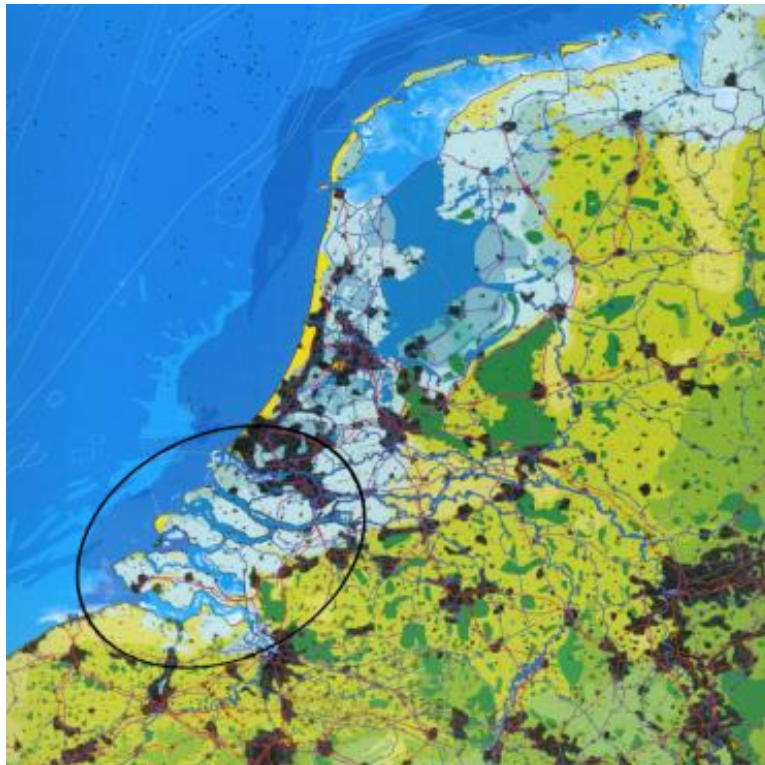


De Lerende evaluatie in de Zuidwestelijke Delta

*Een studie naar de mogelijkheden van de 'lerende evaluatie' als
instrument voor programmasturing*

Masterthesis Bestuurskunde



Corniel van Leeuwen
Augustus 2011
Studentnummer: 313088

Eerste lezer/begeleider: Dr. Arwin van Buuren
Tweede lezer/begeleider: Prof. Dr. Ing. G.R. Teisman
Stagebegeleidster: Drs. Loes de Jong

Master Bestuurskunde, Governance and Management of Complex Systems
Erasmus Universiteit Rotterdam
Programmabureau Zuidwestelijke Delta, Middelburg

Inhoudsopgave

VOORWOORD.....	- 3 -
SAMENVATTING	- 4 -
1. INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING	- 6 -
1.1. AANLEIDING	- 6 -
1.2. PROBLEEMSTELLING	- 7 -
1.3. AFBAKENING	- 8 -
1.4. LEESWIJZER	- 9 -
2. THEORETISCH RAAMWERK	- 10 -
2.1. DE OVERGANG ‘GOVERNMENT’ NAAR ‘GOVERNANCE’	- 10 -
2.2. STURINGSVORMEN IN VERSCHILLENDE CONTEXTEN	- 11 -
2.3. EVALUATIES IN VORMEN EN MATEN	- 15 -
2.4. DE ‘LERENDE EVALUATIE’ ALS HYBRIDE VORM VAN EVALUATIE	- 17 -
2.5. CONCEPTUEEL MODEL.....	- 21 -
2.6. RICHTLIJNEN EN ONTWERPPRINCIPES VOOR HET ONTWERP EN GEBRUIK VAN EEN ‘LERENDE EVALUATIE’	- 22 -
3. OPERATIONALISERING EN METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING.....	- 26 -
3.1. OPERATIONALISERING	- 26 -
3.2. METHODOLOGIE.....	- 30 -
4. DE BELEIDSOMGEVING EN -CONTEXT VAN DE ZUIDWESTELIJKE DELTA	- 33 -
4.1. DE DOELEN EN AMBITIES VAN HET UITVOERINGSPROGRAMMA ZUIDWESTELIJKE DELTA 2010-2015+.....	- 33 -
4.2. DE 7 GEBIEDSPROGRAMMA’S UIT HET UITVOERINGSPROGRAMMA	- 36 -
4.3. VERWACHTINGEN, WENSEN EN RANDVOORWAARDEN TEN AANZIEN VAN DE LERENDE EVALUATIE	- 48 -
5. EMPIRISCHE BOUWSTENEN VOOR DE LERENDE EVALUATIE	- 49 -
5.1. DE ACTORFACTOREN ALS BOUWSTENEN VOOR DE LERENDE EVALUATIE	- 49 -
5.2. DE CONTEXTFACTOREN ALS BOUWSTENEN VOOR DE LERENDE EVALUATIE	- 51 -
5.3. DE IMPACTFACTOREN ALS BOUWSTENEN VOOR DE LERENDE EVALUATIE	- 55 -
5.4. CONCLUSIES OMTRENT DE EMPIRISCHE BOUWSTENEN VOOR DE LERENDE EVALUATIE.....	- 61 -
6. DE ‘LERENDE EVALUATIE’ IN DE ZUIDWESTELIJKE DELTA	- 63 -
6.1. STRUCTUUR EN EVALUATIEARRANGEMENT	- 63 -
6.2. PROCESONTWERP	- 69 -
6.3. TE VERWACHTEN EFFECTEN/EFFECTIVITEIT VAN HET INSTRUMENT	- 71 -
7. REFLECTIES OP HET ONTWERPPROCES VAN DE ‘LERENDE EVALUATIE’	- 73 -
7.1. BESCHRIJVING VAN EN REFLECTIES OP HET ONTWERPPROCES.....	- 73 -
7.2. BIJDRAGE AAN DE THEORIEVORMING OMTRENT DE ‘LERENDE EVALUATIE’	- 74 -
8. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	- 76 -
8.1. CONCLUSIES.....	- 76 -
8.2. AANBEVELINGEN	- 76 -
LITERATUURLIJST	- 79 -
GEANALYSEERDE BELEIDSDOCUMENTEN/VERSLAGEN.....	- 82 -
APPENDIX 1: VRAGENLIJST LEDEN TEAM GEBIEDSPROGRAMMA’S.....	- 84 -
APPENDIX 2: LIJST MET RESPONDENTEN.....	- 85 -
APPENDIX 3: UITGEVOERDE OBSERVATIES	- 86 -

Voorwoord

Voor u ligt de Masterscriptie welke in het kader van mijn Masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam is geschreven. Deze is tot stand gekomen op basis van de afstudeerstage welke is voltooid bij het programmabureau Zuidwestelijke Delta, de ambtelijke ondersteuning van de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta. In deze scriptie zal verslag worden gedaan van het onderzoeksproces dat is doorlopen tijdens mijn afstudeerstage. In deze periode is door middel van actieonderzoek onderzocht wat de mogelijkheden zijn van de 'lerende evaluatie' als instrument van programmasturing. In het vervolg van deze scriptie zal verslag worden gedaan van mijn bevindingen. Terugkijkend op mijn stage- en onderzoeksperiode kan gesteld worden dat het een uiterst leuke, spannende en uitdagende periode is geweest. Werken in het prachtige beleidsveld van de Zuidwestelijk Delta, het was en is me een waar genoegen!

Deze scriptie was echter nooit tot stand gekomen zonder de hulp van een aantal mensen. Het past mij dan nu ook om stil te staan bij deze kanjers. In de eerste plaats de betrokkenen bij het programmabureau. Jullie open houding en bereidheid te luisteren en mee te denken met mijn plannen hebben mij enorm geholpen. Een speciaal woord van dank gaat uit naar Loes. Ondanks je enorm volle agenda, wist je telkens tijd vrij te maken om mee te denken met me en mijn plannen van feedback te voorzien. Door je open houding gaf je me de vrijheid mijn werkproces vorm te geven. Je nam me mee naar bijeenkomsten en praktijkbezoeken wat nadrukkelijk bijdroeg aan het leren kennen van de Zuidwestelijke Delta in al haar facetten. Ook de leden van het team gebiedsprogramma's wil ik danken voor hun bijdrage tijdens onze bijeenkomsten. Jullie actieve bijdrage zorgde dat het onderzoek ook daadwerkelijk een succes kon worden.

Een speciaal woord van dank ook aan collega-stagiair Bart Begijn. Het heeft me enorm geholpen om tijdens onze rondjes Parkzicht in Middelburg te reflecteren op de stage en het bijbehorende scriptieproces. Ook onze andere gedeelde interesses droegen bij aan de prettige samenwerking. Ook de andere deelnemers aan onze scriptiekring wil ik bedanken voor hun constructieve feedback.

Aan de wetenschappelijke zijde gaat mijn dank uit naar Arwin. Je scherpe maar altijd terechte feedback zette mij voortdurend aan het denken en droeg bij aan de kwaliteit van deze scriptie. Je temperde van tijd tot tijd mijn ambities en wist deze bij te stellen tot realisme. Je wist me tevens verder te enthousiasmeren voor de wetenschap. Je pragmatische en op de praktijk toegesneden aanpak inspireerden me daarbij enorm. Daarnaast wil ik ook dhr. Teisman bedanken voor zijn scherpe feedback. Dit hielp mij enorm om deze thesis van een hoger kwaliteitsniveau te voorzien.

Tot slot wil ik mijn familie en vrienden danken voor de afleiding welke ze mij gegeven hebben van werk en scriptie. Jullie hielpen me te ontspannen en van hernieuwde werkenergie te voorzien. *Last but not least* wil ik mijn lieve vrouw en maatje, Inge, bedanken voor de steun en afleiding tijdens het gehele traject. Je wist me telkens met beide benen op de grond te houden en van de broodnodige afleiding te voorzien. Ongetwijfeld ben ik mensen vergeten te noemen in het bovenstaande dankwoord. Dank aan jullie allen!

Corniel van Leeuwen

Sint-Annaland, 16 augustus 2011

Samenvatting

In deze Masterscriptie wordt verslag gedaan van het onderzoek dat is uitgevoerd naar de mogelijkheden van het gebruik van de 'lerende evaluatie' als instrument voor programmasturing in de Zuidwestelijke Delta. Dit onderzoek is op basis van action research tot stand gekomen. De Zuidwestelijke is van oudsher een gebied dat in sterke verbondenheid staat met het water. Deze verbondenheid kwam onder meer tot uitdrukking in de overstromingen welke het gebied troffen in de afgelopen eeuwen. Na de laatste daarvan, de ramp in 1953, is het landschap middels de Deltawerken ingrijpend gewijzigd. De Zuidwestelijke Delta werd op deze manier overstromingsbestendig gemaakt en tevens voorzien van een sterk verbeterde bereikbaarheid. Enkele decennia na de voltooiing van de Deltawerken blijken er echter ook een aantal negatieve (ecologische) effecten waar te nemen. Zo is de eens zo vitale en veerkrachtige delta, waarbij er natuurlijke overgangen waren tussen rivier en zee, verworpen tot een serie vervallen aquaria. In het Volkerak-Zoommeer is er sprake van een sterke concentratie blauwalg welke de natuurwaarden en de economische vitaliteit onder druk zetten, in de Oosterschelde is er sprake van zandhonger en de Grevelingen heeft te kampen met hevige zuurstofloosheid.

Om deze problemen aan te pakken is de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta in 2008 opgericht met als doel tot een integrale oplossing te komen voor het gebied. Hiertoe is het Uitvoeringsprogramma 2010-2015+ opgesteld. In dit Uitvoeringsprogramma wordt de Zuidwestelijke Delta opgedeeld in een 7-tal gebiedsprogramma's. In deze gebiedsprogramma's wordt getracht tot gebiedsgerichte oplossingen voor de geopperde problemen te komen. De Stuurgroep hanteert hiertoe programmamanagement.

De lerende evaluatie is een methode welke kan worden gebruikt als effectief instrument van programmamanagement. Een lerende evaluatie is een evaluatie waarbij de nadruk niet zozeer wordt gelegd op het inventariseren van successen en mislukkingen. Het gaat er daarentegen om gezamenlijk door evaluatoren en geëvalueerde te komen tot verbeteringen en zo uiteindelijk een bijdrage te leveren aan het doelbereik van een project, proces of programma.

In dit onderzoek is aan de hand van een aantal actor-, context- en impactfactoren onderzocht wat de mogelijkheden zijn tot de invoering van de lerende evaluatie als instrument voor programmasturing in de Zuidwestelijke Delta. In de beleidsomgeving van de Zuidwestelijke Delta is sprake van veel dynamiek en een hoge mate van Governance (contextfactoren). Daarnaast is er sprake van de aanwezigheid van een sterke leergemeenschap en een redelijk hoge 'sense of urgency' om te evalueren (actorfactoren). Dit zijn basiscondities welke van belang zijn voor het slagen van de lerende evaluatie.

De programmasturing ten aanzien van de gebiedsprogramma's in de Zuidwestelijke Delta heeft grofweg een tweetal functies. In de eerste plaats is er de aanjaag- en facilitatiefunctie. De Stuurgroep Zuidwestelijke Delta heeft de taak de gebiedsprogramma's te stimuleren en van ondersteuning te voorzien. In de tweede plaats is er de samenhang- en synchronisatiefunctie. De Stuurgroep dient de samenhang tussen de gebiedsprogramma's te bewaken en het grotere geheel te duiden.

De gebiedsprogramma's in de Zuidwestelijke Delta zijn op dit moment redelijk autonoom verlopende beleidsprocessen. Er is sprake van een lage mate van coöpetitie (=balans tussen samenwerking en competitie). Er is geen sprake van competitie tussen de programma's en ook van samenwerking is in beperkte mate sprake. Er is sprake van een tamelijk zwakke project-programma connectie en ook de programma-lijnconnectie ten aanzien van de gebiedsprogramma's kan worden verbeterd (impactfactoren).

De lerende evaluatie kan worden gebruikt als instrument voor programmasturing, en kan daarmee inspelen op de bovenstaande impactfactoren, door het evaluatiearrangement te laten bestaan uit kennis- en leersessies, een bijdrage aan de werkconferentie in het najaar, een serie bijeenkomsten van het team gebiedsprogramma's en tot slot een voortgangsrapportage van de gebiedsprogramma's voor de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta. Zo kan de 'connective capacity' van de Stuurgroep en de mate van coöpetitie (impactfactoren) ten aanzien van de gebiedsprogramma's worden vergroot. Daarmee wordt invulling gegeven aan de functies van de Stuurgroep.

Daarbij is het gezien de unieke aard en context van de gebiedsprogramma's van belang de 'lerende evaluatie' van differentiatie te voorzien. Zo kan het ook daadwerkelijk een effectief instrument van programmasturing worden.

1. Inleiding en probleemstelling

1.1. Aanleiding

Nederland is van oudsher een land dat sterk verbonden is met het water. Deze verbondenheid komt tot uiting in het feit dat grote delen van Nederland onder de zeespiegel liggen en als gevolg daarvan te kampen hebben gehad met overstromingen in het verleden. Een gebied waarin deze verbondenheid zeer nadrukkelijk aanwezig is, is de Zuidwestelijke Delta. Zo vond in dit gebied in 1953 een grote watersnoodramp plaats waarbij grote delen land overstroomden en er in totaal 1836 mensen het leven lieten (Watersnoodmuseum, 2011). In de decennia na 1953 werden er maatregelen getroffen in de vorm van de deltawerken met als doel een dergelijke ramp in de toekomst te voorkomen.

Enkele decennia na de voltooiing blijken er echter ook schaduwkanten aan deze werken zitten. Zo zorgt blauwalg in het Volkerak-Zoommeer voor een slechte waterkwaliteit en leidt de Oosterschelde aan zandhonger, waardoor schorren en slikken verdwijnen. Het gebied van de Zuidwestelijke Delta overschrijdt de grenzen van gemeenten, provincies en stroomgebieden. Daarom wordt samengewerkt door middel van een Stuurgroep Zuidwestelijke Delta waarin de provincies, waterschappen en het rijk samenwerken. In opdracht van de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta bevordert het Programmabureau Zuidwestelijke Delta de samenwerking tussen provincies, waterschappen, gemeenten en maatschappelijke partijen, betreft het belanghebbenden en bewaakt het de samenhang zoals die is gedefinieerd in het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta 2010-2015+.

