., 2007). Monitoring werkt in de **breedte**, evaluatie in de **diepte**. Monitoring zal op basis van indicatoren de output en effecten kunnen meten en registreren, evaluatie gaat nog een stap verder en tracht na te gaan of de geobserveerde effecten toe te schrijven zijn aan de output. Evaluatie zal dus een waardeoordeel geven, monitoring niet.

In het rapport 'Ruimtemonitor 2.0. Monitoring in functie van beleidsvoorbereiding en -opvolging' wordt evaluatie beschreven als "*het in de diepte beoordelen en gebruiken van de resultaten van monitoring voor de bevestiging, de bijsturing of ommekeer van de wijze van beleidsuitvoering*" (Tirry & Steenberghen, 2013). Dit is een definitie die slechts een beperkt deel van de taken opneemt die evaluatie kan vervullen. Monitoring kan immers niet voor elk type beleidsevaluatie een even grote rol spelen. Bij *ex ante* evaluaties bijvoorbeeld, zal de rol voor monitoring eerder beperkt zijn, terwijl het bij tussentijdse en *ex post* evaluatie een essentiële rol kan spelen.¹⁹

In de positioning paper beleidsevaluatie is volgend schema opgesteld om de grote verschilpunten tussen monitoring en evaluatie aan te geven, wat immers niet altijd even duidelijk is (figuur 24). Het derde punt wordt in dit rapport aangehaald als het belangrijkste verschilpunt. "*Evaluatie probeert vaak een antwoord te geven op de vraag of er een causaal verband bestaat.*" (Vlaamse Overheid, et al., 2011, p. 6). Monitoring veronderstelt een causale relatie (de "attributie van geobserveerde effecten"), terwijl evaluatie net die mogelijke causale relatie onder de loep neemt. Zo zal bijvoorbeeld "heeft de 60/40-regel uit het RSV gezorgd voor meer bundeling in de kernen?" een vraag voor evaluatie zijn. "Is er meer bundeling in de kernen, in de veronderstelling dat de 60/40-regel hiervoor gezorgd heeft?" is een vraag voor monitoring.

Dit verschil in het aannemen of onderzoeken van een causaal verband is inderdaad opmerkelijk, maar dit is niet noodzakelijk het belangrijkste verschilpunt. Op basis van de definitie van evaluatie en zoals eerder aangegeven, speelt het al dan niet toekennen van een waardeoordeel een minstens even grote rol.

¹⁸ Een meer uitgebreide verklaring van de relatie tussen monitoring en evaluatie en de belangrijke verschilpunten is te vinden in het tweede deel van de Handleiding Beleidsevaluatie (De Peuter, De Smedt, Van Dooren & Bouckaert, 2007).

¹⁹ Een meer diepgaande terugkoppeling tussen beide deeltaken van WP4 (monitoring en evaluatie) van het Steunpunt Ruimte zal in een volgend rapport opgenomen worden.

	Evaluatie	Monitoring
1	Opdrachtgebonden	Permanent
2	Onderwerpspecifiek	Eenmaal geïmplementeerd, geschikt voor breder gamma aan vragen en kwesties waarop het onderwerp gebaseerd is
3	Attributie van geobserveerde effecten is meestal sleutelvraag	Attributie van geobserveerde effecten wordt zonder meer verondersteld
4	Gerichte bronnen vereist, o.m. monitoring	Bronnen zijn vaak verankerd in organisatiestructuur

Figuur 24: Verschil tussen evaluatie en monitoring (Vlaamse Overheid, et al., 2011, p. 6)

De link met het soort vragen waarop een antwoord gezocht werd, is al eerder aangegeven. Monitoring zal voornamelijk een antwoord kunnen bieden op 'wat-vragen', de beschrijvende analysevragen. Evaluatie daarentegen zal ook kunnen gebruikt worden om te antwoorden op 'waarom- en hoe-vragen', die normatief, causaal of voorspellend kunnen zijn (zie 2.3.4, Evaluatievragen en -criteria). Dit neemt niet weg dat monitoring kan gebruikt worden om data aan te leveren die geëvalueerd moeten worden om op de vraag te kunnen antwoorden.

3. Vlaamse situatie

In dit deel wordt gefocust op de Vlaamse situatie. Wat zijn de mogelijkheden voor evaluatie in het kader van het Vlaams ruimtelijk beleid? Welke evaluatiecultuur heerst in Vlaanderen?

3.1 Evaluatiecultuur in Vlaanderen

De eerste evaluatie-ideeën en evaluatiecultuur in België en Vlaanderen zijn pas vanaf 1990 echt aanwezig, zij het nog in een zeer 'voorzichtige' vorm. Dit is onder meer het gevolg van een externe druk vanwege internationale organisaties en maakt onderdeel uit van een breder pakket van moderniseringsideeën die de hervormingsagenda's mee bepaalden (o.a. *New Public Management*).²⁰

Verschillende studies hebben de evaluatiecultuur in Vlaanderen al onderzocht, en baseren zich daarbij op volgende elementen: de visie tegenover beleidsevaluatie, het voorkomen van intentie tot evaluatie in beleidsdocumenten of het ontstaan van evaluatie-associaties. De studie van Vancoppenolle en Brans (2005) onderzoekt hoe het met de **evaluatiegebruiken** in de Vlaamse Overheid staat aan de hand van een schriftelijke bevraging van kabinetsmedewerkers en topambtenaren. Ze splitsen deze vraag op in drie verschillende aspecten: wordt nieuw beleid (systematisch en grondig) geëvalueerd? Zijn de bevroagden zelf in staat om beleidsevaluatie uit te voeren en zijn ze overtuigd van het nut van beleidsevaluatie? Uit tabel 1 kunnen we afleiden dat op de eerste vraag naar de nuttigheid van evaluatie eerder positief geantwoord wordt; 64.2 % heeft 'eerder waar' of 'waar' geantwoord. Het antwoord op de vragen naar het systematisch evalueren en het hebben van evaluatie-capaciteit daarentegen is overwegend negatief (resp. 70,4 en 84,9% antwoordden met 'niet waar' of 'eerder niet waar').

Tabel 1: Rangordering van de evaluatie-items (Van Coppennolle & Brans, 2005, p. 40)

Rangordening Evaluatie-items	1 Niet waar	2 Eerder niet waar	3 Eerder waar	4 Waar	99 Geen mening / NVT
1. Heerst bij alle politiek-ambtelijke actoren de overtuiging dat beleidsevaluatie nuttig is	5.7%	25.8%	45.3%	18.9%	4.4%
2. Worden <i>nieuwe beleidsmaatregelen</i> altijd systematisch en grondig geëvalueerd.	13.8%	56.6%	22.6%	5.7%	1.3%
3. Beschikken we over voldoende tijd, middelen en mensen om <i>zelf evaluatie-onderzoek</i> uit te voeren.	24.5%	60.4%	12.6%	0.6%	1.9%

Uit de studie blijkt dat er zich een paradox voordoet: "Ondanks het feit dat de meerderheid van de respondenten niet twijfelt aan het nut van beleidsevaluaties, wordt er in de praktijk niet altijd geëvalueerd en wordt er zelden zelf geëvalueerd." Het zou ons te ver brengen om te gaan analyseren hoe dit komt. Wel groeit hier de overtuiging dat het opstellen van een algemeen evaluatiekader of het introduceren van een nieuwe planningsbenadering met evaluatie als integraal onderdeel, een eerste opstap zou kunnen zijn om evaluatie te faciliteren.

In 2006 kreeg de Vlaamse overheid met het project Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) een nieuwe structuur. BBB was een grootscheeps vernieuwingsproject dat de Vlaamse overheid transparanter en slagvaardiger moest maken. We kunnen dit streven naar een beter bestuurlijk beleid situeren in een meer algemene trend van *New Public Management*.

²⁰ Vrij naar: De Peuter, De Smedt, et al. (2007a)

*“Het streven naar een beter bestuurlijk beleid kunnen we situeren in een meer algemene tendens van het **New Public Management** (NPM). Dit NPM kunnen we omschrijven als de verzamelaar voor het gedachtegoed dat ervan uitgaat dat de kwaliteit van de publieke dienstverlening gebaat is bij heldere doelen en afspraken, bij duidelijke afspraken met betrekking tot verantwoordelijkheden, meetbare prestaties en het afleggen van verantwoording” (Verlet, 2008, p.1).*

In het artikel *“Policy evaluation before and after the governmental reform in Flanders (Belgium). Progress in evaluating progress?”* gaan de auteurs na of deze hervorming in Vlaanderen invloed heeft gehad op het **aantal intenties tot evaluatie** in de verschillende beleidsdomeinen (De Peuter, Pattyn & Brans, 2010). Ze maken daarbij een onderscheid tussen de verschillende motieven om beleid te evalueren: ondersteunen van beleidsplanning (PP), verbeteren van beleidsuitvoering (PI), afleggen van verantwoording (AC) en beleidsleren (PL) (zie ook 2.3.1). Uit het resultaat van dit onderzoek blijkt dat het totaal aantal intenties tot evaluatie voor en na BBB geen significant verschil vertonen (247 ten opzichte van 254 voor het totaal van alle beleidsdomeinen). Wel zijn er verschillen tussen de beleidsdomeinen onderling. In ruimtelijke ordening bijvoorbeeld, is er een ‘boom’ geweest in de aandacht voor evaluatie (van 5 naar 20 tussen 2004 en 2009).