Door de Stuurgroep is in 2009 en 2010 gewerkt aan het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijk Delta 2010-2015+ (hierna te noemen Uitvoeringsprogramma) waarin de Zuidwestelijke delta verdeeld wordt in 7 gebiedsprogramma's. Doel van het Uitvoeringsprogramma is het bijdragen aan een klimaatbestendige veilige, ecologisch veerkrachtige en economisch vitale Zuidwestelijke Delta (Provincie Zeeland, 2011a:2). Het Uitvoeringsprogramma is eind 2010 ter vaststelling voorgelegd aan de Provinciale Staten van de afzonderlijke provincies en de algemene besturen van de Waterschappen. Het Uitvoeringsprogramma bevat programma's en projecten die de nationale wateropgaven ten aanzien van waterveiligheid en waterkwaliteit ondersteunen en tevens meerwaarde opleveren voor de regionale plannen gericht op versterking van de leefomgeving en de regionale economie. De feitelijke uitvoering van de gebiedsprogramma's geschiedt door de (samenwerking tussen en allianties van) partijen die daarvoor bevoegd en verantwoordelijk zijn. Het betreft de volgende gebiedsprogramma's:

- Haringvliet, Hollandsch Diep en Biesbosch
- Volkerak, West-Brabant en Oostflakkee
- Bergen op Zoom aan zee
- Grevelingen en Brouwersdam
- Oosterschelde en Veerse Meer
- Westerschelde
- Kust en Voordelta

Na de vaststelling van het Uitvoeringsprogramma in het voorjaar van 2011 is het programmamanagement in een nieuwe fase terecht gekomen. Deze fase richt zich veel meer op het organiseren van een samenhangende besluitvorming en het bevorderen van de gebiedsprogramma's en de inhoudelijke samenhang hiertussen. Zo kan de realisatie van de in het Uitvoeringsprogramma gestelde ambities worden gestimuleerd. Hiertoe is door het Programmabureau Zuidwestelijke Delta het team gebiedsprogramma's opgericht (ambtelijke werkgroep). Een van de activiteiten van dit

team is het monitoren van de gebiedsprogramma's en het entameren van deze programma's op basis hiervan. In deze scriptie zal dit instrument (gebiedsmoitor) centraal staan. Deze programmamanagementactiviteit kan gezien het inter-organisatorische karakter van de programmasturing worden uitgevoerd door gebruik te maken van het concept 'de lerende evaluatie'. Programmamanagement laat zich namelijk kenmerken door het mantra 'regievoering zonder macht'. Het programmamanagement kan de regie voeren terwijl de macht bij de deelnemende organisaties blijft. Het programmamanagement kan dan ook in beperkte mate de deelnemende organisaties ter verantwoording roepen en zal daarom moeten aansturen op het leren van elkaar en zo trachten de samenhang tussen de gebiedsprogramma's te waarborgen. De 'lerende evaluatie' speelt in op deze kenmerken en zal in deze scriptie als onderzoeksobject fungeren. Een lerende evaluatie is een evaluatie waarbij de nadruk niet zozeer wordt gelegd op het inventariseren van successen en mislukkingen. Het gaat er daarentegen om gezamenlijk door evaluatoren en geëvalueerde te komen tot verbeteringen en zo uiteindelijk een bijdrage te leveren aan het doelbereik van een project, proces of programma. Het beoordelen, zoals dat centraal staat in een klassieke evaluatiestudie, is daarbij de eerste component. De tweede component, het organiseren van een leerproces, is echter minstens zo belangrijk. Een lerende evaluatie tracht op deze manier al tijdens de implementatie van een beleidsproces (ex durante) tot verbeteringen te komen. In dit onderzoek zal geanalyseerd worden wat de lerende evaluatie voor het programmabureau Zuidwestelijke Delta kan betekenen als instrument van programmasturing (lerende moitor). Aldus vindt ontwerpend onderzoek plaats.

1.2. Probleemstelling

1.2.1. Doelstelling

Dit onderzoek kent een tweeledige doelstelling. Enerzijds tracht het een bijdrage te leveren aan de theorievorming omtrent de 'lerende evaluatie' en meer specifiek (lerende) monitoring/evaluatie binnen de context van programmamanagement. Anderzijds wordt getracht een bijdrage te leveren aan het programmamanagement wat de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta voert. Concreet betekent dit het ontwikkelen van een op maat gesneden systematiek om de voortgang van de gebiedsprogramma's inclusief doelrealisatie in kaart te brengen en op basis hiervan te sturen op samenhang (lerende moitor). De scriptie beoogt daarmee een handvat te bieden voor het programmamanagement in de Zuidwestelijke Delta om de opgestelde ambities te verwezenlijken. Het gaat in deze studie om een evaluatie 'tijdens de rit', waarbij tijdens het verloop van het Uitvoeringsprogramma kan worden bijgestuurd aan de hand van tussentijdse inzichten. De monitoring/evaluatie is dan ook niet alleen een verzameling van gegevens over het functioneren van de gebiedsprogramma's, maar ook een middel om de gebiedsprogramma's verder te helpen. De doelstelling van de lerende evaluatie is dan ook zowel het beoordelen van de inspanningen in de gebiedsprogramma's als het adviseren ter bevordering van de inspanningen in de gebiedsprogramma's.

1.2.2. Vraagstelling

Om de bovenstaande ambitie te verwezenlijken is de volgende vraagstelling opgesteld:

Hoofdvraag:

Op welke wijze kan de 'lerende evaluatie' ten aanzien van de gebiedsprogramma's in de Zuidwestelijke Delta worden toegepast opdat deze bijdraagt aan een effectieve programmasturing gericht op de verwezenlijking van de in het Uitvoeringsprogramma geformuleerde doelen en ambities?

Deelvraag 1: Wat zijn de doelen en ambities van het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta ten aanzien van de 7 gebiedsprogramma's?

Deelvraag 2: Op welke wijze kan een 'lerende evaluatie' worden gebruikt als instrument voor programmasturing en onder welke condities heeft deze kans van slagen?

Deelvraag 3: In welke mate zijn deze condities aanwezig in de beleidsomgeving van de Zuidwestelijke Delta en bij de leden van het team gebiedsprogramma's?

Deelvraag 4: Op welke wijze kan de 'lerende evaluatie' ten aanzien van de gebiedsprogramma's in de Zuidwestelijke Delta als instrument voor programmasturing worden gebruikt?

Deelvraag 5: Welke adviezen kunnen worden gegeven om de lerende evaluatie in de Zuidwestelijke goed te laten functioneren?

1.3. Afbakening

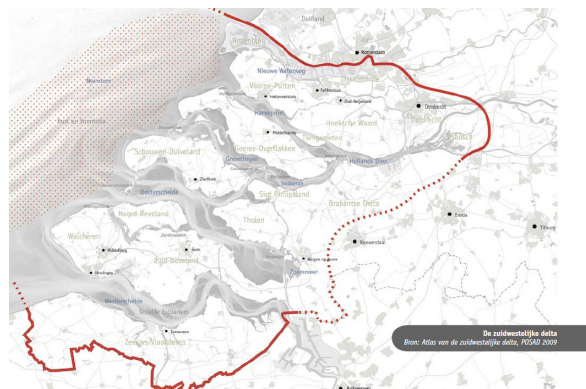
Zoals gezegd staat de 'lerende evaluatie' in dit onderzoek centraal. Deze vorm van evaluatie zal binnen de context van de Zuidwestelijke Delta worden onderzocht. In de Zuidwestelijke Delta wordt in de Stuurgroep via 2 manieren gewerkt. Enerzijds verkent de Stuurgroep voor het landelijk Deltaprogramma de lange termijn van de Zuidwestelijke Delta (2050-2100). Anderzijds bevordert de Stuurgroep de uitvoering van projecten en maatregelen opgenomen in het Uitvoeringsprogramma. Dit betreft de korte termijn (2010-2015+) met een doorkijk tot de middellange termijn (2020). In dit onderzoek staat dit Uitvoeringsprogramma centraal. In dit Uitvoeringsprogramma staan 7 gebiedsprogramma's centraal:

- Haringvliet, Hollandsch Diep en Biesbosch
- Volkerak, West-Brabant en Oostflakkee
- Bergen op Zoom aan zee
- Grevelingen en Brouwersdam
- Oosterschelde en Veerse Meer
- Westerschelde
- Kust en Voordelta

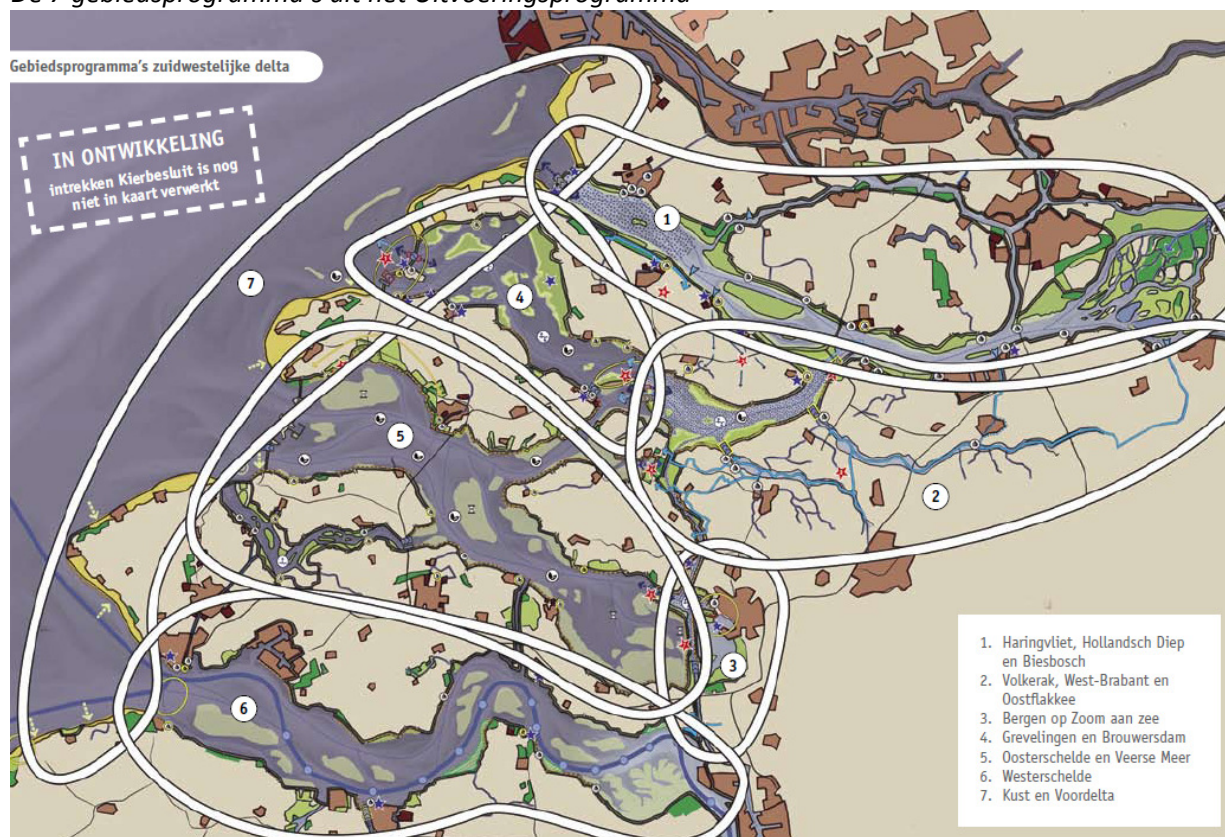
De studie naar de mogelijkheden tot een lerende evaluatie richt zich op de mogelijkheden tot interacties en leerprocessen tussen deze gebiedsprogramma's. De gebiedsprogramma's bevinden zich namelijk op de grensgebieden van provincies, gemeenten en stroomgebieden en kennen elk hun eigen dynamiek en bestuurlijke context. Ontwikkelingen in het ene programma hebben soms gevolgen voor het andere programma. De lerende evaluatie kan inspelen op deze elementen en kan zorgen voor samenhang en synchronisatie en het in beeld brengen van de voortgang van deze processen. Zeer specifiek zal de lerende evaluatie zich richten op de leden van het team gebiedsprogramma's en de kring met betrokkenen uit de lijnorganisaties daaromheen. In het methodologisch hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan. Ruimtelijk gesproken wordt het onderzoeksgebied aan de noordzijde begrensd door de Nieuwe Maas/Nieuwe Waterweg, aan de oostzijde begrensd door de Biesbosch en Noordwest-Brabant, aan de zuidzijde door het Nederlandse Schelde-estuarium en aan de westzijde door de voordelta (figuur 1). Figuur 2 laat de indeling in de 7 gebiedsprogramma's zien.

Figuur 1

De gebiedsafbakening



Figuur 2
De 7 gebiedsprogramma's uit het Uitvoeringsprogramma



1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch raamwerk van deze scriptie gepresenteerd. In hoofdstuk 3 zal de operationalisering en de methodologische verantwoording worden uiteengezet. Hoofdstuk 4 beschrijft de beleidscontext van de Zuidwestelijke Delta en het Uitvoeringsprogramma. In Hoofdstuk 5 wordt vervolgens toegewerkt naar een aantal empirische bouwstenen voor de inrichting van de lerende evaluatie. In hoofdstuk 6 wordt de toepassing van de lerende evaluatie besproken waarna in hoofdstuk 7 een reflectie volgt op de uitgevoerde werkzaamheden in het kader van de lerende evaluatie. Hoofdstuk 8 vat ten slotte de conclusies en aanbevelingen van het uitgevoerde onderzoek samen.

2. Theoretisch raamwerk

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch raamwerk van dit onderzoek gepresenteerd. Dit raamwerk heeft in dit onderzoek een tweetal functies. Enerzijds biedt het een theoretische bril waarmee naar de praktijk wordt gekeken. Vanuit deze functie wordt toegewerkt naar een conceptueel model welke een handvat biedt om de complexe bestuurskundige beleidsomgeving in de Zuidwestelijke Delta inzichtelijk te maken. Anderzijds heeft dit theoretisch raamwerk de functie te komen tot een aantal richtlijnen omtrent de te ontwerpen 'lerende evaluatie'. Hiermee vindt tevens de beantwoording van deelvraag 2 plaats.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In de eerste plaats wordt ingegaan op de brede bestuurskundige trend van 'government' naar 'governance' welke zich in de afgelopen decennia heeft voorgedaan. Daarbij wordt benadrukt dat de maatschappelijke besluitvorming zich steeds meer in netwerken van actoren is gaan afspelen. In het tweede gedeelte van dit theoretisch raamwerk wordt ingezoomd op de sturingsvormen welke er te onderscheiden zijn aangaande de ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling. Daarbij wordt gezien de aard van de empirie veel aandacht geschonken aan het programmamanagement. In het derde gedeelte van dit raamwerk zoomen we nog verder in en kijken we naar de rol van monitoring/evaluatie binnen programmamanagement. Dit wordt gedaan door inzicht te verschaffen in de evaluatieliteratuur. Wanneer dit is gedaan zal verder worden ingezoomd op de lerende evaluatie en de positionering hiervan tussen andere vormen van evaluatie. Daarbij zal worden stilgestaan bij de mogelijkheden hiervan als instrument voor programmasturing. Het hoofdstuk wordt afgesloten met succesfactoren van een lerende evaluatie, een conceptueel model en een serie richtlijnen voor de te ontwerpen 'lerende evaluatie'.

2.1. De overgang 'government' naar 'governance'

Volgens Koppenjan en Klijn (2004) wordt onze samenleving steeds meer gedomineerd door netwerken die bestaan uit overheden, bedrijven en maatschappelijke partijen. Volgens Castells (in Webster, 2006) worden door processen als professionalisering, specialisering, individualisering, decentralisatie en informatisering steeds meer plaatsen in de samenleving gecreëerd waar belangrijke besluiten worden genomen. Deze plaatsen zijn te duiden als netwerken. In deze netwerken is vaak sprake van langdurige geschillen. Deze geschillen worden volgens Radford (1977) gekenmerkt door een hoge mate van wickedness. Hiervan is sprake wanneer partijen het met elkaar oneens zijn over de aard en de oplossing van het probleem. De conflicten zijn terug te voeren op de verschillende beelden, waarden en ideologieën welke partijen voorstaan. Partijen blijken in steeds mindere mate in staat de door hen gepercipieerde problemen zelfstandig op te lossen. De problemen worden dusdanig 'wicked' dat partijen afhankelijk worden van andere partijen in het netwerk. Samenwerking is noodzakelijk wil men tot een oplossing komen. Door deze complexiteit van maatschappelijke problemen is volgens Rhodes (in Koppenjan en Klijn, 2004:3) de traditionele eenzijdige (top-down) benadering van problemen waarbij sturing plaatsvindt vanuit een centrum onvoldoende om tot bevredigende oplossingen te komen. Deze ontwikkeling wordt door verschillende auteurs aangeduid als de overgang van 'government to governance' (vgl. Sorrensen en Torfling, 2005, Pierre, 2000). Door de ontwikkeling van de grotere fragmentatie enerzijds en de toenemende afhankelijkheid anderzijds ontstaan volgens Castells (in: Koppenjan en Klijn, 2004) webben van netwerken (= patronen van sociale relaties). Kuindersma, Boonstra, De Boer, Gerritsen, Pleijte en Selnes (2006:12) duiden deze overgang van 'government' naar 'governance' aan als de ontwikkeling dat de besluitvorming over beleid steeds meer plaatsvindt buiten de formele kaders van de natiestaat en verschuift naar interacties tussen staat, civil society en bedrijfsleven. Binnen deze ontwikkeling leggen Kuindersma et al. (2006) de nadruk op een tweetal aspecten: Multi-actor governance en Multi-level governance.

Bij Multi-actor governance gaat het om de toenemende horizontalisering van het bestuur van de samenleving. De besluitvorming over het algemeen belang vindt steeds meer plaats door overheden in samenwerking met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Er ontstaat zo een vervlechting tussen overheid, civil society en de markt (Kuindersma et al., 2006:12). Pestman en Van Tatenhove (1998:256) spreken in dit geval van een wederzijdse doordringing van subsystemen. Het gevolg hiervan is volgens Van der Meer en Edelenbos (2002) dat niet precies meer duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is.

Multi-level governance focust zich op de ontwikkeling dat besluitvorming ook steeds meer op verschillende niveaus plaatsvindt. Het gaat daarbij om de verschillende bestuurslagen zoals gemeenten, provincies, Rijksoverheid, Europese Unie en de Verenigde Naties. Daarbij is ook de interactie met maatschappelijke organisaties op deze niveaus van belang (Kuindersma et al., 2006:12).

Kickert (2004) wijst erop dat het werken van overheden in netwerken al een eeuwenoude traditie is. Het sturen door een sterke centrale staat heeft volgens hem in Nederland nooit bestaan. Ook Klijn (2008) benadrukt de opvallende continuïteit in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen waarin sprake is van vervlechting (= verbondenheid en afhankelijkheid van overheidsorganisaties van allerlei maatschappelijke organisaties en/of medeoverheden). Volgens hem zit het polderen (=het tot consensus komen door verschillende partijen) in de Nederlandse genen. Vanaf de jaren 90 is er echter volgens Klijn (Ibid.) een beweging te zien waarbij maatschappelijke problemen worden geconfronteerd met een veel grotere groep participanten en evenzoveel verschillende probleempercepties. Daarbij is de afhankelijkheid tussen de actoren verder toegenomen. Kortom, de complexiteit van de besluitvorming is toegenomen de laatste decennia. De besluitvorming vindt heden ten dage volgens Klijn (2008:12-13) veelal plaats in 'governance networks'. Volgens Licht (2005:66) moet een bestuurder binnen dit Nederlandse bestel accepteren dat bestuurlijke dwang zijn grenzen heeft en dat er gezocht moet worden naar oplossingen welke rekening houden met andere maatschappelijke belangen. Dialoog en respectering van de weerstand zijn in dit geval kenmerken van een goede bestuurder.

2.2. Sturingsvormen in verschillende contexten

De bovengenoemde ontwikkeling van 'government' naar 'governance' kan zeer concreet worden doorvertaald richting de ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling in Nederland, omdat juist in deze sectoren sprake is van een veelheid aan (tegenstrijdige)belangen en partijen. In deze sectoren kan echter op verschillende manieren worden omgegaan met de geschetste complexiteit. Deze omgang krijgt zijn beslag in de te kiezen sturingsvorm. Volgens Buijs (2009) werden ruimtelijke ordeningsvraagstukken en gebiedsontwikkeling enkele decennia geleden in de lijn van een organisatie uitgewerkt. In de decennia daarna vertaalde de overgang van 'government' naar 'governance' zich in de opkomst van project- en later proces- en programmamanagement.

2.2.1. Projectmanagement

Na de constatering van een probleem kan een overheidsorganisatie het desbetreffende probleem proberen op te lossen door middel van een project. Volgens Licht (2005:43) wordt er gekozen voor een project omdat het bestaande probleem niet kan worden opgelost binnen de bestaande structuur van de lijnorganisatie. Kor en Wijnen (2005:66) omschrijven een project als een uniek complex van werkzaamheden welke zijn gericht op een vooraf met elkaar overeengekomen uniek resultaat dat met beperkte middelen moet worden gerealiseerd. Bij projectmanagement wordt er dan ook gestreefd naar resultaatgerichtheid.

Volgens de Graaf (2008:27) bestaat er bij projectmanagement veel aandacht voor de processen, documenten en activiteiten welke nodig zijn om een projectresultaat te bewerkstelligen. Het gaat om

de kortste weg richting het projectresultaat. Hierbij is er vooral aandacht voor planning, risicomanagement, management van de uitvoering, configuratiemanagement, management van projectresultaten, beheersen van tijd, geld en kwaliteit en tot slot de nadruk voor rapportages. Volgens Kor en Wijnen (2005:67) is er bij projectsturing een sterke neiging tot faseren, beheersen en beslissen. Het gaat dan ook om een efficiënte overgang van fase a naar fase b met een beperkt aantal middelen. Bij projectmanagement is altijd sprake van de rol van opdrachtgever en de rol van opdrachtnemer.

De veranderde bestuurlijke context in Nederland zorgt er echter voor dat de standaard sturingsvormen als projectmanagement niet meer effectief blijken te zijn in de ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling (vgl. Licht, 2005; Buijs, 2010). Zo stelt Licht (2005:2) dat de projectbenadering steeds meer tegen haar grenzen aanloopt. Steeds meer projecten krijgen te maken met de betrokkenheid van verschillende organisaties, besluitvorming blijkt steeds moeilijker te realiseren en steeds vaker moet onderhandeld worden met deelnemende organisaties welke geen verantwoordelijkheid voor het project dragen. Buijs (2010:2) oppert dat lijn- en projectmanagement onvoldoende meer in staat zijn om in te spelen op de onderlinge verbondenheid en diversiteit aan issues bij complexe problemen.

Daarnaast stellen Van Buuren, Buijs en Teisman (2010a:3) dat projectmanagement vaak strikt gescheiden grenzen heeft waardoor de buitenwereld ten tijde van de uitvoering van het project wordt buitengesloten. Nieuwe eisen aan het project worden vaak buitengesloten en als oorzaken gezien voor vertraging en kostenoverschrijding. Zo ontstaat een werkelijkheid waarbij ieder project gefragmenteerd is en een eigen inhoud heeft. Het resultaat is dat de totale optelsom van projectresultaten vaak negatief is. Dit komt door het soms tegengestelde karakter van projecten, waarbij afhankelijkheden en samenhang tussen projecten vaak niet worden erkend.

2.2.2. Procesmanagement

Om invulling te geven aan de veranderde bestuurlijke context waarbij sprake is van onderlinge relaties en samenhang tussen projecten en verantwoordelijkheden is volgens Van Buuren et al. (2010a:1) daarom getracht de sturing in de ruimtelijke ontwikkeling anders vorm te geven. Programma- en procesmanagement zijn voorbeelden van deze veranderde sturing. Bij procesmanagement is sprake van een tijdelijke tijdshorizon, waarbij het einde echter niet te voorspellen is. Het management is volgens Kor en Wijnen (2005:67) gericht op een volgende stap in het proces. De besluitvorming vindt ad hoc plaats. Van een concreet plan van aanpak is geen sprake. Alleen de huidige stap is voorzien. De uitkomst van het proces is onzeker en afhankelijk van externe invloeden. Het credo binnen het procesmanagement laat zich typeren als 'we zien wel waar we uitkomen'.

2.2.3. Programmamanagement

Programmamanagement is een andere sturingsvorm welke in de laatste decennia is ontstaan en kan worden gezien als een respons op de onvrede met de toenemende fragmentatie in de ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling (vgl. Teisman, 2005; Maylor et al., 2006; Van Buuren et al., 2009; Buijs en Edelenbos, 2011). Volgens de Graaf (2008) gaat het bij een programma om een verzameling van projecten die gezamenlijk tot doel hebben een majeure verandering tot stand te brengen om de gestelde lange termijndoelen van de organisatie te realiseren. Daarbij is de inhoudelijke afstemming tussen de verschillende projecten essentieel. In tegenstelling tot een project is bij een programma de sturing complexer omdat het aantal belanghebbenden veel groter is en de tijdshorizon groter is dan bij een individueel project (Ibid.). De veranderimplicaties zijn voor een organisatie over het algemeen erg groot. Kernelementen van programmamanagement zijn het 'doelgericht managen' van 'inhoudelijke samenhang' (Ibid:25).

Volgens Ferns (1991) is een programma *'a group of related projects that are managed in a coordinated way to gain benefits that would not be possible were the projects to be managed independently.'*

Bij projectmanagement worden projecten primair gestuurd op tijd, geld en kwaliteit waarbij wordt gestreefd naar een maximalisatie van projectresultaat. Bij programmamanagement worden daarnaast ook de relaties van projecten bewaakt en wordt gestreefd naar optimalisatie van de optelsom van de individuele, inhoudelijke projectresultaten en de inzet van resources. Zo wordt gestreefd naar synergetische oplossingen, een kenmerk van effectief programmamanagement. De Graaf (2008:26) stelt dat wanneer een integrale aanpak (vanwege inhoudelijke en/of beheersmatige samenhang en afhankelijkheden) en besturing van projecten noodzakelijk is, het verstandig is een programma in te richten. Programmamanagement heeft primair tot doel om samenhangende projecten succesvol te sturen op proces en inhoud en te borgen dat de veranderingen bijdragen aan de doelen van het programma en de strategie (Ibid: 66). Daarmee houdt programmamanagement veel meer rekening met de steeds in verandering zijnde omgeving en probeert het de externe dynamiek te incorporeren in het programma. Of in de woorden van Van Buuren et al. (2010a:4):

'Programs tend to be ongoing, with constantly emerging, unrealised and almost completed projects. If a program is terminated, it often appears again later in another form.'

Bij het programmamanagement is het van belang leiding te kunnen geven in situaties waarbij opdracht en doelstelling niet exact vooraf zijn gedefinieerd en waarbij optimaal moet worden ingespeeld op veranderingen en kansen in de omgeving van het programma. Daarnaast is het essentieel de afstemming te bevorderen van projecten met prioriteiten bij verschillende opdrachtgevers en belanghebbenden (De Graaf, 2008:28).

De noodzaak van programmamanagement ligt in het feit dat er in de praktijk bij projecten een veelheid aan knelpunten voorkomt, welke het gevolg zijn van het gebrek aan integrale beheersing en sturing op samenhang en inhoud. Programmamanagement lost deze knelpunten op door te zorgen voor een bewaking van de samenhang tussen projecten en het geven van centraal inzicht in alle projecten in alle levensfasen (De Graaf, 2008:31). Verder biedt effectief programmamanagement een platform waarbinnen op professionele wijze van gedachte kan worden gewisseld dan wel advies kan worden ingewonnen en waarbinnen de uitwisseling van kennis en ervaringen door projectmanagers wordt gestimuleerd en bewaakt. Programmamanagement is dan ook een effectief instrument wanneer synergetische mogelijkheden niet worden benut en gemist door onvoldoende inzicht in de totale portfolio van projecten (De Graaf, 2008:31).

De Graaf (2008) legt bij zijn invulling van het programmamanagement vooral de nadruk op de interne organisatie en de complexiteit van projecten welke daarbinnen bestaat. Andere auteurs wijzen meer op de rol van programmamanagement in de samenwerking tussen organisaties. Volgens Licht (2005:4) gaat het bij een programma om:

'Een samenhangende verzameling van activiteiten, zoals projecten, taskforces en reguliere lijnactiviteiten, gericht op de oplossing van een integrale probleemstelling, die onder de verantwoordelijkheid van verschillende autoriteiten vallen.'

Programmamanagement richt zich volgens Licht (2005:22) op de niet-hiërarchische coördinatie van de programma-activiteiten met als doel om oplossingen te bieden voor de integrale projectoverstijgende probleemstelling. Een programma richt zich dan ook op problemen welke niet met een project kunnen worden opgelost. Bij een programma wordt er volgens hem primair uitgegaan van de bestuurlijke autonomie van alle opdrachtgevers en de deelnemende organisaties. Het programma wordt gevormd door het commitment dat wordt aangegaan door de deelnemende

organisaties en de opdrachtgevers van de projecten. Het programma wordt zo eigendom van alle betrokken organisaties waarbij het programmaplan dient als coördinatiecontract. Een programmamanager bemoeit zich met het werk en verantwoordelijkheden van een ander, zonder dat de autoriteit van de ander ter discussie staat (Licht, 2005:67).

‘Co-opetition’ kan worden omschreven als de broze balans tussen samenwerking en competitie tussen projecten en het managen hierop is een belangrijk onderdeel van programmamangement. In een programma is namelijk sprake van een aantal projecten welke soms met elkaar strijden om de eer. Projectleiders hebben daarbij de intentie om het beste jongetje van de klas te zijn. Dit kan soms zorgen voor een spanning als het gaat om de samenwerking. Van Buuren et al. (2010a:9) stellen dat sommige projectmanagers programmamangement als een extra complicerende factor zien. Zij vinden dat deze pogingen louter leiden tot vertragingen en beperkingen om het eigen project te realiseren. Programmamangers worden in de praktijk door projectleiders gedoogd, zo lang ze niet de positie van deze projectleiders bemoeilijken. Daarmee is effectief programmamangement een gestructureerde omgang met de spanning en synergie tussen projecten.

Nalebuff en Brandenburger (1997:4) stellen dat bedrijven en projecten te veel gefocust zijn op competitie en eigenbelang in het huidige tijdsbestek. Zij stellen daarom voor de spreekwoordelijke taart groter te maken, zodat er uiteindelijk meer te verdelen valt. Dit kan worden gedaan door samen te werken met potentiële concurrenten. Op deze manier kan er een voordeel voor het individuele project worden behaald dat zonder de samenwerking en bij competitie niet tot stand zou zijn gekomen. Nalebuff en Brandenburger noemen deze spelers ‘complementors’. Hiervan is sprake wanneer gebruikers jouw product meer waarderen wanneer zij tevens in bezit zijn van het product van jouw tegenspeler. De auteurs stellen dan ook voor op zoek te gaan naar deze ‘complementors’, omdat deze kunnen leiden tot meerwaardecreatie van het eigen product of project. Samen met de ‘complementor’ kan namelijk een grotere markt worden gecreëerd die in een later stadium benut kan worden.

Volgens Buijs en Edelenbos (2011) is de ‘connective capacity’ een ander belangrijk kenmerk van programmamangement. Effectief programmamangement is namelijk in de ideale situatie in staat om een tweetal verbindingen te organiseren. In de eerste plaats is er de project-programma connectie. Bij deze connectie gaat het om de verbindingen tussen afzonderlijke projecten en het programma. De mate waarin de projecten met elkaar zijn verbonden bepaalt de cohesie van het programma. In de tweede plaats is programmamangement in de ideale situatie in staat een programma-lijnorganisatie connectie te realiseren. Projecten en programma’s kennen een bepaalde mate van inbedding in lijnorganisaties van betrokken partijen. Bij effectief programmamangement is er sprake van een hoge mate van inbedding van het programma in de lijnorganisatie (Ibid.).

2.2.3.1. Rapportage en doelbereik bij programmamangement

Een specifiek onderdeel binnen het programmamangement is het in kaart brengen van de voortgang van afzonderlijke projecten. Volgens De Graaf (2008:141) rapporteren projectmanagers in de ideale situatie de voortgang van hun project aan de programmamanager. Op basis van deze voortgang worden rapportages verzorgd ten behoeve van het Programmamangementteam. Deze rapportages zijn voorzien van analyses en adviezen voor te nemen besluiten. De Graaf (2008:142) stelt dat de programma-evaluatie wellicht de belangrijkste activiteit is. Volgens hem kan dit namelijk essentiële leerpunten opleveren welke als input dient voor volgende programma’s. Dit kan leiden tot een hoger niveau van het programmamangement. Volgens hem is het vanwege het feit dat programma’s per definitie een lange looptijd hebben raadzaam om in het proces momenten in te bouwen die worden gebruikt voor evaluatie. Faseovergangen zijn volgens hem daarbij erg geschikte momenten.

Volgens Licht (2005:33) levert een programma geen producten, deze worden namelijk gerealiseerd in projecten. Een programma is echter wel sterk in het leveren van processen. Deze kunnen worden gezien als het resultaat van het programma. Er moet echter worden voorkomen dat deelnemers het programma gaan beleven als ongewenste bureaucratie. Volgens Licht (2005:35) kan monitoring binnen het programma dienen om inzicht te verkrijgen in de voortgang en de ontwikkeling van activiteiten in het programma. Zo kan de richting verder worden bepaald dan wel worden herijkt. Om dit te weten te komen dient inzicht verkregen te worden in het productieproces van de projecten. Daarnaast dient inzicht verkregen te worden in de ontwikkelingen in de projectomgeving. Zo kan de weerstand, draagvlak, verwachtingen en zichtbare effecten in kaart worden gebracht. Licht benadrukt dat frequent contact met projecten en vertegenwoordigers hiervan essentieel is. Ook stelt hij dat er parameters (mijlpalen) nodig zijn om de voortgang in projecten te beoordelen. Tevens zijn er mijlpalen nodig voor het programma als geheel. Deze kunnen in een rapportage nader aan de orde komen. De rapportage dient vooral tot stand te komen uit interviews met vertegenwoordigers uit de projectomgeving. De monitoring binnen het programmamanagement heeft aldus een evaluatief karakter. In de volgende paragrafen zal nader worden ingegaan op de evaluatie en de rol welke deze kan innemen bij het programmamanagement.