Het verschil in aantal intenties tot evalueren zit voornamelijk in de periode voor en na 2009. Het totaal aantal intenties is dan met een derde toegenomen. Op Vlaams niveau begint de evaluatiecultuur dus momenteel wel te groeien²¹. Tijdens een VEP-ontbijtsessie (Vlaams Evaluatie Platform) werd de maturiteit van evaluatiecultuur in België en Vlaanderen besproken aan de hand van de indicatorset van Furubo²². Daaruit bleek ook dat “[...] zowel op federaal als op Vlaams regionaal niveau er voldoende indicaties zijn van een rijpende evaluatiecultuur” (Verslag ontbijtsessie VEP 28 oktober 2008). Maar tegelijkertijd heeft men in Vlaanderen nog werk voor de boeg. Er is nog geen uniform jargon inzake beleidsevaluatie in Vlaanderen en ondanks de expliciete belasting van de departementen met de evaluatie van beleidsuitvoering sinds het BBB, is daar in realiteit nog weinig van te merken.

3.2 Evaluatiecultuur in de Vlaamse ruimtelijke planning

We kunnen afleiden dat de intentie tot evalueren in de ruimtelijke planning groot is, maar in realiteit is de evaluatiecapaciteit in het beleidsveld ruimtelijke ordening verwaarloosbaar. Dit blijkt uit verschillende documenten (zie verder), afkomstig van het departement RO. De beleidsmakers staan open voor evaluatie, maar het blijft bij mooie theorieën die niet in praktijk worden omgezet. Momenteel wordt er nog nagenoeg niet geëvalueerd. Er is nood aan een introductie van evaluatie, bijvoorbeeld in een aantal pilootprojecten, om de voordelen ervan in te zien.

3.3 Huidige visie van het Vlaamse ruimtelijk beleid op beleidsevaluatie

Als we kijken naar de beleidsdocumenten die nu uitspraken doen over het toekomstig beleid, dan lijkt evaluatie daar toch een belangrijke rol in op te nemen. Er is een grote vraag naar inbedding van evaluatie in het beleidsveld ruimtelijke ordening en in de beleidscyclus, waarbij evaluatie geen eindstap vormt maar ingebed is in het beleidsproces (Vlaamse Overheid, et al., 2011, p. 5).

²¹ In Wallonië bestaat er een evaluatieassociatie sinds 1999: de *Société Wallonne de l’Evaluation et de Prospective* (SWEF).

²² Furubo heeft in 2002 een set van criteria ontwikkeld om de maturiteit van een evaluatiecultuur en praktijk in een bepaald land te meten. Deze criteria zijn onder meer: het hebben van evaluatieverenigingen en van een nationaal discours met betrekking tot evaluatie of het voorkomen van een gevarieerd aanbod van (externe) evaluatoren en uniforme evaluatietechnieken.

Inzake het evaluatiecriterium, lijkt realisatie belangrijk te zijn: *“Vooral op vlak van **realisatiegerichtheid** zijn verbeteringen in het instrumentarium aan te brengen. De planningsprocessen en acties moeten transparant zijn en keuzes navolgbaar. De overheid zal daarom maximaal vanuit een gedragen langetermijnvisie opereren en geeft uitleg over hoe de gemaakte keuzes zich hiertoe verhouden. Monitoring van de evoluties op het terrein en **evaluatie van de acties** zijn daarbij essentieel.”* (Groenboek)

De Vlaamse Overheid wil daarbij evalueren wat van **Vlaams Strategisch belang** is (het onderwerp van de evaluatie) (Vlaamse Overheid, et al., 2011). Daarbij komen volgende aandachtspunten aan bod:

- Vergunningenprocessen: Bijzondere procedure voor o.a. windmolens, pijpleidingen,...
- Planningsprocessen: begeleiden en toetsen van GRS aan Vlaams kader
- Projecten – grote strategische projecten: dossiers die een verantwoording vereisen tegenover de Europese wetgeving.
- Thema's: water, hernieuwbare energie,...
- Specifieke gebieden: rand van Brussel, Vlaamse ruit, ...

Er is een **transitiewerkgroep monitoring en evaluatie** van interne processen opgestart binnen het departement RO, waarbij een inventarisatie gemaakt wordt over de processen die op dit moment al gemonitord worden en welke projecten geëvalueerd werden en worden (Vlaamse Overheid, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed & Afdeling Ruimtelijke Planning, 2012b, p. 7). Deze werkgroep staat momenteel op een laag pitje, waardoor er nog geen echte resultaten zijn gepubliceerd.

Net zoals bij de evaluatiecultuur in het ruimtelijk beleid, merken we bij de visie op evaluatie dat er wel een wil is om te evalueren en om evaluatie meer te integreren in de beleidscyclus, maar dat het realiseren (nog) niet gelukt is.

4. Evaluatie in de ruimtelijke planning

4.1 Kloof tussen theorie en praktijk

Internationaal is er een toenemende bewustwording van het belang van evaluatie in de ruimtelijke planning: “*The evaluation of planning practice is a complex but most necessary exercise.*” (Oliveira & Pinho, 2010, p. 346). Planners zijn zich bewust van de gevolgen van slecht onderbouwde beslissingen (gemiste kansen, slechte lokalisering of het verkwisten van nuttige gronden). Er is nood aan een realistische en objectieve evaluatie van planalternatieven (Minnery et al., 1993). Daarnaast is er ook nood aan een verbeterd bewustzijn van de *outcomes* en impacten van hun ingrepen op de gemeenschap. Talen (1997) benadrukt daarbij het belang van een zuivere definitie van succes of mislukking in bepaalde omgevingen. “*These could be provided by regular and consistent use of monitoring and evaluation processes.*” (Seasons, 2003, p. 430).

Tegenover deze (theoretische) motivering om aan evaluatie te doen, staan er redenen die net het gebruik van evaluatie in de ruimtelijke planning tegenwerken. De groeiende kloof tussen theorie en praktijk wordt veelvuldig benadrukt (Voogd, 1997; Seasons, 2003; Donaldson & Lipsey, 2006). Volgens Brody en Highfield (2005) zijn er vier redenen waarom er momenteel toch nog geen systematische evaluatie uitgevoerd wordt in de ruimtelijke planning: onenigheid wanneer (1) en hoe (2) er zou moeten geëvalueerd worden, de moeilijkheid om planningsimpacten te analyseren (3) en de onenigheid over wat een succes in planning is (4) (in: Oliveira & Pinho, 2010). Voogd (1997) heeft hier nog een andere, vijfde reden voor. Hij wijt het gebrek aan succes van formele evaluatiemethodes aan de verandering in de planningscontext (zowel ruimtelijk als theoretisch) de laatste decennia. “*Since the planning environment as well as the professional skills and attitudes are also constantly changing, this demands a high degree of flexibility of the evaluation methodology.*” (Voogd, 1997, p. 257) Khakee argumenteert ook dat bepaalde planningsconcepten bepaalde evaluatietypes vooropstellen dus dat de veranderingen in planningstheorie ook invloed hebben gehad op de grote veranderingen in evaluatie. Oliveira en Pinho (2010) noemen dit de *planning theory perspective*.

Dit betekent echter niet dat er helemaal geen evaluatie plaatsvindt in het ruimtelijke planningsbeleid, alleen beperkt zich die veelal tot *ex ante* evaluatie van de verschillende planalternatieven (Oliveira & Pinho, 2010). Planners gaan meestal niet na in hoeverre een plan uitgevoerd wordt. Calkins (1979) omschreef dit eind jaren '70 reeds als het *new plan syndrom*: “*Plans are continually redone or updated without regard to the implementation status of the originally prepared plan.*” (Talen, 1996, p. 248).

4.2 Voorbeelden uit het buitenland

Seasons (2003) geeft aan dat er een groot aantal ruimtelijke indicatoren voorhanden zijn in de Verenigde Staten en Canada maar dat monitoring en evaluatie ook daar toch nog te weinig toegepast worden in ruimtelijke planning, voornamelijk bij lokale overheden.

Voogd haalt een aantal voorbeelden van evaluatie in de ruimtelijke planning in Nederland aan, waarbij de evaluatie een verschillende rol speelde. Terwijl de multi-criteria evaluatie bij het STUNET-project²³ niet echt nieuwe dingen naar boven gebracht heeft, is de rol bij EVOLIM een stuk belangrijker geweest. Deze laatste grootschalige multi-criteria evaluatie (Evamix methode) in verband met de gravelproductie in Nederland, vormde de ruggengraat van het volledige planningsproces. De discussie met de verschillende actoren over de criteria die gebruikt zouden worden, heeft voor een groter inzicht gezorgd in de relevante vraagstukken.

²³ Studie Noordzee-eilanden en Terminal, een studie naar de wenselijkheid en modaliteiten van een buitengaats overslagstation voor vloeibare aardgas.

Het bleek ook dat door het focussen op de onzekerheden in de evaluatie, de klemtoon van de discussie verschoof “from ‘the method’ to ‘the problem’” (Voogd, 1997, p.260). Toch zijn er nog veel voorbeelden te vinden waarbij de resultaten van de evaluatie niet meegenomen worden in het beslissingsproces. Bij het onderzoek voor het aanleggen van een nieuwe landingsbaan voor de luchthaven in Schiphol bijvoorbeeld, was de beslissing genomen door de Nederlandse overheid nog vooraleer de milieueffectrapportage afgerond was.