2.3. Evaluaties in vormen en maten

2.3.1. Een tweetal brillen om te evalueren

Teisman et al. (2002:55) stellen dat er grofweg twee denkmodellen over beleid te onderscheiden zijn: een sociaal-constructivistische en rationeel analytische benadering. Bij de rationeel-analytische benadering is het doelgericht handelen het belangrijkste kenmerk. Daarbij is er een logische volgtijdelijkheid van een aantal te onderscheiden activiteiten. Beleid vindt in fases plaats waarbij eerst het probleem wordt gedefinieerd en de doelen worden gedefinieerd. Op basis hiervan wordt een beoordelingskader ontworpen, worden alternatieven ontworpen en wordt een keuze gemaakt. In de laatste fase wordt beleid gemonitord en geëvalueerd. De rationeel-analytische benadering ziet vooral de beleidsinhoud als evaluatieobject, waarbij doelbereiking, doeldoorwerking en doelconformiteit centraal staan. Meten, beschrijven en inhoudelijk oordelen zijn de centrale evaluatieactiviteiten. De kracht van deze benadering ten aanzien van het evalueren is dat overheden beter opletten wat ze doen in de wetenschap dat er een extern oordeel volgt. Een tweede kracht is dat door het externe oordeel organisaties kunnen worden gedwongen zich aan te passen. Een zwakte van deze benadering is dat externe beoordelaars soms als vijanden worden beschouwd en dat daardoor de door de organisatie verstrekte informatie erg gekleurd is. Een tweede zwakte is dat externe beoordelaars vaak de neiging hebben de zwakke punten te benadrukken. Dit leidt dan vaak tot veroordeling in plaats van beoordeling (Ibid.).

Daarnaast bestaat de sociaal-constructivistische benadering van beleid. Beleidsprocessen worden gezien als grillig en dynamisch. Oplossingen komen voort uit de interactie tussen actoren. De hieruit voortvloeiende evaluatie focust zich meer op het beleidsproces dan op de inhoud. Beschrijven, oordelen en leren staan centraal. In dit soort evaluaties wordt het interactieproces tussen belanghebbende partijen welke mogelijk hebben geleid tot een bijstelling van het beleid centraal gesteld. De sociaal-constructivistische benadering heeft de intentie om recht te doen aan de diversiteit en ontwikkeling in doelen (Ibid.:56). In multi-actorbeleidsprocessen is sprake van een pluraliteit van waarden en zijn de effecten van beleid het resultaat van processen van sociale constructie. De bijbehorende evaluatie heeft als kracht dat door interne oordelen het mogelijk wordt om via zelfreflectie te leren. Daarnaast is vanuit de wetenschap dat de eigen criteria worden gehanteerd de geëvalueerde eerder bereid zich bloot te geven. Zwakte van deze benadering is dat interne beoordelaars meer begrip hebben voor de problemen en er wordt geneigd tot het toedekken van zwaktes. Daarnaast zoeken interne beoordelaars vaak de fout extern en leggen ze de nadruk op het interne functioneren.

2.3.2. Statische en dynamische evaluaties

Teisman et al. (2002:26-27) maken een onderscheid tussen een statische en een dynamische evaluatie. Bij statische evaluaties worden vooraf enkele 'harde' eenduidige criteria vastgesteld en worden deze gemeten (verantwoording afleggen). Bij dynamische evaluaties is er daarentegen sprake van veel ruimte voor reflectie op de strategische doelen, werkwijze en onderlinge verhoudingen (willen leren). Bij deze vorm van evaluaties is er steeds expliciete reflectie nodig op de te stellen vragen en de invulling van de beoordelingscriteria. Statische evaluaties worden vaak door een actor uitgevoerd met de bedoeling verantwoording af te leggen. Dynamische evaluaties zijn daarentegen eerder gericht op meerdere actoren en op het leren samenwerken (Ibid.). De combinatie tussen deze twee wordt door de auteurs zeer aantrekkelijk gevonden.

2.3.3. Interne en externe evaluatie

Teisman et al. (2002:28) maken onderscheid tussen interne en externe evaluaties. Interne evaluaties worden binnen de organisatie uitgevoerd, vaak door een leidinggevende of andere bovengestelde. Dit leidt vaak tot contextuele kwaliteit van de evaluatie. Nadeel van dit soort evaluaties is dat er vaak de neiging bestaat te veel begrip te tonen voor de situatie waarin een organisatie zich bevindt. Daarnaast wordt de schuld volgens Teisman et al. (2002) vaak geëxternaliseerd. Dit leidt tot onvoldoende leereffecten.

In de tweede plaats bestaan er externe evaluaties welke vaak door andere organisaties of instanties worden uitgevoerd. Voordeel is dat de evaluator in staat is neutraal op de zaken neer te kijken en een oordeel te vellen. Het nadeel is dat externen lang niet altijd indicatoren hanteren welke betekenisvol zijn voor degenen welke geëvalueerd worden. Daarnaast bestaat vaak de neiging om abstracte samengestelde criteria te hanteren. Waardevolle informatie kan hierdoor verloren gaan. Deze vorm van evaluatie leidt nogal eens tot een oordeel goed of slecht. Het oordeel goed betekent vervolgens onvoldoende leren en het antwoord slecht leidt vaak tot een afkeer van de evaluatieresultaten. Een combinatie van beide vormen van evaluatie lijkt volgens de auteurs soelaas te bieden.

2.3.4. Evalueren in verschillende fases van het beleidsproces

Evaluaties kunnen in verschillende fases van het beleidsproces worden uitgevoerd. In de eerste plaats zijn er ex ante evaluaties. Dit zijn evaluaties welke vooraf worden uitgevoerd. Volgens Bekkers (2007:297) zijn ex ante evaluaties vooral gericht op het in kaart brengen van de te verwachten haalbaarheid van een bepaald programma, zodat problemen in de uitvoering kunnen worden voorkomen. Ex durante evaluaties zijn evaluaties welke 'tijdens de rit' worden uitgevoerd. Dit type evaluaties wordt gebruikt om tussentijds bij te sturen, zodat gestelde doelen (alsnog) kunnen worden bereikt. Ex post evaluaties richten zich op het in kaart brengen van de bestaande situatie waarover een oordeel wordt uitgesproken op grond van feitelijke resultaten (Ibid.). Teisman et al. (2002:25) stellen dat timing voor de doorwerking van evaluaties van groot belang is. Zij stellen hierbij dat evaluaties vaak te laat plaatsvinden, waardoor de uitkomsten nauwelijks nog een rol spelen bij het aanpassen van beleid en het formuleren van nieuw beleid. Daarom pleiten zij ervoor evaluaties vroegtijdig in te plannen in beleidsprocessen.

2.3.5. Het benutten van de betrokkenen als coproductent bij het evaluatieontwerp

Een cruciaal element van een evaluatie is de doorwerking welke het teweegbrengt. Teisman, Van der Meer, Klijn, Edelenbos, Klaasen & Reudink (2002:25) geven aan dat een evaluatieopzet waarin veel van de betrokken beleidsmakers zich herkennen, niet alleen zal leiden tot een grotere bereidheid om de benodigde informatie te leveren, maar ook de aandacht voor de uitkomsten doet versterken. Deze herkenning heeft betrekking op de evaluatievragen, op de beoordelingscriteria, de keuze van de evaluator en tot slot de vaststellingsprocedure van de conclusie. Teisman et al. (2002) halen Patton aan om te stellen dat de doorwerking van evaluaties sterk afhangt van de mate waarin actoren hun ideeën en ervaringen herkennen en zien wat ze met de uitkomsten kunnen doen. Gezien

de context van het programmamanagement is dit enorm belangrijk. Er is bij programmamanagement namelijk sprake van regievoering zonder macht en van een verticale verantwoording is dan ook geen sprake. Er kan kortom slechts met zachte hand worden gestuurd. Het stimuleren te leren kan daarbij als kans worden gezien om de gebiedsprogramma's in onderlinge samenhang te laten plaatsvinden.

2.3.6. De doorwerking van evaluaties

Teisman et al. (2002:57-58) betogen dat de doorwerking van evaluaties onder meer afhangt van het al dan niet aansluiten bij de belevingswereld van de actoren. Elementen uit de evaluatie dienen aan te sluiten bij de manieren van denken en doen binnen een organisatie. Deze aansluiting kan plaatsvinden door een koppeling en kan op diverse manieren plaatsvinden (Van der Meer, De Vries & Vissers, 2000):

- Cognitieve koppeling: De evaluatie zorgt middels argumenten en overtuiging voor een koppeling tussen de evaluator en de geëvalueerde;
- Sociale koppeling: De evaluatie zorgt voor een doorwerking door de formele positie en het vertrouwen dat de evaluerende instantie geniet. Het gaat er hierbij om wie iets zegt en in mindere mate wat deze actor zegt.
- Indirecte koppeling: Ten derde kan er een koppeling plaatsvinden door externe druk. Een organisatie kan evaluatiebevindingen niet zo interessant vinden, maar door bijvoorbeeld druk vanuit de media is de organisatie genoodzaakt iets met de evaluatie te doen;
- Aansluiting bij ideeën of praktijken in ontwikkeling: evaluaties kunnen processen van ideevorming in organisaties beïnvloeden.

Concluderend kan gesteld worden dat de doorwerking van evaluaties niet louter wordt bepaald door de inhoud en opzet van de evaluatie. Deze zijn van belang, maar de impact van evaluaties verloopt veel meer via de perspectieven van actoren en hun onderlinge interacties (Van der Meer, De Vries & Vissers, 2000:276). De evaluatie dient hierbij aan te sluiten en daarom in nauwe samenhang met de betrokkenen te worden ontwikkeld om te komen tot een zo groot mogelijke doorwerking. De evaluatie kan zo de verbindende capaciteit van het programmamanagement verhogen. In de navolgende paragraaf zal deze gedachte verder worden uitgewerkt.

2.4. De 'lerende evaluatie' als hybride vorm van evaluatie

De lerende evaluatie vertrekt vanuit het oogpunt dat er in beleidsprocessen sprake is van een pluraliteit van waarden en dat de effecten van beleid resultanten zijn van processen van sociale constructie en interactie met de beleidsomgeving. Vanwege deze optiek dient de evaluatie dan ook een voldoende dynamisch karakter te hebben. Zo kan deze inspelen op de opgetreden veranderingen in de beleidsomgeving (Bressers, 2011). Deze vorm van evaluaties stelt dat evaluaties waarin actoren zich niet op enigerlei wijze herkennen, minder effectief zullen zijn. Om dit te ondervangen wordt er door verschillende actoren geparticipeerd in het formuleren van de probleemstellingen, het verzamelen van gegevens en of het trekken van conclusies. Het grote voordeel van deze benadering is dat actoren al direct betrokken zijn bij de interpretatie van evaluatieresultaten. Hierdoor kunnen er tijdens het evaluatieproces al leereffecten optreden. De lerende evaluatie is een evaluatie 'tijdens de rit' (=ex durante). Dit maakt het mogelijk om ten tijde van de uitvoering van projecten, processen of programma's bij te sturen.

Volgens Edelenbos en Van Buuren (2005a) is de lerende evaluatie een combinatie van een aantal vormen van evaluatie:

- Rationele evaluatie, waarbij de focus ligt op het beoordelen van de prestaties;
- Constructivistische evaluatie, waarbij het beleidsproces wordt benaderd als resultaat van vormgeving en zingeving door actoren met verschillende interpretatiekaders;
- Responsieve evaluatie, waarbij informatie voortdurend wordt uitgewisseld met gebruikers. Daarmee is sprake van een open, adaptieve aanpak;

- Participatieve evaluatie, omdat er naar gestreefd wordt participanten een stem te geven in de vormgeving en uitvoering van de evaluatie. Hiermee wordt de kwaliteit en bruikbaarheid van de conclusies bevorderd;
- Een op doorwerking georiënteerde evaluatie, omdat de focus ligt op de maximalisatie van de bruikbaarheid van de conclusies. Daarmee richt de evaluatie zich op daadwerkelijke gedragsverandering en leermomenten.

De lerende evaluatie tracht in sterke mate de aanbevelingen tijdens de rit te laten doorklinken. Zo kan er al in een vroeg stadium van het beleidsproces worden bijgestuurd. De begrippen leren en bijsturen zijn dan ook de kernbegrippen van de lerende evaluatie. Kuindersma et al. (2006:77) stellen dat de lerende evaluatie een tussenvorm is van de klassieke beleidsevaluatie en een evaluatie puur gericht op het leren. Alvorens een dergelijke evaluatie toe te passen achten zij het van belang het beleidsveld eerst goed in beeld te brengen. Hierdoor wordt het inzichtelijk in hoeverre een beleidsveld wordt gekenmerkt door governance kenmerken. De auteurs stellen dat wanneer dit het geval is, de evaluatie van meer lerende elementen kan worden voorzien. Voorts stellen Kuindersma et al. (2006:77) dat sommige organisaties makkelijker dan andere de lerende evaluatie kunnen toepassen. Zo kan de Algemene Rekenkamer slechts in beperkte mate lerende elementen incorporeren in hun evaluatiesystematiek vanwege haar formele rol welke een sterke nadruk legt op het verantwoorden.

2.4.1. De lerende evaluatie als instrument van programmasturing

Vooraf wanneer het beleidsveld wordt gekenmerkt door een hoge mate van Governance, is de lerende evaluatie een krachtig instrument. In deze setting zijn verantwoordingsmechanismen namelijk latenter aanwezig en kan vooruitgang van beleidsprocessen vooral op een lerende manier plaatsvinden. Programmasturing is een voorbeeld waarbij sprake is van een hoge mate van governance. De sturing vindt weliswaar plaats vanuit een centraal punt (regievoering), maar de macht ligt bij de deelnemende organisaties. Hierdoor is het bij programmamanagement niet mogelijk een klassieke evaluatie (met een hoge mate van verantwoording en sancties) uit te voeren. Deze macht heeft zij simpelweg niet. Het bevorderen te leren en het sturen op samenhang is vaak het hoogst haalbare binnen de context van programmamanagement.

Een centraal element in de lerende evaluatie is het leervermogen van actoren (Edelenbos & Van Buuren, 2005). Daarbij gaat het om de mogelijkheid en wil om de uit de evaluatie verkregen inzichten te vertalen in de bijsturing van het programma. Het afrekenen staat daarbij minder centraal en het leren staat centraler. Deze gedachte brengt echter wel implicaties met zich mee. De lerende evaluatie is namelijk voortdurend in verandering als gevolg van ontwikkelingen in de programmaomgeving. In deze programmaomgeving kan sprake zijn van interne en externe dynamiek. In navolging van de Bruijn et al. (in: Van Buuren, Edelenbos en Klijn, 2010c) gaat het bij interne dynamiek om dynamiek binnen de grenzen van het project of programma. Externe dynamiek komt voort van buiten de grenzen van het project of programma door interferenties met andere processen. Het hangt af van de boundary judgements (grensoordelen omtrent wat wel en niet tot een programma of project behoort) van actoren (of de beschouwer) wat te beschouwen is als interne dan wel externe dynamiek.

De lerende evaluatie is, wegens haar meeveranderende karakter, vooral bij een dynamische programmaomgeving een uitstekend instrument van programmasturing. De evaluatie is in staat mee te veranderen met de vaak dynamische context van het programmamanagement. Hiermee wordt de kern van de lerende evaluatie geraakt. Ze staat bloot aan grote dynamiek. Dit brengt met zich mee dat de evaluatie ontwikkelingen in de praktijk actief moet volgen en dat de conclusies de facto beperkt houdbaar zijn. Door de evaluator moet op een intelligente en creatieve wijze worden omgegaan met de onzekerheid en onvoorspelbaarheid in een voortdurend veranderende

werkelijkheid. De lerende evaluatie kan daarmee worden tot een instrument van het programmamanagement.

De lerende evaluatie kan op nog een andere wijze inspelen op de doelen van het programmamanagement. Tijdens het gebruik van de lerende evaluatie gaat het er namelijk om gezamenlijk door evaluatoren en geëvalueerde te komen tot verbeteringen en zo uiteindelijk een bijdrage te leveren aan het doelbereik van het programma. Dit proces leidt in ideale zin tot het bewaken en verbeteren van de inhoudelijke samenhang in een programma en het doelgericht managen daarop. Zo kan worden gekomen tot synergetische uitkomsten in het beleidsproces. Het kan zorgen voor samenhang en synchroniciteit tussen processen.