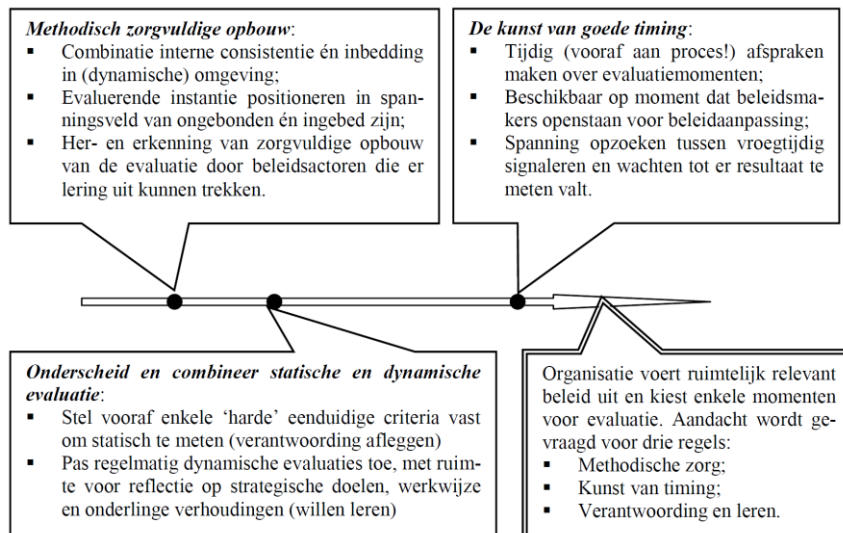
Voogd benadrukt dat het niet eenvoudig is om monitoring en evaluatie te integreren in het ruimtelijk beleid, maar dat het een kwestie is van tijd. Vroeger stond men ook zeer kritisch tegenover de multi-criteria analyse, terwijl deze nu algemeen aanvaard wordt bij onder meer milieueffectrapportage. “*There is now a widespread agreement that the efficient and economic attainment of environmental policy objectives in spatial planning requires that environmental impacts should be taken into explicit consideration during the early stages of plan making or project development.*” (Voogd, 1997, p. 260). Deze overtuiging heeft gezorgd voor een algemene richtlijn voor milieueffectrapportage door Europa in 1985. “*It can be considered as a sign of ‘technical maturity’ that ex ante evaluation methods are seldom subject to discussion anymore.*” (Voogd, 1997, p. 261).

Teisman en van der Meer (2002) hebben een voorstel geschreven om tot een **leerzame evaluatie van ruimtelijk beleid** te komen in Nederland. Ze doen dit op basis van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, die oproept om de ruimtelijke kwaliteit de komende jaren voortdurend te verhogen. Het rapport mondt uit in voorstellen tot een robuust evaluatiearrangement, waarbij evaluatie beschouwd wordt als een integraal onderdeel van beleidsprocessen. Het strategisch karakter van de Vijfde Nota roept een **aantal vragen** op over beleidsverantwoording en evaluatie: (1) Welke overheidsorganisatie is verantwoordelijk voor ruimtelijke ontwikkelingen, (2) hoe is vast te stellen in welke mate het ruimtelijk beleid is gerealiseerd, (3) moeten inhoudelijke of procesaspecten centraal staan bij de evaluatie, (4) hoe moet er omgegaan worden met contextuele veranderingen, (5) hoe ziet een evaluatie eruit die dient om te leren, (6) hoe kan participatie meegenomen worden en (7) hoe ga je om met de onderzoeker die zelf ook een actor is in de beoordeling?

De auteurs gaan uit van drie belangrijke rollen van evaluatie: het afleggen van **verantwoording, beleidsleren** en daarnaast ligt er ook een belangrijke toekomst in **multi-actor evaluatie**. Deze denkmodellen zijn ook te vinden in de visie voor het Nederlandse beleid. Er is een streven naar het zo veel mogelijk definiëren van betrouwbare en controleerbare prestatiegegevens, waarmee de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid kan worden beoordeeld. Daarnaast is er een groeiende aandacht voor *ex ante* evaluatie, waarbij het niet gaat om het afleggen van verantwoording maar wel om het initiëren van leerprocessen. Ook worden er in Nederland steeds meer evaluaties uitgevoerd waarbij meerdere stakeholders betrokken zijn. “*De betrokkenheid van een groot aantal publieke en private actoren bij ruimtelijk (relevant) beleid, lijkt het belang van multi-actorevaluatie te onderstrepen.*” (Teisman & van der Meer, 2002, p. 17). Ze ontwikkelen verschillende regels om evaluaties tot een hoger niveau te tillen:

Regels voor het ontwikkelen van een kwalitatief hoogwaardige individuele evaluatie:

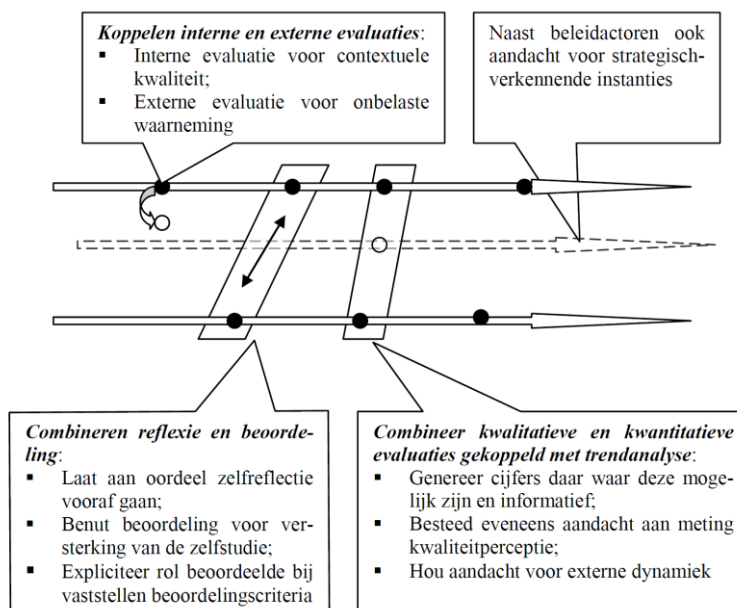
1. Zorg voor een draagvlak (evaluatie conform breed aanvaarde regels), zorg dat de verschillende actoren het eens zijn over het evaluatie-ontwerp: een methodisch zorgvuldige opbouw.
2. Denk na over de timing van de evaluatie: wanneer bestaat de meeste kans dat de resultaten meegenomen worden in het beleid/ de beleidsprocessen?
3. Link statische en dynamische evaluaties.



Figuur 25: Regels voor individuele evaluaties (Teisman & van der Meer, 2002, p. 26)

Regels voor het ontwikkelen van evaluaties: koppelen van evaluaties versterkt het lerend effect.

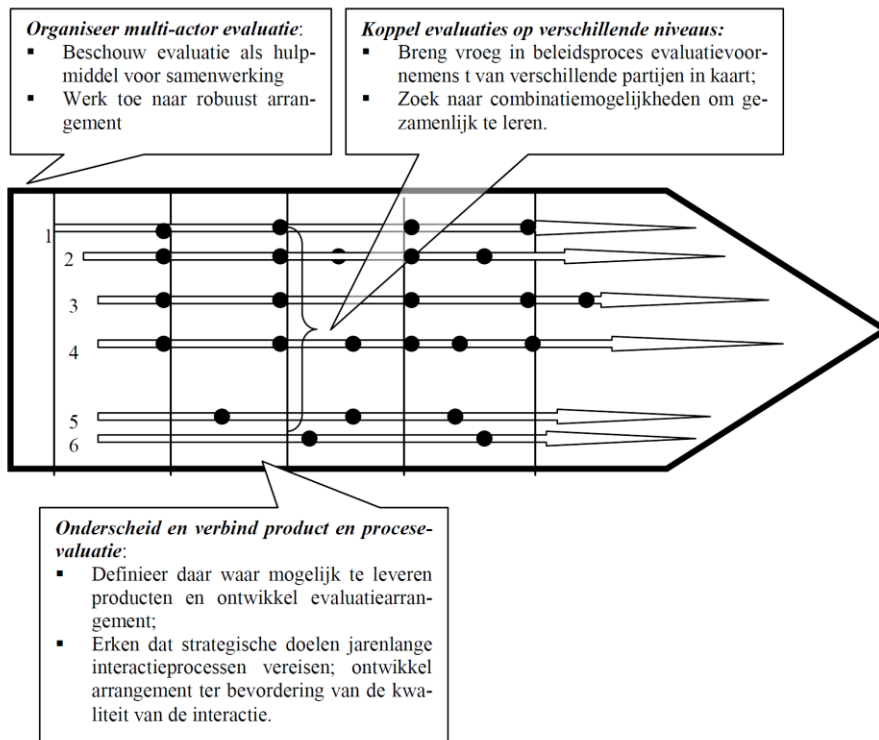
4. Combineer interne en externe evaluatie, dit zal het leerproces en de *accountability* ten goed komen.
5. Verbind beoordeling en reflectie.
6. Combineer kwalitatieve, kwantitatieve en trendanalyse.



Figuur 26: Regels voor het combineren van evaluaties (Teisman & van der Meer, 2002, p. 29)

Regels voor het ontwikkelen van een gezamenlijk evaluatiearrangement

7. Gebruik product en proces-evaluatie en maak linken tussen beide.
8. Zorg dat evaluaties op verschillende niveaus verbonden zijn met elkaar, dit verhoogt de bruikbaarheid van de evaluatie. Dit kan onder andere door deel te nemen in elkaanders evaluaties.
9. Organiseer multi-actor evaluaties, die kunnen samenwerking faciliteren met een grote duurzaamheid en stabiliteit.