De lerende evaluatie is in staat in te spelen op de functies van het programmamanagement. Door het nauwe contact tussen de evaluator en geëvalueerde kan namelijk worden gekomen tot verbeteringen in de programmasturing. Voorbeeld hiervan is dat de lerende evaluatie kan bijdragen aan het vergroten van het verbindend vermogen van het programmamanagement. Door mankementen hierin al in een vroeg stadium bloot te leggen en hier op een lerende manier op in te spelen kan zij de verbindingen tussen projecten onderling en verbindingen tussen de lijnorganisaties en het programma verbeteren.

Daarnaast kan de lerende evaluatie inspelen op de aanjaagfunctie van het programmamanagement. Programmamanagement heeft in ideale zin de functie ontwikkelingen in het programma te stimuleren en aan te jagen. De lerende evaluatie kan hier een bijdrage aan leveren door samenwerking tussen partijen en beleidsprocessen uit te lokken en competitie tussen projecten/programma's te stimuleren. Zo kan de lerende evaluatie bijdragen aan het programmamanagement als platform voor kennisuitwisseling. Het kan op deze manier bijdragen aan het doelgericht managen op inhoudelijke samenhang.

2.4.2. Rollen evaluator

De lerende evaluatie richt zich zoals eerder is gesteld op zowel het verantwoordende als het leren. Deze dubbele doelstelling brengt echter wel andere vaardigheden en rollen van de evaluator met zich mee. Zo zal in sommige fases het beoordelen van de prestaties en inspanningen centraler staan, terwijl in andere fases de evaluator meer een expertrol in zal nemen. Hij of zij adviseert de praktijk hoe verder gegaan kan worden om de gestelde doelstellingen te behalen. Hieraan gelieerd is de derde rol (coach/facilitator) welke de evaluator in sommige fases van de lerende evaluatie heeft. De evaluator levert in deze fase een actieve bijdrage aan het coachen en faciliteren van de practitioners. Zo wordt het mogelijk de gestelde doelen/ambities te behalen. Daarmee sluit deze vorm van evalueren aan op wat Guba en Lincoln (1989) de vierde generatie evaluatieonderzoek noemen. Volgens deze auteurs was de evaluator in het eerste generatie evaluatieonderzoek vooral analist. In de tweede generatie evaluaties reconstrueerde de evaluatie veel meer het beleidsproces, terwijl in de derde generatie de evaluator veel meer de rol van beoordelaar op zich neemt. In de vierde generatie is de evaluator meer een mediator, co-producer, en co-speler. Samen met de evaluatieobjecten probeert hij of zij tot gedeelde kennis te komen. Daarbij neemt de evaluator ook de verantwoordelijkheid een programma te verbeteren en zo te komen tot 'a more sophisticated reality' (Ibid.).

Edelenbos & Van Buuren (2005b) geven aan dat het soms moeilijk is de verschillende rollen van elkaar te scheiden. Het vereist dus veel van de capaciteiten van de evaluator. De auteurs stellen daarom voor een rolverdeling door te voeren bij de evaluatoren waarbij een aantal leden een meer adviserende dan wel coachende rol hebben. Ook Kuindersma et al. (2006:78) wijzen erop dat deze vorm van evalueren een beroep doet op nieuwe vaardigheden van onderzoekers. Gebruikers van de methode zullen zich hiervan bewust moeten zijn.

Tabel 1

Positionering Lerende evaluatie (Naar: Kuindersma et al., 2006:15, eigen bewerking)

	Klassieke evaluatie	Lerende evaluatie	Responsieve evaluatie
Wetenschappelijke bril	Rationeel-analytisch	↔	Sociaal constructivistisch
Gericht op	Verantwoorden/afrekenen	↔	Leren
Locus	Extern	↔	Intern
Aard evaluatie	Statisch	↔	Dynamisch
Visie op beleid	Government	↔	Governance
Fase in beleidsproces	Ex post	↔	Ex ante/ex durante
Beoordelingskader	Formele beleidsdoelen	↔	In interactie met stakeholders
Rol evaluator	Beoordelen	↔	Coach, expert, facilitator
Kennis/vaardigheden	Vakkennis/onderzoeksvaardigheden	↔	Procesvaardigheden/ procesfacilitator
Rol stakeholders	Passief/informant	↔	Actief/leveren input/gebruik resultaten/opstellen beoordelingskader/ Joint Fact-finding

2.4.3. Succesfactoren

Zoals reeds is aangegeven kan de lerende evaluatie een prima instrument zijn om programmamanagement effectief vorm te geven. Toch is de lerende evaluatie niet in iedere context toepasbaar. Er zijn een aantal succesfactoren aan te geven wanneer de lerende evaluatie een effectief programmamanagementinstrument is. Zo stellen Boonstra en Kuindersma (2008:9-11) dat er sprake moet zijn van een uitgebreide verkennende fase voorafgaand aan de invoering van de lerende evaluatie. Zo wordt volgens hem duidelijk in welke mate de lerende evaluatie effectief kan zijn en in welke vorm deze gebruikt kan worden.

Uit deze verkennende fase komt de tweede succesfactor naar voren. Er moet sprake zijn van een hoge mate van governance in het betreffende beleidsveld (contextfactor). Hiervan is sprake wanneer er een hoge mate van multi-actor en multi-level setting is. Er moet kortom sprake zijn van een mix van verantwoordelijkheden tussen overheid, markt en maatschappelijk middenveld. Daarnaast dient de beslissingsmacht bij de overheid op verschillende bestuurslagen te liggen. Van centrale top-down sturing is aldus geen sprake meer.

Voorts stellen Boonstra en Kuindersma (2008:10) dat een lerende evaluatie effectief kan zijn in een dynamische beleidsomgeving (contextfactor). Een omgeving waarin voortdurend sprake is van prioriteitsveranderingen bij overheidsinstanties leidt tot veranderende beleidsdoelstellingen. Een lerende evaluatie is in tegenstelling tot een klassieke evaluatie in staat hierop in te spelen vanwege de gerichtheid op leren en meeveranderen.

In de vierde plaats moet er sprake zijn van bereidheid om te leren en de programma-activiteiten aan te passen (Edelenbos & Van Buuren, 2005b:609). Er moet bij de betrokkenen sprake zijn van een acceptatie van de open insteek en het explorerende karakter van de evaluatie (actorfactor). Wanneer deze afwezig is treedt er namelijk onvoldoende leereffect op. Dit kan worden bereikt door het in een vroeg stadium betrekken van evaluatieobjecten bij de totstandkoming van de evaluatie. Van Buuren, Buijs en Slob (2010b:48) geven aan dat de motivatie en de verbondenheid van de betrokkenen ten aanzien van het leerproces van essentieel belang zijn voor het behouden van opbrengsten van deze

leer- en veranderprocessen. Voorts geven Edelenbos en Van Buuren (2005a) aan dat het bij een lerende evaluatie noodzakelijk is te zorgen voor een frequente terugkoppeling van de onderzoeksresultaten. Zo kan de vinger aan de pols gehouden worden en kan een leergemeenschap gecreëerd worden.

Een vijfde succesfactor van de lerende evaluatie is dat een programma zich in de ontwikkelfase bevindt. In deze ontwikkelfase zijn de werkwijzen nog flexibel en hebben de betrokkenen vaak behoefte aan feedback en sturing om het programma tot een succes te maken.

In de zesde plaats is de lerende evaluatie effectief wanneer er sprake is van een sterke sense of urgency (Edelenbos & Van Buuren, 2005:609). Er moet kortom sprake zijn van noodzaak om te evalueren (actorfactor). De evaluatie moet autoriteit hebben wil deze effectief zijn. Hiervan kan sprake zijn wanneer een evaluatie noodzakelijk is voor de continuatie van een programma. De evaluatie moet in een dergelijke situatie bijvoorbeeld bekrachtigd worden in bijvoorbeeld de tweede kamer.

Tot slot is een stevige inbedding in de beleidspraktijk een succesfactor van de lerende evaluatie (Boonstra en Kuindersma, 2008). De evaluatie dient op cruciale momenten besproken te worden in ambtelijke, bestuurlijke en politieke circuits. Hiervoor is een actieve rol van opdrachtgever van de evaluatie erg belangrijk. Hij of zij dient te zorgen voor mobilisatie van politiek-bestuurlijke steun voor het uit te voeren evaluatieonderzoek.

2.5. Conceptueel model

Uit de bovenstaande verhandeling is het nu volgende conceptueel model te destilleren. In dit model is het proces van de te ontwikkelen lerende evaluatie te zien (figuur 3). De linkerkant van dit conceptueel model bestaat uit een drietal soorten factoren welke in de empirische analyse onderzocht zullen worden. Zo wordt geanalyseerd in welke mate de condities om een lerende evaluatie slagend te maken aanwezig zijn bij het Programmabureau Zuidwestelijke Delta. Deze soorten factoren verschillen echter van elkaar in de functie welke zij hebben in het ontwerp van de lerende evaluatie.

De eerste soort betreft de contextfactoren. Dit zijn factoren waar de theorie omtrent de lerende evaluatie een aantal ontwerpprincipes voor schetst. De toepasbaarheid van deze ontwerpprincipes (richtlijnen) is echter afhankelijk van de concrete invulling van deze factoren in de beleidspraktijk. Een eerste factor in deze categorie is de mate van Governance. Zo leert de theorie in de eerste plaats dat wanneer er sprake is van een hoge mate van Governance, een evaluatie met lerende elementen een hogere kans van slagen heeft. Een tweede contextfactor is de aanwezigheid van dynamiek in het beleidsveld. De veranderlijkheid in de beleidsomgeving heeft haar invloed op het in te richten instrument. Het instrument zal namelijk om moeten gaan met deze dynamiek om effectief in te kunnen spelen op de doelen welke met het programmamanagement beoogd worden.

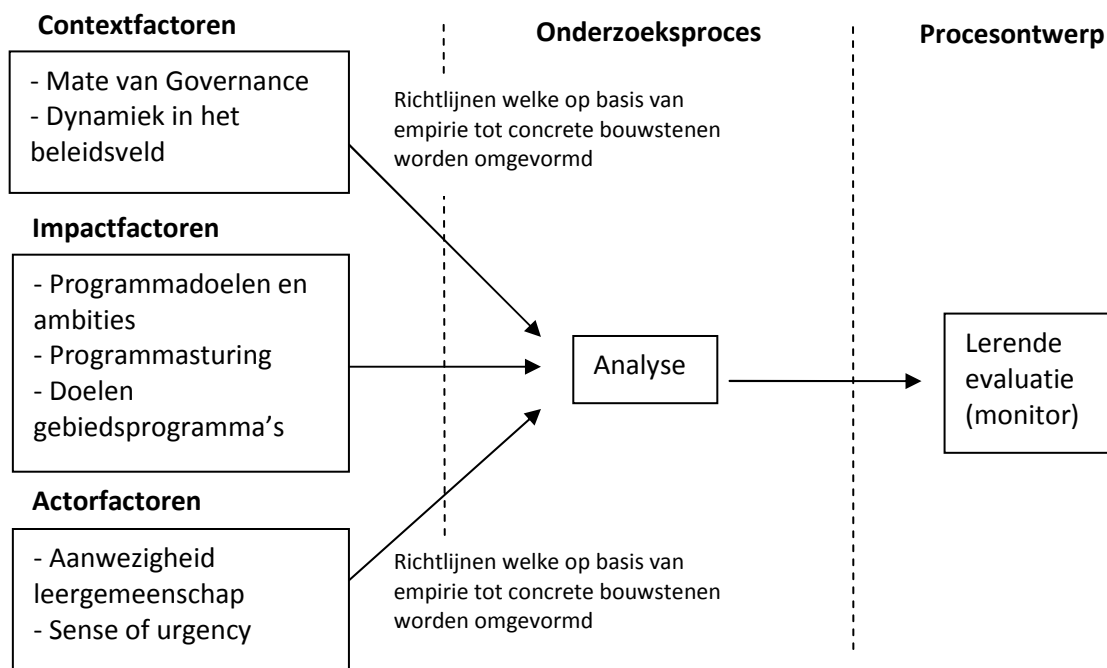
Een tweede soort factoren zijn de impactfactoren. Dit zijn de factoren waarop de lerende evaluatie zijn werking zal krijgen. Deze factoren moeten empirisch worden onderzocht en leiden op deze manier tot bouwstenen (ontwerpprincipes) voor het te ontwikkelen evaluatie-instrument. Deze factoren bestaan in de eerste plaats uit de programmadoelen en –ambities. Ook de context van programmasturing is van belang. Hoe wordt er op dit moment gemanaged op samenhang tussen de gebiedsprogramma's en hoe vindt de aansporing van de Gebiedsprogramma's en de kennisuitwisseling plaats. De lerende evaluatie kan op basis van een analyse van deze elementen worden ingericht op de specifieke context en de functies die zij in dat verband kan vervullen. In de derde plaats zijn er de doelen van de gebiedsprogramma's en de context waarin deze moeten worden gerealiseerd. De empirische analyse leidt in concreto tot een aantal elementen waarop het

leren van elkaar mogelijk is en waar tot synchronisatie en samenhang van werkprocessen kan worden gekomen.

De derde soort factoren zijn de actorfactoren. Dit zijn factoren waar actoren al dan niet over beschikken en welke van belang zijn voor het slagen van de lerende evaluatie. Bij deze soort factoren zorgt de theorie voor een aantal ontwerpprincipes (richtlijnen). Er zal echter wel empirisch moeten worden onderzocht of en in welke mate deze factoren aanwezig zijn in de beleidsomgeving van de Zuidwestelijke delta. In de eerste plaats is de aanwezigheid van een leergemeenschap van belang. Zonder de bereidheid en mogelijkheden om te leren heeft de lerende evaluatie geen kans van slagen. In de tweede plaats is de 'sense of urgency' van belang. Zonder noodzaak om te evalueren is de lerende evaluatie minder effectief.

Tijdens het onderzoeksproces zal geanalyseerd worden in hoeverre en in welke vorm deze factoren aanwezig zijn in de Zuidwestelijke Delta. Dit leidt vervolgens tot het ontwerp van de lerende monitor welke is toegesneden op de unieke context van de Zuidwestelijke Delta.

Figuur 3
Conceptueel model van het ontwerp van de 'lerende evaluatie'



2.6. Richtlijnen en ontwerpprincipes voor het ontwerp en gebruik van een 'lerende evaluatie'

Het bovenstaande theoretisch kader leidt tot een aantal verwachtingen omtrent de werking van evaluaties in algemene zin en lerende evaluaties in specifieke zin. Deze verwachtingen in combinatie met de uit te voeren analyse zullen worden meegenomen in het ontwerp van de lerende monitor. In deze scriptie wordt dan ook niet beoogd deze verwachtingen te toetsen. De verwachtingen zullen daarentegen als richtlijnen en handvatten worden meegenomen bij de te ontwerpen lerende evaluatie. De geopperde richtlijnen hebben zowel betrekking op het ontwerp van de lerende evaluatie als het daaropvolgende gebruik ervan en gaan specifiek in op de vraag hoe de lerende evaluatie kan bijdragen aan de doelen van programmasturing.

De verwachting is dat het vroegtijdig betrekken van de actoren bij de invulling van de lerende evaluatie bijdraagt aan de doorwerking van de evaluatie. De evaluatie wordt minder eenvoudig opzij geschoven als zijnde iets dat door een buitenstaander is geschreven. De te evalueren elementen

worden zo toegesneden op actuele kwesties in de beleidspraktijk en de uitkomsten van de evaluatie worden actief gebruikt om te leren van elkaar.

Richtlijn 1: Het in een vroeg stadium betrekken van de stakeholders in het ontwerp van de lerende evaluatie in de Zuidwestelijke Delta zorgt voor een grote doorwerking van de evaluatieresultaten;

Ook de aanwezigheid van commitment bij de gebruikers van de evaluatie voorafgaand aan de lerende evaluatie zorgt voor een verhoging van de doorwerking van de evaluatie. Wanneer evaluatieobjecten namelijk instemmen met een evaluatie waarbij zowel sprake is van leren als verantwoorden, wordt de doorwerking bespoedigd. Dit commitment kan worden behouden door tijdens het gebruik de stakeholders mee te laten beslissen omtrent de vormgeving van de lerende evaluatie.