Figuur 27: Mogelijkheden voor de opbouw van een evaluatiearrangement (Teisman & van der Meer, 2002, p. 33)

Ook van der Meer en Edelenbos (2006) focussen op deze **multi-actor setting** waarin evaluatie zich afspeelt en de rol die het afleggen van verantwoording, *collective learning* en coöperatie daarin spelen. Om deze drie functies van evaluatie in een *multi-actor setting* te illustreren, gebruiken ze de ruimtelijke ordening in Nederland als voorbeeld. Op het vlak van verantwoordelijkheid zit volgens de auteurs het probleem bij de decentralisatie en de vele actoren, typerend voor ruimtelijke ordening. De centrale overheid stelt doelstellingen voorop, die door de lokale overheden moeten uitgevoerd worden (**decentralisatie**). Maar wie is dan verantwoordelijk? Welke criteria (van welke overheid) moeten gebruikt worden in een evaluatie? Het lijkt aanlokkelijk om de focus te verschuiven van inhoudelijke resultaten naar procescriteria. Gemeentes hadden in Nederland bijvoorbeeld als opdracht om tegen 2005 zones aan te duiden waarbuiten geen bebouwing meer toegelaten wordt (rode contouren), om zo de verspreiding van bebouwing tegen te gaan en natuurgebieden te vrijwaren van bebouwing. Maar hoe kan beleidssucces dan beoordeeld worden? Als alle contouren getekend zijn (**procescriterium** - doelstelling op lokaal niveau) of als er minder bebouwing in natuurgebied ligt (**inhoudelijk resultaat** - doelstelling op centraal niveau)? “So the question ‘to what extent can local politicians be held accountable for actual spatial developments?’ is very complicated.” (Van Der Meer & Edelenbos, 2006, p. 208).

Van Der Meer en Edelenbos geven verschillende voorbeelden van ruimtelijke beleid dat gefaald heeft: het ontwikkelen van nieuwe industrieterreinen waar weinig bedrijven zich willen vestigen, huisvestingsprojecten die leegstaan, infrastructuur die niet wordt uitgevoerd omwille van private investeerders die zich terugtrekken, ... Gezien de enorme bedragen die met deze investeringen gepaard gaan, is het volgens hen essentieel te **leren** uit deze ervaringen. “Learning from past experience, and thus (ex-post) evaluation, can contribute to the insights required. If evaluation is performed while policymaking processes proceed, a more ‘**learning by doing**’ and ‘**doing by learning**’ style is required.” (Van Der Meer & Edelenbos, 2006, p. 209) Dit leren houdt echter een aantal uitdagingen in: “specific learning needs will be different for different actors” (Van Der Meer & Edelenbos, 2006, p. 209). De centrale overheid zal geïnteresseerd zijn in trends en globale resultaten, terwijl gemeentes informatie nodig hebben over specifieke, lokale impacten. De verschillende resultaten van een evaluatie zullen dus niet voor iedereen even relevant zijn.

Deze nieuwe benaderingen van evaluatie in de ruimtelijke planning hebben zeer sterke linken met een multi-actor gerichte adaptieve planning. Bijgevolg zullen we ze in het achterhoofd houden bij het zoeken naar een adaptief ruimtelijk beleid.

4.3 Zeven principes voor de integratie van evaluatie in de planningspraktijk

Oliveira en Pinho stellen zeven principes voor evaluatie van planning voor (tabel 2). Ze zijn ervan overtuigd dat de evaluatie van planning kan bijdragen tot een **betere planningspraktijk** om vier redenen: (1) het creëert een maatschappelijk draagvlak naar burgers toe, (2) het helpt planners en beleidsmakers, (3) het stimuleert dynamische planning én (4) het is mogelijk om zo een planning op te zetten die gebaseerd is op een continu leerproces.

Tabel 2: Principles for planning evaluation (Oliveira & Pinho, 2010, p. 355)

1. Planning practice should be evaluated
Why? Evaluation can contribute to a better planning practice
How? The advantages of planning evaluation must be clear for politicians and planners
Planning evaluation's theory and practice must be continuously developed (see the next principles)
2. The design of an assessment methodology must be clearly linked with planning evaluation theory
Why? The methodology will be improved by theory's inputs
The methodology will help bridging the gap between evaluation theory and practice
How? Each methodological proposal should reflect a view of evaluation
Mechanisms to enable exchange of information between theory and practice should be built
3. The evaluation methodology should suit the object under appraisal
Why? An object can only be fairly assessed if the methodology is adequate for that purpose
Each planning practice (the object) is framed by a number of specificities (territory, legal system, planning culture, etc.) that contrast with the generic character of the model
How? It should be possible to introduce changes in the methodology based on the object
4. The planning practice (plan, process, results, etc.) must be evaluated as a whole
Why? Because of the evolution line of planning theory, the need to integrate evaluation in all stages of the process, the debate on the two conceptions of success, the definition of evaluation functions
How? These different dimensions must be comprised within the general criteria of evaluation, the specific criteria, the indicators, the data sources, and the assessment techniques
5. Evaluation and planning processes should be developed together, right from the beginning
Why? Evaluation and planning are not discrete activities
The integration of evaluation in later stages makes difficult effective contributions to planning practice
How? Defining the planning team, the evaluation team, and the framework for their relationships
Establishing together: a view of planning and of evaluation, the planning aims and the evaluation purposes, the design criteria and the assessment criteria, and the data sources
6. The evaluation process must have a balanced development in time (ex ante, ongoing, ex post)
Why? Contrarily to current predominance of ex ante dimension, evaluation must comprise the whole process
How? Develop a theoretical and methodological comparison with program evaluation
Use the emergent set of methodologies focused on plan implementation
(As in fourth principle) the main parts of the methodology must comprise these different dimensions
7. The presentation of evaluation results and the analysis of their use by planning should be valued
Why? It is necessary that politicians, planners, and citizens be able to understand the evaluation results
It should be possible to find the actual utility of evaluation results to the planning practice
How? Presentation mechanisms must find the balance between communication and technical knowledge
Establish the terms (and the required mechanisms) by which a successful utilization may be judged

4.4 Huidige vormen van evaluatie in het Vlaamse ruimtelijk beleid (voorbeelden)

In de positioning paper beleidsevaluatie werden zes vormen van processen geselecteerd die momenteel al een of andere vorm van evaluatie in zich hebben (Vlaamse Overheid, et al., 2011).

- Opdracht gestuurde evaluaties (vb. evaluatie RSV, evaluatie instrumentarium, evaluatie ontvoogding, evaluatie rond subsidie, ...) met als bedoeling antwoorden te bieden op de vraag: in welke mate zijn doelstellingen gerealiseerd en welke aanbevelingen kunnen er dan geformuleerd worden omtrent effectiviteit?
- Periodieke evaluaties, gekoppeld aan sleutelmomenten (vb. AGNAS = tussentijdse evaluatie)
- Dossiermatige evaluatie: is geen beleidsevaluatie op zich, maar maakt deel uit van de kwaliteitstoets van het beleid.
- Management ondersteunende evaluatie: heeft betrekking op eigen taken (doorlooptijd, aantal dossiers, ...) Deze vorm van evaluatie is geen echte evaluatie als ze ophoudt bij de loutere rapportering van cijfers, zonder daar enige waardering aan te koppelen
- Effectenevaluaties: *ex ante* evaluatie (vb. milieueffecten, MOBER, RIA, watertoets of mobiliteitseffecten) Merk op: veel van deze evaluaties hebben hun oorsprong en verplichtend karakter van buiten het beleidsveld ruimtelijke ordening.
- Vraag gestuurde evaluatie naar aanleiding van parlementaire vragen, kabinetsnota's, ...

Momenteel is de meest gebruikt evaluatie in de ruimtelijke planning deze van planalternatieven. De planner die een planvoorstel uitwerkt, moet dit voorstel ook kunnen verdedigen en gebruikt hiervoor liefst een zo objectief mogelijke manier. Het vergelijken van de verschillende planconcepten of alternatieven kan gebeuren aan de hand van wetenschappelijk onderbouwde evaluatietechnieken zoals een multicriteria-analyse of een (maatschappelijke) kosten-batenanalyse.

5. Cases

5.1 Opzet onderzoek

In samenspraak met de UGent en Artesis wordt voorgesteld om de evaluatie te richten op strategische projecten. De keuze voor strategische projecten wordt onder meer verantwoord doordat strategische projecten verschillende rollen van ruimtelijke ordening in de samenleving vervullen: inspireren door visievorming, integreren door afweging van verschillende ruimteclaims en initiëren door het voortouw te nemen in een gebiedsgericht proces (Vlaamse Overheid, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed & Afdeling Ruimtelijke Planning, 2012a). Dit betekent dat de strategische projecten in essentie een volledige beleidscyclus doorlopen, van visievorming tot uitvoering, en vooral hierdoor interessante cases zijn.

Het begrip “strategisch project” werd in 1997 geïntroduceerd in het Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen en bouwde voort op een ontluikende praktijk van stadsontwerp en stadsprojecten in een aantal steden. Het Departement Ruimte definieert strategische projecten als *“een project met een integrale en ruimtelijke invalshoek dat gebiedsgericht en over sector- en bestuursgrenzen heen actief wil bijdragen tot de versterking van de kwaliteit van de ruimtelijke structuur. Het moet op korte en halflange termijn uitgevoerd kunnen worden. Door de uitvoering van strategische projecten te stimuleren en er meer actief op in te zetten in het kader van (ruimtelijke) planningsprocessen verhoogt het draagvlak voor de ruimtelijke ordening, en de planning in het algemeen, en wordt een voorbeeldfunctie gecreëerd”* (Vlaamse Overheid & Departement Ruimte Vlaanderen, 2013). Onder deze definitie zien we zowel de strategische projecten geselecteerd door de Vlaamse Overheid, als ander projecten met een strategisch karakter.