Richtlijn 2: De aanwezigheid van commitment bij de gebruikers van de evaluatie voorafgaand aan een lerende evaluatie zorgt voor een betere doorwerking van de evaluatie in een later stadium. Probeer dit commitment te waarborgen door de stakeholders mee te laten beslissen omtrent de vormgeving van de lerende evaluatie;

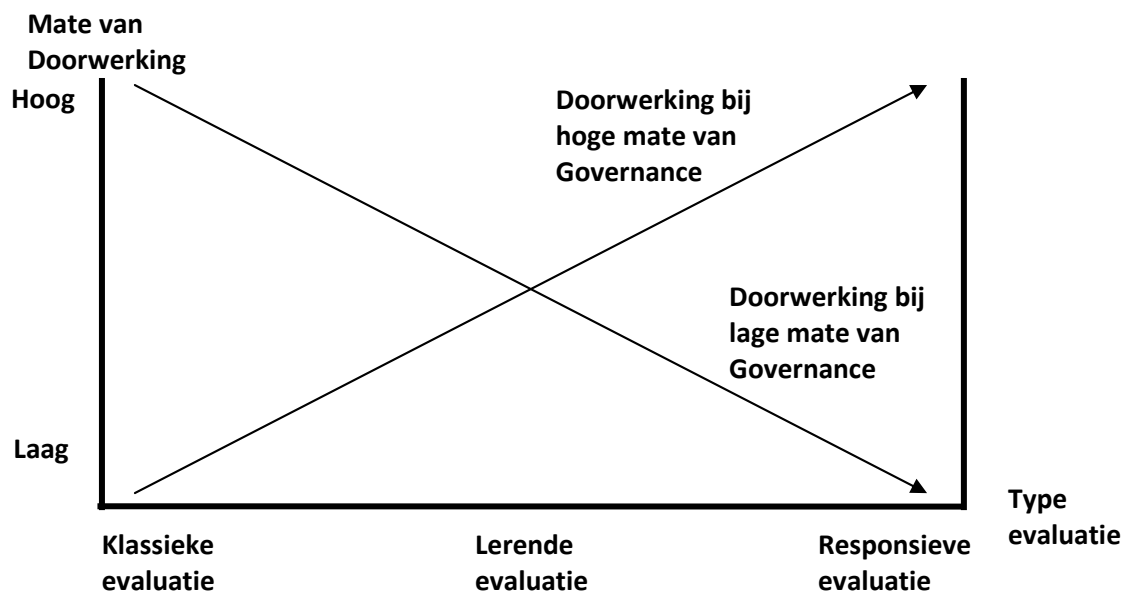
Een derde belangrijk element bij het ontwerp en gebruik van een lerende evaluatie is de mate van governance. Bij een hoge mate van governance, ligt er weinig nadruk op verantwoording en hiërarchie. Er vindt daarentegen wel veel overleg plaats tussen instanties en bestuurslagen. Hierdoor treedt er een vorm van leren op. Feiten worden in discussie en interactie vormgegeven. Aldus vindt joint fact finding plaats. Er is sprake van een iteratief proces waarbij er in het beleidsveld sprake is van groeiend inzicht. Er is in het beleidsveld geen partij met absolute realisatiemacht. Daarentegen zijn er wel actoren met hindermacht. Besluitvorming over het algemeen nut vindt plaats in de interactie tussen bestuurlagen, maatschappelijke partijen en bedrijven. Een evaluatie met lerende elementen daarin is het meest toegesneden op deze praktijk en kan invulling geven aan de geschetste dynamiek. Hierdoor vindt er een koppeling plaats tussen de evaluatie en de evaluatieobjecten. Dit komt de doorwerking ten goede.

Richtlijn 3: Zorg bij de aanwezigheid van een hoge mate van Governance voor een evaluatie waarin lerende elementen zijn toegevoegd. Dit bevordert de doorwerking van deze evaluatie.

Bij een lage mate van governance is sprake van een lage multi-level en multi-actor interactie. In het beleidsveld heerst een sterke top-down visie met daarbij de nadruk op hiërarchie en verantwoording. Van contact met stakeholders is weinig sprake. Een evaluatie met daarin gevoegde elementen welke op verantwoording gebaseerd zijn zal in deze situatie het beste functioneren.

Richtlijn 4: Zorg bij de afwezigheid van een hoge mate van Governance in het beleidsveld voor een evaluatie met daarin gevoegde elementen welke op verantwoording gebaseerd zijn.

Figuur 4
Hypothetische werking van evaluaties



Een vierde belangrijk element bij zowel het ontwerp als het gebruik van de lerende evaluatie is de programmasturing waarbinnen de evaluatie vorm krijgt. Programmasturing laat zich kenmerken door het mantra 'regievoering zonder macht'. Dit betekent dat de beslissingsmacht bij de afzonderlijke organisaties ligt, terwijl het programmamanagement tracht de samenhang tussen de ontwikkelingen te bewaren. De lerende evaluatie kan worden gebruikt om deze samenhang op te zoeken en tot synchronisatie van werkprocessen te komen. Dit kan worden gedaan door tijdens het gebruik van de lerende evaluatie op zoek te gaan naar samenhangende en gebiedsoverstijgende elementen/indicatoren. Het aan de orde stellen hiervan kan leiden tot leren en een synchronisatie van autonoom verlopende processen/projecten en aldus ten goede komen aan de doorwerking van de lerende evaluatie. De 'connective capacity' van het programmamanagement wordt zo versterkt.

Richtlijn 5: Zoek tijdens het ontwerp en gebruik van de lerende evaluatie naar samenhangende en gebiedsoverstijgende elementen/indicatoren en probeer ten aanzien van deze elementen/indicatoren te komen tot een synchronisatie en samenhang van werkwijze.

Een ander kenmerk van programmasturing is co-opetition. Dit is in het theoretisch kader beschreven als de broze balans tussen samenwerking en competitie tussen de projecten welke deel uit maken van het totale programma. In de praktijk van de zuidwestelijke krijgt dit vorm in de balans tussen samenwerking en competitie tussen de verschillende gebiedsprogramma's. Tijdens het gebruik van de lerende evaluatie moet op zoek worden gegaan naar elementen waarop deze competitie mogelijk is en elementen waarop deze competitie onwenselijk is en gezocht moet worden naar samenwerking en synergie. De elementen waarop competitie mogelijk is dienen terug te komen in de lerende monitor, zodat gebiedsprogramma's welke nog niet zo ver zijn zich op kunnen trekken aan het voorop liggende gebiedsprogramma. Zo kan de aanjaag- en entameerfunctie van het programmamanagement worden versterkt. De elementen waarop geen competitie mogelijk is kunnen in kennis- en leersessies verder worden uitgewerkt. Zo kan tot synergie worden gekomen. Dit draagt bij aan de programmafunctie om te zorgen voor samenhang tussen de gebiedsprogramma's.

Richtlijn 6: Zoek tijdens het gebruik van de lerende evaluatie naar elementen waarop competitie tussen de gebiedsprogramma's mogelijk is en elementen waarop deze competitie onwenselijk is. De

competitie-elementen dienen opgenomen te worden in de monitor en probeer bij de overige elementen door middel van leerprocessen tot synergie te komen.

Binnen deze context van programmamanagement kan er sprake zijn van veel dynamiek in de beleidsomgeving. De lerende evaluatie is in staat om te gaan met de aanwezigheid van dynamiek in de beleidsomgeving. Veranderende beleidsprioriteiten kunnen namelijk worden verdisconteerd door de evaluatie anders vorm te geven. De evaluatie verandert mee met de beleidsomgeving waarin zij verkeert.

Richtlijn 7: Bij een hoge mate van dynamiek in de beleidsomgeving, kan de lerende evaluatie als effectief instrument worden gebruikt wegens haar meeveranderende karakter. Tijdens het gebruik van de lerende evaluatie zal dan ook voortdurend de beleidsomgeving moeten worden afgetast op veranderingen welke hierin optreden.

Vervolgens is ook een stevige inbedding van de lerende evaluatie in de beleidspraktijk van enorm groot belang. De evaluatieresultaten dienen van tijd tot tijd besproken te worden in ambtelijke, bestuurlijke en politieke circuits. Zo wordt het leereffect ook op andere niveaus bestendigd en kan samenhang en synchronisatie van de gebiedsprogramma's plaatsvinden. Zo kan de doorwerking van de evaluatie worden bevorderd.

Richtlijn 8: Een stevige inbedding van de lerende evaluatie in de beleidspraktijk, zorgt voor een betere doorwerking van de lerende evaluatie. Dit dient te geschieden door de evaluatieresultaten op verschillende niveaus van de organisatie te bespreken.

De inbedding van de lerende evaluatie kan verder worden vergroot door de groep mensen welke te maken krijgen met de lerende evaluatie te institutionaliseren. Dit kan gedaan worden door een team op te richten welke belast is met de lerende evaluatie. Daarbij dient er nadrukkelijke aandacht gegeven te worden aan de rollen binnen het team. De teamleden dienen een concrete rol te hebben. Dit voorkomt vrijblijvendheid en vergroot het leereffect. Zo krijgt de lerende evaluatie een concrete functie als zijnde de vergroting van de samenhang tussen de gebiedsprogramma's.

Richtlijn 9: Institutionaliseer de groep mensen welke te maken krijgen met de lerende evaluatie. Dit voorkomt vrijblijvendheid en vergroot het leereffect. Zorg tevens dat de teamleden een concrete rol krijgen.

3. Operationalisering en methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk worden de in hoofdstuk 2 geduide theoretische concepten geoperationaliseerd. Daarmee wordt de vraag wat onderzocht wordt beantwoord. Hiernaast zal in worden gegaan op de gebruikte methodologie. Middels het gebruik van een strategie, methoden en technieken zal worden laten zien hoe de in hoofdstuk 1 geopperde vragen worden beantwoord. Ook zal aandacht worden besteed aan de validiteit en betrouwbaarheid en de respondentenselectie van het onderzoek.

3.1. Operationalisering

In het in het vorige hoofdstuk geopperde conceptueel model werd onderscheid gemaakt in een aantal categorieën factoren. Deze begrippen zullen in dit gedeelte meetbaar worden gemaakt, zodat deze in het volgende hoofdstuk kunnen worden geanalyseerd en op basis hiervan een procesontwerp kan worden gemaakt van de lerende monitor in de Zuidwestelijke Delta. Onderstaande tabel geeft een samenvatting van deze operationalisering weer.

Tabel 2
Operationalisering schematisch weergegeven

Categorie factoren	Factoren	Indicatoren	Sub-indicatoren
Impactfactoren	Programmadoelen en ambities	<ul style="list-style-type: none"> - Wat zijn de doelen en ambities voor de gehele Zuidwestelijke delta? - Wie is waarvoor verantwoordelijk? 	-
	Programmasturing	- Mate van Co-opetition	<ul style="list-style-type: none"> - Is er sprake van strijd tussen de gebiedsprogramma's? - Samenwerking en interactie tussen de gebiedsprogramma's
		- Connective capacity	<ul style="list-style-type: none"> - Project-programma connectie - Programma-lijnorganisatie connectie
		- Functies programmasturing	<ul style="list-style-type: none"> - Is het managen op samenhang/synchroniciteit een functie van de Stuurgroep? - Hoe vindt de aansporing van de gebiedsprogramma's door het Programmabureau plaats? - Is programmabureau platform van kennisuitwisseling? - Hoe worden de gebiedsprogramma's door het programmabureau gefaciliteerd? - Wordt het programmabureau gezien als het instituut voor het regelen van geld voor de gebiedsprogramma's?
Doelen en aard Gebiedsprogramma's	<ul style="list-style-type: none"> - Wat zijn de doelen en ambities van de afzonderlijke gebiedsprogramma's? - Welke problemen spelen er? - Waardoor zijn ze gekenmerkt? - Welke partijen/belangen zijn er? - Hoe zijn de gebiedsprogramma's georganiseerd? 		
Contextfactoren	Mate van Governance	- Mate van multi-actor Governance	<ul style="list-style-type: none"> - Is er sprake van hiërarchie? - Is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren? - Zijn er duidelijke verantwoordelijkheden? - Is er een dominante actor? - Hoe vindt de interactie met stakeholders plaats?

		- Mate van multi-level Governance	- Besluitvorming bij overheden op welke niveaus? - Zijn er partijen met hinder- en/of realisatiemacht?
	Dynamiek in beleidsomgeving	- Intern	- personele wijzigingen - lokale politieke verschuivingen - wijzigingen in financiering - Toetreden van nieuwe actoren
		- Extern	- wetswijzigingen - nationale politieke verschuivingen
Actorfactoren	Aanwezigheid leergemeenschap	- Bereidheid te leren (sociaal/cognitief)?	- Constructieve en open houding betrokkenen - Bereidheid tot het bijwonen bijeenkomsten - Commitment en acceptatie aanpak
		- Mogelijkheid om te leren (politiek/institutioneel)?	- Representativiteit teamsamenstelling - Institutionele belemmeringen - Zijn er procesgeldten beschikbaar?
	Sense of urgency	- Bereidheid mee te werken aan de evaluatie? - Is men overtuigd van het nut en de noodzaak van de evaluatie?	- -

3.1.1. Impactfactoren

De impactfactoren zijn de factoren waarop de lerende evaluatie zijn werking kan krijgen. In het conceptueel model werden deze factoren uitgesplitst in de programmadoelen en ambities, de factor programmasturing en de context van de gebiedsprogramma's. Deze zijn als volgt meetbaar gemaakt:

Programmadoelen en -ambities

Het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta bestaat uit een aantal ambities en doelen welke voor de gehele Zuidwestelijke Delta gelden en doelen en ambities welke verder kunnen worden uitgesplitst naar de afzonderlijke gebiedsprogramma's. Daarbij is het ook van belang welke partij er verantwoordelijk is voor het behalen van deze doelen en ambities.

Programmasturing: *'De niet-hiërarchische coördinatie van de programma-activiteiten met als doel om oplossingen te bieden voor een integrale projectoverstijgende probleemstelling'*. (Licht, 2005:22) *'Managerial attempts to bring closer connection between single projects and with the line organisation'*. (Buijs en Edelenbos, 2011)

Deze variabele is geoperationaliseerd door in te zoomen op een drietal indicatoren: de mate van co-opetition, de 'connective capacity' van het programmamanagement en de functies van het programmamanagement ten aanzien van de gebiedsprogramma's.

Mate van Co-opetition:

Co-opetition is de balans tussen samenwerking en competitie tussen de verschillende gebiedsprogramma's. In de analyse is gekeken of er sprake is van strijd dan wel samenwerken tussen de gebiedsprogramma's en tussen welke programma's hiervan sprake is.

Connective capacity: *'Capacity of programme management to organise connections'*.

Dit is het tweede belangrijke kenmerk van programmamanagement. Het gaat hierbij om de capaciteit van het programmamanagement om verbindingen te leggen. Er kan sprake zijn van een tweetal soorten verbindingen:

- productieve en betekenisvolle verbinding tussen lijnorganisatie en programma (programma-lijnconnectie); Hier gaat het erom hoe de verbinding tussen het programmamanagement en de lijnorganisatie is geregeld.

- productieve en betekenisvolle verbindingen met andere projecten/programma's (de project-programma connectie). In hoeverre zijn projecten (gebiedsprogramma's) van elkaar geïsoleerd dan wel aan elkaar verbonden. Is er sprake van een portfolio van geïsoleerde projecten? Worden er pogingen gedaan om projecten samen te brengen onder de paraplu van het totale programma?

Functies programmasturing

De programmasturing ten aanzien van de gebiedsprogramma's kan een aantal functies hebben. Zo kan er sprake zijn van het managen op samenhang. Het is de vraag hoe dit plaatsvindt op dit moment en of de betrokkenen dit als voldoende ervaren. Op de tweede plaats kan programmamanagement de aansporingfunctie hebben. Hoe vindt de aansporing van de gebiedsprogramma's door het Programmabureau plaats? In de derde plaats is er de kennisuitwisselingfunctie. Hierbij is de vraag cruciaal in hoeverre het programmabureau het platform van kennisuitwisseling is en in hoeverre zij dit zou moeten zijn. Ten vierde is er de facilitatiefunctie. Hier gaat het om de vraag in hoeverre de gebiedsprogramma's door het programmabureau worden gefaciliteerd en hoe zij dit zouden kunnen doen.

Doelen en aard Gebiedsprogramma's

Een volgend element zijn de gebiedsprogramma's. Hier gaat het om de vraag welke doelen er zijn voor de gebiedsprogramma's, welke problemen er zijn binnen de gebiedsprogramma's. Verder is het van belang van welke specifieke context er sprake is in de gebiedsprogramma's, welke partijen er betrokken zijn en hoe het besluitvormingsproces is georganiseerd?

3.1.2. Contextfactoren

De contextfactoren zijn bedoeld om de bredere context waarbinnen de lerende evaluatie zijn functie krijgt in kaart te brengen. Door dit in kaart te brengen kan aan de hand van een aantal richtlijnen worden bepaald of de lerende evaluatie in potentie een effectief instrument voor programmasturing is.

Governance: *'Een op samenwerking gerichte vorm van beleidsvoering waarbij vertegenwoordigers van overheid, markt en civiele samenleving deelnemen aan gemengde openbare en private netwerken'*. (Boonstra en Kuindersma, 2008:9)

In de eerste plaats is het van belang om de mate van governance in de beleidsomgeving in kaart te brengen. Deze kan worden uitgesplitst in multi-actor en multi-level governance. Bij multi-actor governance gaat het om de toenemende horizontalisering van het bestuur van de samenleving. De besluitvorming gaat steeds meer in interactie tussen overheid, markt en civiele samenleving gebeuren. Daardoor raken deze sectoren steeds meer vervlochten met elkaar. Indicatoren zijn de aan-/afwezigheid van hiërarchie, de verdeling van verantwoordelijkheden, de mate van interactie met stakeholders en de aanwezigheid van wederzijdse afhankelijkheden.

Bij multi-level governance gaat het om het verschijnsel dat de besluitvorming omtrent ruimtelijke projecten zich steeds meer op verschillende niveaus gaat afspelen (gemeenten, provincies, Rijksoverheid, Europese Unie). In de Zuidwestelijke delta is geanalyseerd op welke niveaus dit plaatsvindt en hoe de verhoudingen zijn tussen deze verschillende bestuurslagen. Daarbij is gekeken of er partijen zijn met hinder- dan wel realisatiemacht.

Dynamiek in beleidsomgeving

Een tweede contextfactor is de dynamiek in de beleidsomgeving. Deze is te splitsen in interne en externe dynamiek. In navolging van de Bruijn et al. (in: Van Buuren, Edelenbos en Klijn, 2010c) gaat het bij interne dynamiek om dynamiek binnen de grenzen van het project of programma (personele wijzigingen, lokale politieke wijzigingen, toetreden van nieuwe actoren, veranderingen in financieringsstromen). Externe dynamiek komt voort van buiten de grenzen van het project of

programma door interferenties met andere processen (wetswijzigingen, nationale politieke verschuivingen).

3.1.3. Actorfactoren

Dit zijn factoren welke bij actoren al dan niet aanwezig zijn en welke van belang zijn voor het slagen van de lerende evaluatie. Er zal empirisch moeten worden onderzocht of en in welke mate deze factoren aanwezig zijn in de beleidsomgeving van de Zuidwestelijke delta om te kunnen bepalen of de lerende evaluatie een kans van slagen heeft.

Aanwezigheid leergemeenschap:

Een zesde thema is de aanwezigheid van een leergemeenschap. Is er in de Zuidwestelijke delta sprake van de bereidheid (sociaal/cognitief) om van elkaar te leren en hebben partijen hier ook mogelijkheid voor (politiek/institutioneel)? Daarbij zijn de al dan niet bestaande constructieve en open houding van de betrokkenen, de bereidheid tot het bijwonen van bijeenkomsten en tot slot het commitment voor de aanpak en de acceptatie van de open insteek van de lerende evaluatie bij de opdrachtgever en de betrokkenen de indicatoren voor de aanwezigheid van een leergemeenschap. Bij de mogelijkheid om te leren zijn de representativiteit van de teamsamenstelling, institutionele belemmeringen en de aanwezigheid van procesgeldende indicatoren.

Sense of urgency

Tot slot is er de 'sense of urgency'. Zien de betrokkenen een noodzaak om te evalueren en zijn ze bereid mee te werken aan de evaluatie zijn daarbij vragen welke centraal staan.

3.2. Methodologie

Zoals reeds in het inleidende hoofdstuk is weergegeven is er in het kader van deze scriptie gebruikt gemaakt van ontwerpend onderzoek. Op basis van een analyse van een aantal factoren is aan de hand van een aantal richtlijnen tot een ontwerp voor de lerende evaluatie in de Zuidwestelijke delta gekomen. Dit ontwerpproces is echter niet (volledig) inductief doorlopen. Het ontwerpproces is gestructureerd door gebruik te maken van een aantal methodes welke hieronder beschreven zullen worden. Hierbij is (methodologisch) invulling gegeven aan de ontwerprichtlijnen welke in het vorige hoofdstuk zijn gepresenteerd.

Strategie

De strategie binnen dit onderzoek is de case-study. Dit betekent in concreto dat de beleidsomgeving van de Zuidwestelijke Delta in haar natuurlijke context wordt onderzocht. Meer specifiek ligt de focus in dit onderzoek op de mogelijkheden tot een lerende evaluatie te komen welke kan worden ingevoerd om de 7 gebiedsprogramma's in de Zuidwestelijke delta te entameren, stimuleren, aan te jagen en van elkaar te laten leren opdat de samenhang gewaarborgd blijft. Aldus vindt ontwerpend onderzoek plaats. Het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta bestaat uit een 7-tal gebiedsprogramma's welke reeds in hoofdstuk 1 zijn weergegeven. Deze gebiedsprogramma's zullen dan ook in deze scriptie aan de orde komen. Het gebruik van de case-study als strategie is noodzakelijk om optimaal invulling te kunnen geven aan het unieke karakter van het beleidsvormingsproces in de Zuidwestelijke delta. Deze unieke context bepaalt namelijk de invulling van de toe te passen lerende monitor/evaluatie. De te ontwerpen lerende monitor wordt door deze manier van onderzoek meer valide, op de praktijk toegesneden en concreet invulling gevend aan de doelen welke met het programmamanagement beoogd worden.

Action research

Arentsen (1992:132) stelt dat bij het ontwerpen van beleidsinstrumenten van belang is aan te sluiten bij bestaande structuren van beleidssectoren. Dit verhoogt de acceptatie van het instrument. Dit kan worden bereikt door het instrument in nauwe samenwerking met de betrokkenen te ontwikkelen. Zo kan de doorwerking van het instrument worden bespoedigd. Een methode welke hier op inspeelt is action research. In dit onderzoek zal ik gebruik maken van action research. Dit betekent dat ik me als onderzoeker actief meng in het onderzoeksveld en mijn bevindingen confronteer met de praktijk. Deze methodologie is nodig om de doelstelling van het onderzoek te realiseren. Bij een ontwerpstudie is het namelijk noodzakelijk de bevindingen te confronteren met de 'practitioners' om zo te zorgen voor een zo valide mogelijk en op de praktijk toegesneden onderzoeksresultaat. Er wordt met het onderzoek gestreefd naar een verbetering van de huidige situatie op basis van de uitgevoerde analyse. Action research biedt de mogelijkheid hiertoe. Of zoals Avison, Lau, Myers & Nielsen (1999:94) het zeggen:

'To make academic research relevant, researchers should try out their theories with practitioners in real situations and real organisations'.

Action research gaat uit van de notie dat kennis sociaal geconstrueerd is en is ingebed in een systeem van waarden. Kennis ontstaat door het te doen (Brydon-Miller, Greenwood & Maguire, 2003). Daarmee kan het gezien worden als een reactie op de positivistische onderzoekstraditie. Praktijk en theorie kunnen beiden profiteren van de combinatie en zo hun interne validiteit verhogen. Door het gebruik van action research kan het onderzoek van unieke praktijkgerelateerde inzichten worden voorzien. In de woorden van Brydon-Miller et al. (2003:25):

'Action research meets the test of action, something generally not true of other forms of social research'.

Het is om deze reden dat ik actieonderzoek gebruik. Het ontwerpen van het instrument in interactie met de betrokkenen vergroot namelijk de acceptatie en uiteindelijk de doorwerking van het instrument. Deze interactie is tijdens het onderzoek opgezocht door een aantal stappen in te bouwen. Daarbij moet aangetekend worden dat dit geen lineair proces betrof. Tijdens het valideren van de ontwerpprincipes kwamen er bijvoorbeeld weer andere ontwerpprincipes bij door interviews welke met de betrokkenen zijn gehouden.

Grofweg zijn de volgende stappen te onderscheiden:

1. Formuleren ontwerpprincipes
2. Valideren van ontwerpprincipes
3. Testversie lerende evaluatie
4. Valideren 'testversie'
5. Definitief ontwerp

Methoden

Tijdens de hierboven beschreven stappen is gebruik gemaakt van een aantal methoden om te komen tot het ontwerp van de lerende evaluatie. Figuur 4 geeft een weergave van het gebruik van deze methoden. In de eerste plaats heeft er een documentenanalyse plaatsgevonden waarbij beleidsdocumenten, notities en achtergronddocumenten werden bestudeerd. Deze informatie verschaftte mij inzicht in onder andere de stand van zaken in de gebiedsprogramma's, hoe deze zijn georganiseerd en met welke knelpunten zij te maken hebben. Daarnaast boden deze documenten mij inzicht in hoe de programmasturing in de Zuidwestelijke Delta fungeert en welke doelen er in het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta zijn geopperd.

In de tweede plaats is er gebruik gemaakt van een vragenlijst welke is verspreid onder de leden van het in februari 2011 opgerichte team gebiedsprogramma's. In deze vragenlijst is gevraagd om de opinies omtrent het programmamanagement, het te ontwikkelen monitoringsinstrument en de visies op de aan hen (in een korte notitie) gepresenteerde lerende evaluatie. Deze vragenlijst diende als aanzet om in gesprek te raken en in gezamenlijkheid tot een op maat gesneden instrument te komen.

In de derde plaats zijn een aantal interviews gehouden met de leden van het Programmteam en projectleiders van belangrijke gebiedsontwikkelingen welke mij inzicht verschaften over de invulling van het programmamanagement, de mate van governance, de context van de gebiedsprogramma's, de dynamiek in de beleidsomgeving, de aanwezigheid van een leergemeenschap en de 'sense of urgency' voor een uit te voeren evaluatie.

In de vierde plaats zijn een aantal observaties uitgevoerd tijdens overleggen van het programmteam, het team Gebiedsprogramma's en bijeenkomsten in de werkplaats Zuidwestelijke Delta. Deze verschaften mij van inzichten in de concrete invulling van de bovengenoemde zaken. Het gaat hierbij om participerende observaties. Ik nam zelf deel aan de bijeenkomsten en bracht hier ook onderwerpen ter sprake.

Respondentenselectie

Een belangrijk onderwerp bij de methodologische verantwoording is de respondentenselectie. De eerste groep respondenten welke zowel een vragenlijst hebben ingevuld alsmede een interview mee is gevoerd betreft de leden team gebiedsprogramma's. Dit team is speciaal belast met de voortgang van de gebiedsprogramma's en de Zuidwestelijke Delta. Binnen dit team zal het daadwerkelijke leren dan ook moeten gaan plaatsvinden. Daarnaast is door middel van interviews gesproken met projectleiders welke niet in het team gebiedsprogramma's actief zijn, maar wel verantwoordelijk zijn voor belangrijke gebiedsontwikkelingen in de Zuidwestelijke Delta. Dit is gedaan om de bredere

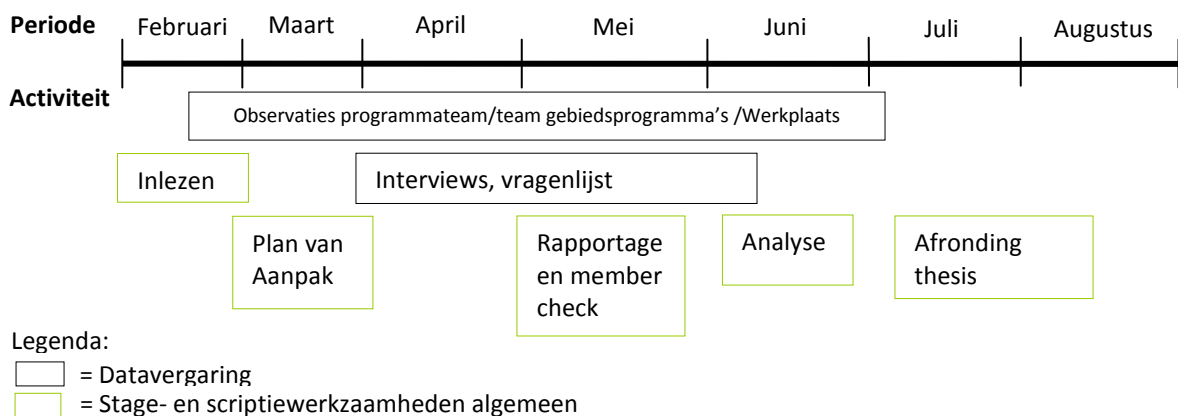
context van het Uitvoeringsprogramma in kaart te brengen. Tot slot is gesproken met leden van het programmteam. Dit was noodzakelijk om de vorm van programmasturing en de bredere beleidsomgeving goed te kunnen begrijpen.

Validiteit en betrouwbaarheid

Action research en case-study onderzoek worden in de sociale wetenschappen door sommige onderzoekers als invalide en onbetrouwbaar getypeerd. Action research zou gekleurde informatie opleveren en niet reproduceerbaar zijn. In dit onderzoek is deze kritiek te lijf gegaan door de onderzoeksbevindingen met enige regelmaat voor te leggen aan de betrokkenen. Hierdoor wordt de interne validiteit bevorderd. Dit is verder versterkt door triangulatie toe te passen. In het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende methodes (vragenlijst, interviews, observaties, documentenanalyse).

Het onderzoek biedt ten aanzien van de externe validiteit minder handvatten. De uitkomsten zijn zeer casusafhankelijk en niet zonder meer te generaliseren. Toch hoop ik dat de uitkomsten van het onderzoek ook een bepaalde mate van externe validiteit bevatten. Door de empirie rijkelijk te illustreren kunnen collega-onderzoekers zelf een afweging maken aangaande de toepasbaarheid van mijn conclusies en aanbevelingen. Wel biedt het onderzoek inzicht in het concept van de lerende evaluatie als instrument voor programmasturing.

Figuur 4
Afgelegd stage- en scriptietraject



4. De beleidsomgeving en -context van de Zuidwestelijke delta

In dit hoofdstuk wordt de beleidsomgeving en –context van de Zuidwestelijke delta en het Uitvoeringsprogramma beschreven. Hierbij wordt aandacht gegeven aan de doelen en ambities van het Uitvoeringsprogramma en de 7 gebiedsprogramma's in de Zuidwestelijke Delta. Daarmee wordt meer inzicht verschaft in de context waarin de lerende evaluatie zijn werking krijgt. Op basis van deze gegevens kan er in het volgende hoofdstuk worden toegewerkt naar bouwstenen voor het evaluatiearrangement dat in hoofdstuk 6 aan de orde zal komen. Daarmee vormt dit hoofdstuk meer specifiek de beantwoording op deelvraag 1. Er wordt afgesloten met de wensen, verwachtingen en randvoorwaarden van de opdrachtgever voorafgaand aan het ontwerp van de lerende evaluatie.

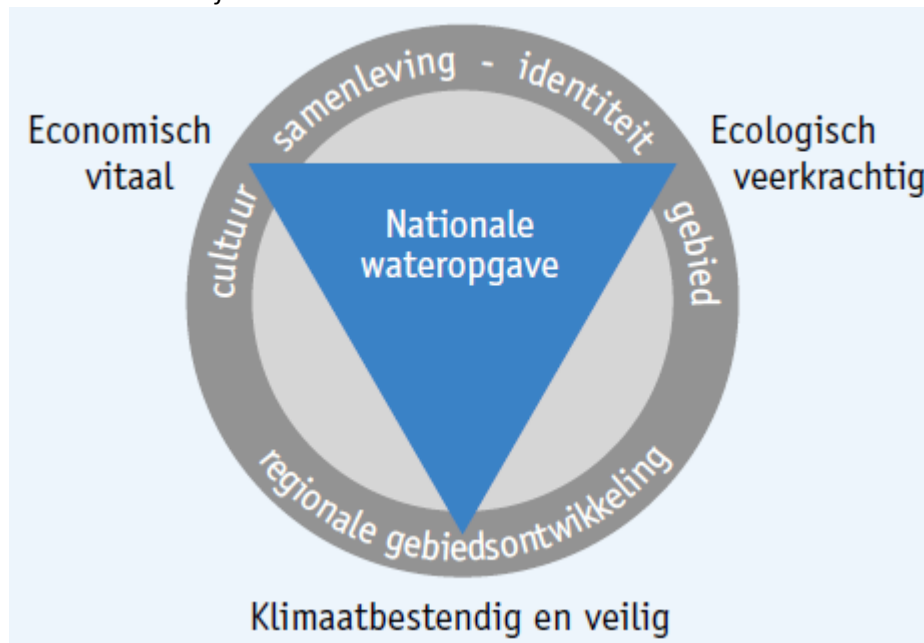
4.1. De doelen en ambities van het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta 2010-2015+

4.1.1. Oorsprong en kernelementen van het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta 2010-2015

Als gevolg van de watersnoodramp in 1953 werd de Zuidwestelijke delta middels de Deltawerken tegen het overstromingsgevaar beschermd. De Deltawerken zorgden tevens voor een sterk verbeterde bereikbaarheid van de eilanden. Toch bleek dat de Deltawerken ook nadelen met zich mee brachten. Waar er vroeger sprake was van een natuurlijke overgang van de rivieren in de Noordzee is er nu sprake van bekkens welke met dammen van elkaar gescheiden zijn. Zo zijn als het ware aquaria ontstaan in de delta. In deze bekkens voltrekken zich een aantal negatieve ecologische effecten. Zo zorgt de verminderde waterdynamiek in de Oosterschelde voor het verdwijnen van slikken en platen (zandhonger), is er in het Volkerak-Zoommeer sprake van blauwalg en een overschot aan meststoffen (fosfaten en stikstof) en kampt de Grevelingen met zuurstofloosheid waardoor belangrijke flora en fauna verloren gaan.