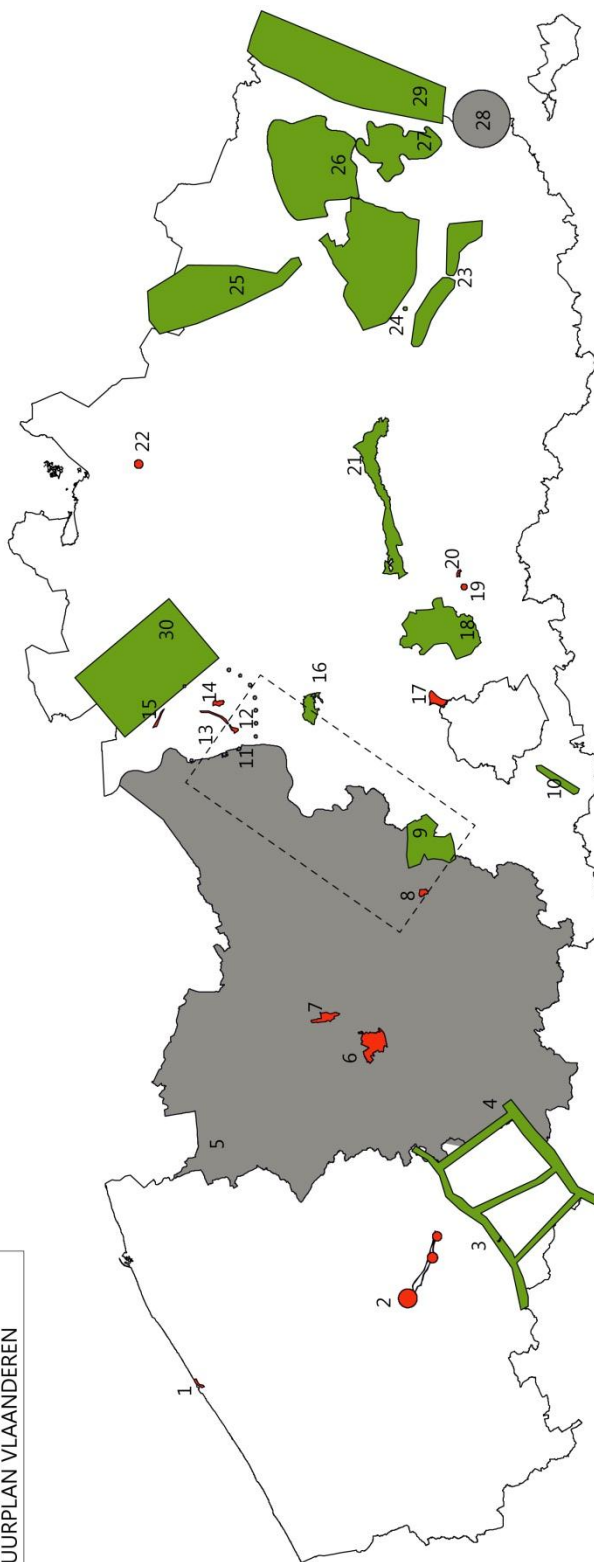
De focus van het onderzoek op strategisch ruimtelijke projecten is voor UGent en Artesis identiek. Wat er juist onderzocht wordt, zal verschillen. Kort samengevat wenst Artesis specifiek te onderzoeken hoe de subsidies van de Vlaamse Overheid actief bijdragen tot de realisatie van strategische projecten. UGent wenst te focussen op de rol van evaluatie in de aanpassingen aan het beleid dat in deze strategische projecten gevoerd is en hoe evaluatie een meer structureel onderdeel kan worden in het proces. Deze beide benaderingen (UGent en Artesis) zullen in iteratief proces behandeld worden.

5.1.1 Strategische projecten – Vlaamse Overheid

Sinds 1996 investeerde het Vlaams gewest ongeveer 30 miljoen Euro in strategische projecten, waarvan 20 miljoen Euro voor de verwerving van gronden en ongeveer 10 miljoen Euro voor subsidies voor de projectcoördinatie. Het groenboek Ruimte toont tegelijk de ambitie om het instrument van strategische projecten ook in de toekomst ter harte te nemen, waarbij de uitvoeringsgerichtheid van het beleid een belangrijk aandachtspunt vormt.

Gezien het belang van het instrument voor het ruimtelijk beleid, is het voor het steunpunt opportuun de werking en de impact van strategische projecten te evalueren, met specifieke aandacht voor de rol van het Vlaams gewest bij de realisatie van Strategische projecten.

OVERZICHT STRATEGISCHE PROJECTEN
IN HET KADER VAN HET RUIMTELIJK
STRUCTUURPLAN VLAANDEREN



- | | | | |
|-----|--|-----|--|
| 1. | Reconversie oude havengebieden Oostende | 16. | Rupelstreek |
| 2. | Stationsomgevingen Roeselare - Ingelmunster - Izegem | 17. | Vilvoorde Watersite - deel Broek |
| 3. | Kortrijk stationsomgeving | 18. | Groene bekken van de Weesbeek |
| 4. | Leievallei West-Vlaanderen (Groene sporen) | 19. | Leuven Gasthuisberg |
| 5. | Windenergie Oost-Vlaanderen | 20. | Vaartkom Leuven |
| 6. | Gent Parkbos | 21. | Noord-Hageland Demervallei |
| 7. | Gent Scharnier | 22. | Turnhout Ontwikkeling |
| 8. | Aalst Siezegemkouter | 23. | Herk en Mombek - Limburg |
| 9. | Kravaalbos Aalst-Asse | 24. | Midden-Limburg 'de Wijers' |
| 10. | Zuurstof voor Zennevallei | 25. | Bosland Noord Limburg |
| 11. | Antwerpen Fortengordels | 26. | Duinengordel Limburg |
| 12. | Investeringszone Petroleum Zuid Antwerpen | 27. | Heel de hoge Kempen |
| 13. | Antwerpen Scheldekaaien | 28. | Albertknoop |
| 14. | Centraal station Antwerpen | 29. | Maasvallei, ... grensverleggend |
| 15. | Logistiek park Schijns zeehaven Antwerpen | 30. | Ambities voor het Bebouwd Perifeer Landschap |



Figuur 28: Overzicht van de strategische projecten in het kader van het ruimtelijke structuurplan Vlaanderen (eigen verwerking)

De rol van het Vlaamse gewest in de realisatie van strategische projecten is sinds 1996 een aantal keer gewijzigd. Aanvankelijk subsidieerde het Vlaamse Gewest enkel de aankoop van gronden en gebouwen voor strategische projecten waarvoor een subsidiedossier door de steden en gemeenten werd ingediend. In 2004 bleek dat er meer aandacht moest gaan naar de effectieve realisatie. Daarom werden ook subsidies ter beschikking gesteld voor de projectcoördinatie, vanuit de hypothese dat de middelen zouden bijdrage tot een betere en snellere realisatie. Projecten die werden ingediend door steden en gemeenten voor subsidie van de projectcoördinatie, werden geëvalueerd door een toewijzingscommissie. In totaal verwierven 14 projecten subsidies. In 2007 werd een nieuw besluit goedgekeurd waarbij zowel projectcoördinatie als verwerving in aanmerking komen voor subsidie door het Vlaams Gewest. Sinds 2007 zijn 36 projecten binnen deze regeling gesubsidieerd (figuur 28).

De gesubsidieerde projecten zijn in de praktijk zowel een uitvoering van het Vlaamse beleid als van het provinciaal, gemeentelijk of stedelijk beleid. Sommige strategische projecten kwamen bijvoorbeeld tot stand binnen de afbakeningsplannen van de Vlaamse overheid, in samenspraak met het lokale niveau. Andere projecten werden dan weer geïnitieerd door het lokale niveau, zodat er sprake is van zowel top-down projecten als meer bottom-up projecten.

De gemeenten die subsidie hebben verkregen, kunnen zowel behoren tot het stedelijk gebied als tot het buitengebied. Strategische projecten kunnen daarom zowel bijdragen tot het stedelijk beleid als het beleid voor de open ruimte zoals vastgelegd in het Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen.

5.1.2 Andere strategische projecten

Ook vanuit andere invalshoeken wordt er naar strategische projecten gekeken. In het project *Spatial Planning to Strategic Projects* (SP2SP) wordt volgende definiëring van een strategisch ruimtelijk project gehanteerd: “een ruimtelijk project ontwikkeld en uitgevoerd onder regie van de overheid in nauwe samenwerking met de maatschappelijke actoren en de privésector. Het betreft een project dat zowel economische, ecologische als socioculturele doelstellingen nastreeft, een strategische en structurele impact heeft op een ruimer gebied en bijdraagt tot de duurzame ontwikkeling en de ruimtelijke kwaliteit van een plek en de ruimere omgeving, buurt, wijk, stad, regio.” (Van den Broeck, Albrechts & Segers, 2010, p.1).

5.2 Artesis

5.2.1 Evaluandum en onderzoeksvraag

Zoals De Peuter, De Smedt, et al. (2007a) argumenteren, is een evaluatie onmogelijk zonder een duidelijke onderzoeksvraag, een goed zicht op het evaluandum en het evaluatiecriterium. Zoals gesteld wil deze evaluatie zich vooral richten op de rol van het Vlaamse ruimtelijke beleid in de uitvoering van strategische projecten. Hoewel de Vlaamse administratie meerdere rollen kan spelen (bv. vergunningverlener of opmaker van uitvoeringsplannen), willen we vooral de rol van subsidieverlener evalueren. We wensen specifiek te onderzoeken hoe de subsidies van de Vlaamse overheid actief bijdragen tot de realisatie van strategische projecten.

Het evaluandum is dus in eerste instantie de *regeling rond de subsidies*. De subsidieregelgeving veronderstelt uiteraard dat er een causaal verband is tussen het verlenen van subsidies en de realisatiekans. Er zijn echter theoretische redenen om te twijfelen aan dit verband.

- Een eerste twijfel betreft de exacte aanwending van de middelen en het *principal-agent* probleem dat voortkomt uit asymmetrische informatie. De informatie en rapportage over het project die naar het Vlaamse gewest en de beoordelaar stroomt, is immers erg beperkt en kan door het lokale niveau aanleiding geven tot misbruik in de aanwending

van de middelen. Het zou dus erg goed kunnen dat de subsidies een lokale agenda dienen, veeleer dan de uitvoering van een bovenlokale agenda.

- Een tweede twijfel komt voort uit het idee dat subsidies een voldoende voorwaarde zijn voor een betere en snellere realisatie van strategische projecten. Complexe ruimtelijke projecten vragen bijzondere bestuurlijke capaciteiten op het vlak van *multi-actor* en *multi-level governance* (Healey, 2011). We veronderstellen dus dat de capaciteit tot realisatie van strategische projecten vooral afhankelijk is van de lokale bestuurlijke capaciteit. Die lokale bestuurlijke capaciteit wordt opgebouwd door ervaring met realisatie van strategische projecten, de aanwezigheid van gespecialiseerd personeel, en bestuurlijke aandacht voor ruimtelijk beleid. Voor vele besturen ontbreekt de structurele capaciteit en bestaat er geen traditie op dit vlak. Indien de subsidie enkel gericht is op de projectcoördinator, kan men zich afvragen of deze projectcoördinator in staat zal zijn om de nodige capaciteit te mobiliseren op lokaal niveau.

Het evaluatiecriterium is dus zowel de aanwending (hoe worden de middelen besteed?), de effectiviteit (hoe neemt de procescoördinator zijn rol op?) als impact (welke rol speelt de procescoördinator in de realisatiesnelheid en kwaliteit van het project?) van de subsidiemiddelen. Over de vraag of strategische projecten tot meer draagvlak leiden en of ze al dan niet integraal zijn, zullen we ons niet uitspreken.

Er stellen zich verschillende deelvragen:

- Hoe worden de subsidiemiddelen besteed?
- In welke mate is de subsidie ondersteunend voor de aanstelling van een projectcoördinator?
- Welke taken nemen de gesubsidieerde projectcoördinatoren op binnen het procesmanagement. Welk mandaat krijgen ze daarvoor?
- Hoe ervaren de verschillende deelnemende actoren de voortgang van het project?
- Welke rol speelt de projectcoördinator in de voortgang van het project? In welke mate dient de projectcoördinator lokale of bovenlokale belangen?
- Welke andere barrières ervaren projectactoren in de projectvoortgang?

5.2.2 Hypothese

Het is de hypothese van de onderzoekers dat de subsidie voor projectcoördinatie vooral effectief bijdraagt in de realisatie van projecten indien deze wordt aangewend binnen een bestuurlijke context met **een reeds sterk aanwezige bestuurlijke capaciteit** voor de realisatie van strategische projecten. Zoals gesteld veronderstellen we dat de capaciteit tot realisatie van strategische projecten vooral afhankelijk is van de lokale bestuurlijke capaciteit. In deze context denken we dat de subsidies van het Vlaamse Gewest een aanvullende (maar misschien niet noodzakelijke) hulp zijn.

Omgekeerd vermoeden we dat de aanwezigheid van projectcoördinatie in bestuurlijk zwakke contexten weinig effect heeft, omdat ze niet bijdraagt tot een structurele capaciteitsverbetering van lokale besturen om projecten te realiseren.

5.2.3 Methode

Het evaluatieonderzoek zal worden uitgewerkt aan de hand van een kwalitatief comparatief onderzoek. Kwalitatief comparatief onderzoek is immers aangewezen indien de interne complexiteit van de cases uit de populatie erg hoog is, en wanneer er multiple en conditionele causale relaties bestaan tussen de verschillende variabelen (Ragin, 1989). Gezien onze hypothese zullen we twee cases vergelijken, waarbij één case wordt gekenmerkt door een hoge bestuurlijke capaciteit en anderzijds één case met een lage bestuurlijke capaciteit.

5.2.4 Cases

In samenspraak met de UGent werd de *Case Turnhout 2012* geselecteerd. Deze case wordt gekenmerkt door een context met een hoge bestuurlijke capaciteit. De stad Turnhout is al een aantal jaren actief op het vlak van stadsontwikkeling via strategische projecten: het project Turnova, Schorvoort Morgen, park Begijnveldekens, Grote Markt, De gemeenten Turnhout, Beerse, Vosselaar en oud-Turnhout vormen samen het regionaalstedelijk gebied Turnhout. In 2005 kreeg dit samenwerkingsverband een subsidie voor een strategisch project voor bedrijventerreinen. In 2007 werd opnieuw subsidie verkregen voor de uitwerking van het project stedelijk plateau en stationsomgeving. Het project Turnhout 2012 is een nieuw project dat vanaf 2010 werd gesubsidieerd. De stad kreeg ook een verwervingssubsidie in 2011. In het totaal verwierf de stad Turnhout 904.000 Euro aan subsidies. We verwachten dat de realisatie van strategische projecten sterk is, maar ook dat dit niet helemaal te wijten is aan de subsidies.

Als tweede case schuiven we het regionaal bedrijventerrein Siesegem te Aalst naar voor. De expertise in Aalst omtrent de realisatie van strategische stedelijke projecten is veel minder uitgesproken. De stad Aalst heeft ook een veel minder uitgesproken profiel op het vlak van ruimtelijk beleid, waardoor we vermoeden dat de bestuurlijke capaciteit voor ruimtelijke projecten veeleer zwak is. Hoewel er lokaal al ideeën bestonden over het project, werd het vooral geïnitieerd binnen het afbakeningsproces van de stad. Het project te Siesegem wordt sterk gecontesteerd door omwonenden. We verwachten dat de subsidies niet of nauwelijks hebben bijgedragen aan een betere of snellere realisatie van het project, en dat dit te maken heeft met een gebrekkige bestuurlijke capaciteit.

5.2.5 Dataverzameling

De casestudie zal gebeuren aan de hand van een documentenanalyse en diepte-interviews. We voorzien maximaal 10 interviews per project waarbij volgende personen zullen geselecteerd worden:

- De gesubsidieerde procescoördinator(en)
- Lokale ambtelijk verantwoordelijke (GSA)
- De gemeentesecretaris
- Lokaal politieke verantwoordelijke van het project
- De coördinator strategische projecten binnen het departement Ruimte
- Voorzitter van de GECORO
- Verantwoordelijken van de project partners
- Betrokken ontwerper(s)

Van alle interviews zullen transcripties worden gemaakt, waarvan de citaten in het eindrapport zullen worden verwerkt. De periode van de interviews wordt voorzien in september 2013. Het eindrapport wordt opgeleverd in december 2014.

5.3 UGent

Aan de hand van de cases kan de vertaalslag gebeuren van het theoretisch (alternatieve planningsbenadering met een geïntegreerde rol voor evaluatie) naar het operationeel kader. *In concreto* zal een evaluatiemodel opgesteld worden voor de strategische projecten. Dit evaluatiemodel voor strategische projecten kan dan weer worden opgeschaald naar (suggesties voor) een evaluatiemodel voor ruimtelijk adaptieve planning.

5.3.1 Evaluandum en onderzoeksvraag

In de strategische projecten worden volgende vragen behandeld:

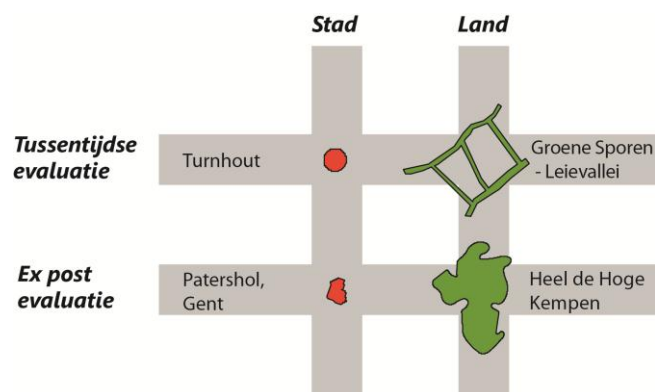
- Hoe loopt het planningsproces concreet (of is het verlopen) in het project - hoe strookt dit met de beleidscyclus van ruimtelijke planning (zijn effectief alle fasen doorlopen?)
- Op welke manier is dit planningsproces adaptief geweest? Hoe heeft de planning op bepaalde veranderingen kunnen inspelen?
- Is er geëvalueerd in dit planningsproces en is die evaluatie gerelateerd aan de adaptiviteit van het proces?
- Op welke manier en op welke momenten kan evaluatie in deze processen worden geïntroduceerd om de processen adaptiever te maken?

Het is niet de bedoeling dat er een algemene procesevaluatie uitgevoerd wordt, wel wordt er specifiek gekeken hoe men bepaalde evaluatie- of monitoringstechnieken al dan niet toepast. Hoe en waarom is het beleid veranderd/aangepast en wat is de rol van evaluatie daarin geweest?

5.3.2 Methode en cases

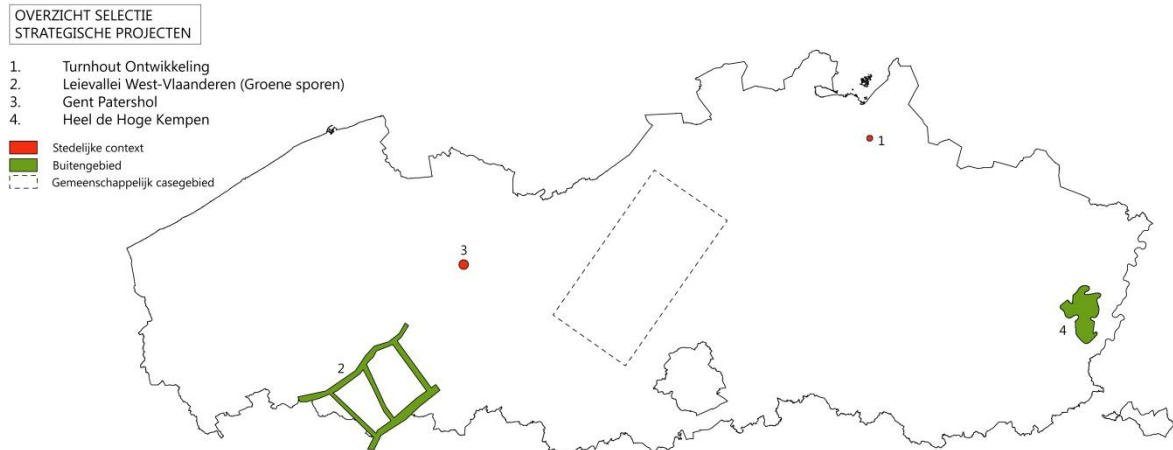
Het evaluatieonderzoek zal gestart worden met een grondige analyse van beschikbare data, verslagenonderzoek en historisch onderzoek om van daaruit een aantal hypothesen op te bouwen en diepte-interviews uit te voeren (in samenspraak met Artesis). Daar waar mogelijk, wordt een participatief onderzoek gevoerd (afhankelijk van het tijdstip van de evaluatie).

Bij de selectie van de cases wordt er enerzijds een onderscheid gemaakt tussen een stedelijke en een landelijke context (Vlaanderen: Open en Stedelijk), en anderzijds tussen de tijdstippen van evaluatie (tussentijds en *ex post*) (figuur 29). Geografisch liggen ze verspreid over Vlaanderen (figuur 30). Het tijdstip van de evaluatie zal ook een rol spelen in de benadering van de cases. Daar waar het beleid reeds opgesteld is, zal eerder een documentanalyse uitgevoerd worden. Waar mogelijk (waar de processen nog lopen) wordt het onderzoek zo participatief mogelijk opgevat.



Figuur 29: Overzicht van de geselecteerde cases door UGent (naar context en tijdstip van evaluatie)

De vier geselecteerde cases zijn de ontwikkelingen in Turnhout, het Groene Sporen/Leievallei-project in West-Vlaanderen, Heel de Hoge Kempen in Limburg en het Patershol in Gent. De eerste drie cases zijn geselecteerd als strategisch project door de Vlaamse Overheid. De laatste case, Gent Patershol kan ook gezien worden als een strategisch project vanuit dezelfde definities. De ontwikkeling daar dateert echter van voor de periode van strategische projecten, maar lijkt ons zeer relevant om mee te nemen omdat hier een *ex post*-evaluatie kan uitgevoerd worden.



Figuur 30: Overzicht van de geselecteerde cases door UGent (geografisch)

Ten slotte zal één van de strategische ruimtes die geselecteerd worden in het BRV, aangewend worden om beleidsaanbevelingen te formuleren naar evaluatie toe. Deze case zal nog niet voltooid zijn en bijgevolg kan hier dus een *ex ante* evaluatie plaatsvinden. Deze case ligt bij voorkeur in het gemeenschappelijk casestudiegebied dat in het Steunpunt Ruimte werd besproken.

Turnhout 2012

Zie 5.2.4 Cases door Artesis.

In overleg met Artesis stellen we voor om met de case Turnhout te starten, zodat deze onderzoeken parallel met elkaar kunnen verlopen.

Groene Sporen - Leievallei West-Vlaanderen

Groene Sporen is een regionale groenstructuur die bestaat uit de Leievallei, Scheldevallei, Heulebeekvallei en het kanaal Bossuit-Kortrijk. Men wil er werken aan omgevings- en regiokwaliteit met doelstelling om (1) de aantrekkelijkheid van de leefomgeving te verhogen, (2) te bouwen aan een landschap met een sterkere identiteit en een grotere landschappelijke en ecologische kwaliteit, (3) een netwerk uit te bouwen tussen de diverse natuur- en bosgebieden, open ruimtes, waardevolle landschappen en parkgebieden, (4) een meerwaarde te betekenen op het vlak van biodiversiteit, recreatie, landschap, veilige verbindingen voor de zachte weggebruiker enz. Hierbij streeft men naar een regionale en projectgerichte aanpak, vertrekkend vanuit 'geïntegreerd ruimtelijk denken'. De coördinatie van dit project ligt bij de provincie West-Vlaanderen, in samenwerking met de Intercommunale Leiedal. De Vlaamse Overheid trekt hier een subsidie van 300.000 euro uit voor de periode juli 2010- juni 2013.

Heel de Hoge Kempen

Heel de Hoge Kempen is één van de 11 Limburgse grote landschappelijke eenheden en maakt deel uit van het drie parkengebied, één van de deelruimtes uit het Limburgse structuurplan. Het is een bos- en natuurgebied van meer dan 10.000 ha met daarin als kern het Nationaal Park Hoge Kempen (het grootste natuurreservaat van Vlaanderen). Dit project heeft een subsidie verkregen van 300.000 euro door de Vlaamse Overheid voor de periode 2012-2015 (Vlaamse Overheid & Departement Ruimte Vlaanderen, 2013). In het 'Masterplan Nationaal Park Hoge Kempen' (2002), werd een blauwdruk opgemaakt voor een ambitieus herstel van open ruimte, met een tijdshorizon van 30 jaar.

Gent Patershol

De wijk Patershol in Gent is één van de oudste wijken van de stad. Net voor de reconversie van de wijk was er een enorme leegstand. Door de jarenlange aarzeling om een definitieve bestemming voor deze wijk te formuleren was een behoorlijk deel van het huizenpatrimonium

in een staat van verval terecht gekomen. Uiteindelijk werd de wijk in september 1982 als tweede Herwaarderingsgebied in Vlaanderen erkend waarbij de "woonfunctie" centraal werd gesteld. Om de leefbaarheid in de wijk te waarborgen en jonge gezinnen aan te trekken werd op de kale plekken geopteerd voor het bouwen van sociale woningen en stadswoningen.

Een herwaarderingsgebied wordt daarbij gedefinieerd als een maatschappelijk achtergebleven gebied dat prioritair in aanmerking komt voor een integrale stads- en dorpsherwaarderingsoperatie en dat afgebakend wordt op basis van ruimtelijke, maatschappelijke, socio-economische, bouwfysische en woonculturele kenmerken en kwaliteiten (Keymeulen, Wohlmutter, Moors & Allaert, 1991). De gemeenten konden hiervoor een gemotiveerd aanvraagdossier indienen bij de Vlaamse Overheid met het oog op de erkenning van één of meerdere gebieden, om zo subsidies te krijgen. Deze subsidies konden aangewend worden voor renovatie, sloop, vervangbouw, werken aan het openbaar domein, het stimuleren van de woonfunctie en studiekosten die al deze werken met zich meebrengen. Ook de oprichting van een stuurgroep voor de begeleiding van de stadsvernieuwingsoperatie maakte daar deel van uit (vergelijk met de huidige Vlaamse subsidie voor een projectcoördinator voor strategische projecten).

De doelstellingen voor het Patershol waren initieel anders dan de realisatie die momenteel op het terrein te zien is. Wat initieel als een sociaal project werd opgestart in de oudste wijk van Gent, is momenteel een zeer weelderige en exclusieve buurt in de stad. Hoe is deze translatie gebeurd? (Hoe) heeft de planning hierop ingespeeld?

Bibliografie

- Arkesteijn, M., van Mierlo, B., & Potters, J. (2007). *Methoden voor monitoring en evaluatie van innovatieprojecten*. Lelystad.
- Bankes, S. C. (2002). Tools and techniques for developing policies for complex and uncertain systems. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 99(Suppl 3), 7263-7266.
- Bressers, J., & Hoogerwerf, A. (1995). Inleiding tot de beleidsevaluatie *Beleidsevaluatie* (pp. 19-32). Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Chelimsky, E., & Shadish, W. R. (1997). *Evaluation for the 21st century : a handbook*. Thousand Oaks CA: Sage.
- Christensen, K. S. (1985). Coping with uncertainty in planning. [Article]. *Journal of the American Planning Association*, 51(1), 63-73.
- Christie, C., & Alkin, M. (2008). Evaluation theory tree re-examined. *Studies in Educational Evaluation*, 34(3), 131-135.
- Crabbé, A., Gysen, J., & Leroy, P. (2006). *Vademecum milieubeleidsevaluatie*. Brugge: Vanden Broele.
- De Peuter, B., De Smedt, J., & Bouckaert, G. (2007a). *Handleiding beleidsevaluatie. Deel 1: evaluatiedesign en -management*. Brussel: Steunpunt beleidsrelevant onderzoek. Bestuurlijke organisatie Vlaanderen.
- De Peuter, B., De Smedt, J., & Bouckaert, G. (2007b). *Handleiding beleidsevaluatie. Deel 3: evaluatietechnieken*. Brussel: Steunpunt beleidsrelevant onderzoek. Bestuurlijke organisatie Vlaanderen.
- De Peuter, B., De Smedt, J., Van Dooren, W., & Bouckaert, G. (2007). *Handleiding beleidsevaluatie. Deel 2: Monitoring van beleid*. Brussel: Steunpunt beleidsrelevant onderzoek. Bestuurlijke organisatie Vlaanderen.
- De Peuter, B., Pattyn, V., & Brans, M. (2010). *Policy evaluation before and after the governmental reform in Flanders (Belgium). Progress in evaluating progress?* Paper presented at the 9 th European Evaluation Society international conference.
- Donaldson, S. I., & Lipsey, M. W. (2006). Roles for theory in contemporary evaluation practice: developing practical knowledge. In I. Shaw, J. Greene & M. Mark (Eds.), *Handbook of evaluation*: Thousand Oaks: Sage.
- Faludi, A., & Voogd, H. (1985). *Evaluation of complex policy problems*. Delft, Netherlands: Delftsche Uitgevers Maatschappij.
- Friedman, V. J. (2001). Designed Blindness: An Action Science Perspective on Program Theory Evaluation. [Article]. *American Journal of Evaluation*, 22(2), 161.
- Healey, P. (2011). Civic Capacity, Progressive Localism and the Role of Planning. RTPi Nathaniel Lichfield Annual Lecture.
- Hermans, L. M., Naber, A. C., & Enserink, B. (2012). An approach to design long-term monitoring and evaluation frameworks in multi-actor systems—A case in water management. *Evaluation and Program Planning*, 35(4), 427-438.
- Holling, C. S. (1986). *Adaptive Management of Renewable Resources. An overview of an IIASA book written by Carl Walters*. Laxenburg, Austria.
- Instituut voor de Overheid K.U.Leuven, SumResearch, Departement Architectuur Sint-Lucas (Hogeschool W&K), & Nijmegen School of Management - Radboud Universiteit Nijmegen. (2010). *Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen. Voorbereidend onderzoek voor het Beleidsplan Ruimte*. Brussel.
- International Institute for Sustainable Development. (2006). *Designing Policies in a World of Uncertainty, Change and Surprise – Adaptive Policymaking for Agriculture and Water Resources in the Face of Climate Change*. Winnipeg.
- Kato, S., & Ahern, J. (2008). 'Learning by doing': adaptive planning as a strategy to address uncertainty in planning. *Journal of Environmental Planning and Management*, 51(4), 543-559.
- Keymeulen, R., Wohlmutter, P., Moors, L., & Allaert, G. (1991). *Herwaarderingsopties in gemeentelijk perspectief: integratie vanuit de sociale aanpak : sociale huisvesting, de woonnoodgebieden, de herwaarderingsgebieden, stadsontwikkelingsprojecten, de*

- kansarme buurten en ...eindrapport /Studieopdracht uitgevoerd door: R. Keymeulen, L. Moors en P. Wohlmutter o.l.v. G. Allaert: RUG. Seminarie voor survey en ruimtelijke planning.
- Kwakkel, J., & van der Pas, J. (2011). Evaluation of infrastructure planning approaches: An analogy with medicine. *Futures*, 43(9), 934-946.
- Kwakkel, J. H., Walker, W. E., & Marchau, V. (2010). Adaptive Airport Strategic Planning. [Article]. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 10(3), 249-273.
- Lannoo, S., & Verlet, D. (2009). Een Dorpshuis als Ontmoetingsplaats: Ontwerp van Beleidsevaluatie. In D. Verlet & C. Devos (Eds.), *Over beleidsevaluatie: van theorie naar praktijk en terug* (pp. 222-247). Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Lee, K., & Shabecoff, P. (1993). *Compass and Gyroscope: Integrating Science And Politics For The Environment*. Washington: Island Press.
- Leeuw, F. L., & Furubo, J.-E. (2008). Evaluation Systems: What Are They and Why Study Them? *Evaluation*, 14(2), 157-169.
- Lempert, R. J., Popper, S. W., & Bankes, S. C. (2003). *Shaping the Next One Hundred Years: New Methods for Quantitative, Long-Term Policy Analysis*: Rand.
- Lessard, G. (1998). An adaptive approach to planning and decision-making. *Landscape and Urban Planning*, 40(1-3), 81-87.
- Linkov, I., Satterstrom, F. K., Kiker, G., Batchelor, C., Bridges, T., & Ferguson, E. (2006). From comparative risk assessment to multi-criteria decision analysis and adaptive management: Recent developments and applications. *Environment International*, 32(8), 1072-1093.
- Marchau, V., Walker, W., & van Duin, R. (2008). An adaptive approach to implementing innovative urban transport solutions. *Transport Policy*, 15(6), 405-412.
- McDavid, J. C., & Hawthorn, L. R. L. (2006). *Program evaluation & performance measurement : an introduction to practice*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Mens, M., Kwakkel, J., de Jong, A., Thissen, W., & van der Sluijs, J. (2012). *Kennis voor Klimaat. Begrippen rondom onzekerheid*.
- Oliveira, V., & Pinho, P. (2010). Evaluation in Urban Planning: Advances and Prospects. *Journal of Planning Literature*, 24(4), 343-361.
- Pasto, I. D. (2009). *Spatial planning as co-evolution: linking expectations, uncertainties and conflicts*. Wageningen University, Wageningen.
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. London: Sage.
- Ragin, C. C. (1989). *The Comparative Method Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation : a systematic approach*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Scriven, M. (2007). The logic of evaluation. In H. Hansen, C. Tindale, J. Blair, R. Johnson & D. Goddens (Eds.), *Dissensus and the Search for Common Ground*. Windsor: OSSA.
- Seasons, M. (2003). Monitoring and Evaluation in Municipal Planning. [Article]. *Journal of the American Planning Association*, 69(4), 430.
- Sit, V., & Taylor, B. (1998). *Statistical Methods for Adaptive Management Studies* (Vol. 42). Victoria: British Columbia Ministry of Forests.
- Talen, E. (1996). Do Plans Get Implemented? A Review of Evaluation in Planning. *Journal of Planning Literature*, 10(3), 248-259.
- Teisman, G. R., & van der Meer, F.-B. (2002). *Evalueren om te leren: naar een evaluatiearrangement voor de Vijfde Nota RO*. Rotterdam: Erasmus University.
- Tirry, D., & Steenberghen, T. (2013). *Ruimtemonitor 2.0. Monitoring in functie van beleidsvoorbereiding en -opvolging*. Heverlee: Steunpunt Ruimte.
- Trochim, W. M. (2006, October 20). The research Methods Knowledge Base, 2nd Edition. from www.socialresearchmethods.net/kb/
- Van Coppenolle, D., & Brans, M. (2005). *De beleidsvormingscapaciteit van de Vlaamse overheid: Een (zelf-)evaluatie*. Brussel: Steunpunt beleidsrelevant onderzoek. Bestuurlijke organisatie Vlaanderen.
- Van den Broeck, J., Albrechts, L., & Segers, R. (2010). *Strategische ruimtelijke projecten : maatschappelijk en ruimtelijk vernieuwend*. Brussel: Politeia.
- Van Der Meer, F.-B., & Edelenbos, J. (2006). Evaluation in Multi-Actor Policy Processes Accountability, Learning and Co-operation. *Evaluation*, 12(2), 201-218.
- Van Ongevalle, J., Huyse, H., Temmink, C., Boutylkova, E., & Maarse, A. (2012). *Dealing with complexity through "actor-focused" Planning, Monitoring & Evaluation (PME)*: PSO.

- Vedung, E. (2010). Four Waves of Evaluation Diffusion. *Evaluation*, 16(3), 263-277.
- Verlet, D. (2008). *Good governance, corporate governance, government governance: what's in a name? Een theoretische situering van Beter Bestuurlijk Beleid*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Verlet, D., & Devos, C. (2009). *Over beleidsevaluatie: van theorie naar praktijk en terug*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Vlaamse Overheid, & Departement Ruimte Vlaanderen. (2013). *Planning in Uitvoering: strategische projecten in het Vlaams Ruimtelijk Beleid*.
- Vlaamse Overheid, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, & Afdeling Ruimtelijke Planning. (2011). *Positioning paper: beleidsevaluatie Ruimtelijk ordening op Vlaams niveau*.
- Vlaamse Overheid, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, & Afdeling Ruimtelijke Planning. (2012a). *Beleidsplan Ruimte - Keynote Strategische Ruimtes*.
- Vlaamse Overheid, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, & Afdeling Ruimtelijke Planning. (2012b). *Proeftuin 3: monitoring en evaluatie van interne processen. Verrijking door monitoring, groeien naar efficiëntie door evaluatie: een verhaal van de kip of het ei*.
- Voogd, H. (1997). The changing role of evaluation methods in a changing planning environment: Some Dutch experiences. [Article]. *European Planning Studies*, 5(2), 257.
- Walker, W. E., Rahman, S. A., & Cave, J. (2001). Adaptive policies, policy analysis, and policy-making. *European Journal of Operational Research*, 128(2), 282-289.
- Walters, C. (1986). *Adaptive management of renewable resources*. Laxenburg: IIASA.
- Wholey, J. S., Hatry, H. P., & Newcomer, K. E. (2010). *Handbook of Practical Program Evaluation*: John Wiley & Sons, Incorporated.