De Zuidwestelijke Delta is een gebied waarin de waterstaatkundige samenhang als kernelement kan worden gezien. Deze samenhang in relatie tot de ontstane problemen werd door publieke partijen al in een vroeg stadium onderkend. Zo werd in 2002 de Deltaraad opgericht, een samenwerkingsverband tussen de Provincies Zeeland, Zuid-Holland en Brabant met als doel een visie op de Zuidwestelijke Delta te ontwikkelen (Provincie Zeeland, 2011). In 2004 ondertekenden de ministeries van Verkeer en Waterstaat; Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de provincies Noord-Brabant, Zeeland en Zuid-Holland het Deltamemorandum wat het karakter had van een intentieovereenkomst. In dit memorandum werd afgesproken gezamenlijk te streven naar een evenwichtige ontwikkeling van het gebied van de Zuidwestelijke Delta waarbij gebruik gemaakt werd van de integrale visie op de deltawateren 'De Delta in Zicht'. In 2008 werd de Deltaraad omgevormd tot de 'Stuurgroep Zuidwestelijke Delta' dat als voornaamste taak het opstellen van een uitvoeringsprogramma kreeg. In deze Stuurgroep zitten het ministerie van Infrastructuur en Milieu, het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie; de provincies Zeeland, Zuid-Holland en Noord-Brabant; en tot slot de waterschappen Scheldestromen, Hollandse Delta en Brabantse Delta. Na een twee jaar durend interactief proces, waarbij stakeholders in het gebied werden geraadpleegd, werd eind 2010 het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta 2010-2015+ gepresenteerd. In dit Uitvoeringsprogramma spreekt de Stuurgroep het ideaal van een veilige, veerkrachtige en vitale Zuidwestelijke Delta uit. Daarmee vormt dit uitvoeringsprogramma een regionale uitwerking van de nationale wateropgave, zoals geagendeerd in het Nationaal Waterplan (Provincie Zuid-Holland, 2011:7). Figuur 5 geeft een weergave hiervan.

Figuur 5
Het ideaal van de Zuidwestelijke delta



Bij een klimaatbestendig veilige delta gaat het erom dat de Zuidwestelijke Delta voldoende wordt beschermd tegen overstromingen waarbij rekening wordt gehouden met de verwachte klimaatverandering welke soms zorgt voor extra water en in andere tijden zorgt voor extra droogte. Bij een ecologisch veerkrachtige delta is de ambitie een gezond watermilieu te realiseren waarin ruimte is voor de belangrijkste schoonheden van de Zuidwestelijke Delta. Voor het herstel of de verbetering van de kwaliteit van natuur en water wordt er gestreefd naar overgangen tussen zoet en zout en tussen nat en droog. Tot slot is er de ambitie van een economisch vitale Delta te realiseren. In dit verband moet worden gedacht aan gebieden met goede voorzieningen en een eigen herkenbare identiteit die de basis vormt voor een aantrekkelijke leefomgeving met een sterke regionale economie (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2010:5).

De hoofdpoging uit het Uitvoeringsprogramma luidt als volgt:

“Het zorgdragen voor een effectieve uitvoering door de samenwerkende partijen van het Uitvoeringsprogramma en, meer specifiek, de projecten en maatregelen opgenomen in het uitvoeringsprogramma om daarmee de doelen van het uitvoeringsprogramma te realiseren”

Het Uitvoeringsprogramma bestaat uit een drietal deltathema's en een 7-tal gebiedsprogramma's welke gerelateerd zijn aan de bekken in de delta. Daarbij vormt water in de opgave de rode draad voor de Zuidwestelijke Delta. De deltathema's zijn paraplu's van activiteiten gericht op de gehele Zuidwestelijke Delta. Deze deltathema's bestaan uit de drie thema's: zoet water, ontwikkelingsruimte voor natuur en economie bij herstel van estuariene dynamiek en als derde kennisontwikkeling. Bij het deltathema zoet water is de inzet van de Stuurgroep het regelen van de beschikbaarheid van zoet water om een besluit over het toelaten van zout water op het Volkerak-Zoommeer te kunnen nemen. Ten aanzien van het Deltathema ontwikkelingsruimte stelt de Stuurgroep zich tot doel een visie op te stellen op de ontwikkelingsruimte voor de gebruiksfuncties en natuur in de Zuidwestelijke Delta bij het vergroten van de estuariene dynamiek. Bij het derde Deltathema richt de Stuurgroep zich op het programmeren van strategische kennisvragen en kennisontwikkeling. In deze scriptie zullen deze Deltathema's vanwege de focus van het onderzoek op de gebiedsprogramma's uit het Uitvoeringsprogramma verder niet worden behandeld. De uitwerking van de gebiedsprogramma's volgt in paragraaf 4.2.

4.1.2. De verantwoordelijkheden ten aanzien van het uitvoeren van het Uitvoeringsprogramma

Het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta is geen programma met vastgestelde maatregelen met bijbehorende financiën. Het Uitvoeringsprogramma legt eerder de ambitie van de deelnemende partijen vast om de beschreven activiteiten en projecten uit te voeren op voorwaarde dat de financiering is geregeld. Uitvoeringsbesluiten welke voortvloeien uit het de afzonderlijke projecten of het programma worden verankerd in nationale, provinciale en regionale plannen. Daarmee betreft het Uitvoeringsprogramma vooral een intentiedocument.

De feitelijke uitvoering van de gebiedsprogramma's is dan ook voorbehouden aan de (samenwerking tussen en allianties van) partijen die daarvoor verantwoordelijk of bevoegd zijn (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2010:5). De Stuurgroep Zuidwestelijke Delta heeft de taak nationale wateropgaven, regionale watergerelateerde projecten, gebiedsontwikkelingen en kansen voor maatschappelijke sectoren samen te brengen in de gebiedsprogramma's. De specifieke rol van de Stuurgroep verschilt echter sterk per gebied en per type activiteit. De inzet van de Stuurgroep wordt beoordeeld op basis van de bijdrage van de projecten en initiatieven van andere partijen op hun bijdrage aan een veilige, veerkrachtige en vitale delta en de kansen op synergie met andere daarop gerichte projecten. Daarnaast volgt de Stuurgroep de realisatie van de doelstellingen van het uitvoeringsprogramma via de trekkers van de gebiedsprogramma's, brengt zij de besluitvorming verder, maakt zij de samenhang tussen de projecten concreet en brengt zij daarmee de uitvoering van de gebiedsprogramma's dichterbij. (Ibid.:25).

In het Uitvoeringsprogramma worden regionale en nationale plannen en ambities verbonden met als doel belangen te combineren en al doende meer te bereiken dan de som der delen. De Stuurgroep is daarbij volgens het Uitvoeringsprogramma (2010:69) verantwoordelijk voor het sturen op de uitvoering van het programma en het sturen op het nemen van cruciale besluiten. Dit dient gerealiseerd te worden door voor afstemming te zorgen tussen de verschillende partners, opgaven en ambities te integreren, activiteiten te coördineren en daadkracht voor de uitvoering van maatregelen en projecten te mobiliseren.

Ten aanzien van de gebiedsprogramma's is de Stuurgroep verantwoordelijk voor het ondernemen van de volgende acties (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2010:71):

- De drie provincies regisseren, als lid van de Stuurgroep, het oprichten van gebiedsallianties. Ze zoeken daarbij aansluiting met bestaande bestuurlijke gremia en overlegplatforms en bouwen voort op bestaande plannen, visies en initiatieven. Daarbij dienen de provincies de gebiedsallianties te stimuleren tot een gebiedsgerichte uitwerking in de verschillende gebiedsprogramma's. Daarbij melden de provincies in de Stuurgroep over de voortgang, signaleren zij kansen en knelpunten en borgen zij in de Stuurgroep de samenhang met de andere gebieden en thema's. Wanneer dit nodig is doen zij voorstellen voor acties.
- Het volgen van de voortgang van acties en projecten, het signaleren en organiseren van onderlinge verbindingen om zo allianties te smeden waar betrokken partijen zich in herkennen en het maken van afspraken met bestuurlijke gremia en allianties in de gebieden over rollen, taken, aanpak, uitvoering en monitoring.

Ook de gemeenten hebben vanuit het Uitvoeringsprogramma een belangrijke verantwoordelijkheid gekregen. Zij zijn medeverantwoordelijk voor het ontwikkelen en uitwerken van de plannen op lokaal niveau. De Stuurgroep erkent daarmee het belang van de gemeenten. Zonder hun betrokkenheid kunnen de gebiedsontwikkelingen en de uitvoering van inrichtingsmaatregelen en gebiedsprojecten namelijk niet van de grond komen. Deze bovenstaande doelen en verantwoordelijkheden bepalen de unieke context van de ontwikkelingen in de Zuidwestelijke Delta en daarmee de context van de lerende evaluatie. Wat opvalt is dat er een veelheid aan plannen en initiatieven is, maar dat de financiering voor de voorgestelde maatregelen nog maar deels is geregeld. Dit heeft gevolgen voor de in te richten lerende evaluatie. Deze dient in deze fase vooral gericht te zijn op het houden van

energie op het proces en het werken aan vertrouwen dat samenwerking nodig is om verder te komen en zo de financiering van de maatregelen gerealiseerd te krijgen.

4.2. De 7 gebiedsprogramma's uit het Uitvoeringsprogramma

De 7 gebiedsprogramma's uit het uitvoeringsprogramma kennen elk hun eigen kenmerken, context, dynamiek en regionale verankering. Daarbij geldt dat sommige programma's nadrukkelijk verder zijn in hun planvorming dan andere programma's. In het nu volgende gedeelte zal elk van deze programma's nader worden toegelicht. Daarbij zal specifiek stil gestaan worden bij de inhoudelijke issues, de doelen en ambities voor de gebiedsprogramma's, de belangen welke er spelen, de stand van zaken in het gebiedsproces en de structuur van het gebiedsprogramma.

4.2.1. Haringvliet, Hollandsch Diep en Biesbosch

Figuur 6

Gebiedsprogramma Haringvliet, Hollandsch Diep en Biesbosch



Inhoud

Op dit moment is het Haringvliet, Hollandsch Diep en Biesbosch een vrijwel afgesloten riviermond waarin natuurontwikkeling in het kader van de Ecologische Hoofdstructuur en het programma Deltanatuur plaatsvindt. Het bekken bestaat uit zoet water waarin door de afsluiting van de Noordzee geen estuariene dynamiek meer bestaat. Natuurwaarden staan hierdoor onder druk. Zo kan er als gevolg van de Haringvlietdam geen vismigratie meer plaatsvinden tussen de Noordzee en het Haringvliet, Hollandsch Diep en de Biesbosch, terwijl dit volgens internationale afspraken en natura-2000 doelstellingen wel het geval zou moeten zijn. De oplossing is de Haringvlietssluis op een kier te zetten, maar door problemen welke de zoutindringing op het Haringvliet voor de zoetwater-innamepunten (welke gebruikt worden voor de landbouw) op Goeree-Overflakkee met zich meebrengt is het nog niet tot een uitvoering van deze maatregel gekomen. Naast deze natuurverbeteringsdoelstellingen dient de Noordwaard in het kader van de planologische kernbeslissing 'Ruimte voor de Rivier' ingezet te worden als tijdelijke rivierverbreding. Tot slot is ook de doelstelling tot het oprichten van een gebiedsalliantie van publieke, maatschappelijke en private partijen van belang. Deze alliantie moet in 2011 opgericht zijn. Deze gebiedsalliantie krijgt als doel te werken aan een gebiedsvisie welke in 2013 afgerond moet zijn. Daarin moet de ontwikkelingsruimte welke is ontstaan na het programma Deltanatuur voor onder meer wonen, recreatie en toerisme worden uitgewerkt in deelplannen en inrichtingsmaatregelen (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2010:27). Daarnaast krijgt de alliantie de opdracht te komen tot concrete ideeën en projecten welke bijdragen aan de doelen uit het Uitvoeringsprogramma van de Zuidwestelijke Delta.

Het ideaal voor het Haringvliet Hollandsch Diep is in 2050 een meer natuurlijke riviermonding te hebben met een beperkte overgang van zoet naar zout met een hernieuwd getij waarbij er ruimte is voor natuur en recreatie.

Proces

Ten aanzien van het op een kier zetten van de Haringvlietsluizen (Kierbesluit) heeft het kabinet eind juni 2011 de beslissing genomen deze alsnog uit te voeren inclusief compenserende zoetwater maatregelen. Daarbij worden, de polders die in het kader van het project Deltanatuur moesten worden ontpolderd, gespaard. De precieze uitwerking van het besluit is echter op dit moment van schrijven nog niet bekend. Ten aanzien van het project Noordwaard geldt dat deze volgens de planning in 2015 volledig uitgevoerd zal zijn. Op dit moment is er een comité van bestuurders opgericht welke is belast met de oprichting van de Haringvlietalliantie. De burgemeester van Bernisse is de alliantietrekker. Ambtelijk gezien wordt de alliantievorming getrokken door een beleidsmedewerker van de Groenservice Zuid-Holland (Provincie Zuid-Holland). Veel oud zeer bemoeilijkt de alliantievorming in het gebied. De urgenties voor deze alliantie vanuit het water zijn bij de betrokkenen niet altijd even duidelijk en dienen nader verhelderd en met elkaar in verband te worden gebracht. De stand van zaken is zo dat er in de zomer van 2011 een conferentie wordt georganiseerd voor bestuurders en ambtenaren waarin de kansen van het gebied in kaart worden gebracht. Dit moet leiden tot een gemeenschappelijke visie op het gebied inclusief plannen en inrichtingsmaatregelen. Concluderend kan gesteld worden dat een aantal projecten zich in verre gaande planvorming bevinden (Kierbesluit, Noordwaard) of zelfs al uitgevoerd worden (Deltanatuur). Ten aanzien van de visie- en alliantievorming kan gesteld worden dat deze zich nog in de beginfase bevindt.

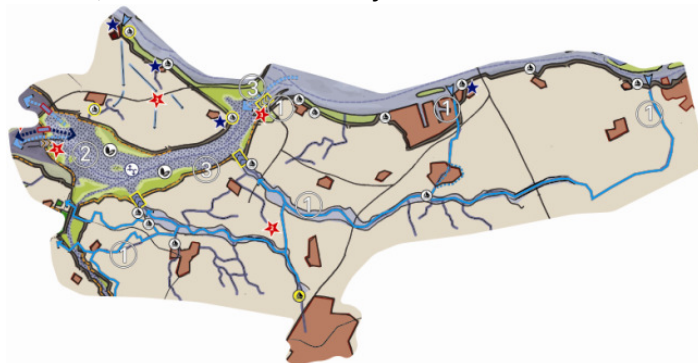
Structuur

De provincie Zuid-Holland is de trekker van dit gebiedsprogramma. Het onderzoek naar de alternatieven voor de vismigratie in de Rijn-Maasmonding wordt in opdracht van het kabinet uitgevoerd door Rijkswaterstaat. Voor het project Deltanatuur staat de provincie Zuid-Holland aan de lat, voor het project Noordwaard het programma 'Ruimte voor de Rivier', terwijl de provincie Zuid-Holland als regisseur verantwoordelijk is voor het oprichten van de gebiedsalliantie en de bijbehorende gebiedsvisie. Daarnaast is het natuur- en recreatieschap Haringvliet belast met het beheer van het gebied. Dit schap bestaat uit de provincie Zuid-Holland en de omliggende gemeenten behalve de gemeente Korendijk. Zij hebben de visie 'Zicht op het Haringvliet' opgesteld welke als bouwsteen voor de op te richten alliantie gaat dienen.

4.2.2. Volkerak, West Brabant en Oostflakkee

Figuur 7

Gebiedsprogramma Volkerak, West Brabant en Oostflakkee



Inhoud

Op dit moment is het Volkerak-Zoommeer een zoetwaterbekken dat is ontstaan door de afsluiting van de riviermonding van het Haringvliet en het Hollandsch diep aan de oostzijde en richting zee de Oosterschelde en de Grevelingen. Het gebied wordt gekenmerkt door een aantal krekens in West-Brabant en Oostflakkee welke fungeren voor de aan- en afvoer van zoet water naar landbouwgebieden. De waterkwaliteit in het gebied is op dit moment echter zeer slecht. In de zomer

is er namelijk sprake van blauwalg wat zorgt voor stankoverlast en het ontoegankelijk maken van het meer voor zwemmers en andere watersporters. Ook is er in het meer sprake van een overvloed aan fosfaten en stikstof. De slechte waterkwaliteit staat de duurzame economische ontwikkeling van de dorpen rondom het Volkerak-Zoommeer in de weg. Om deze problemen het hoofd te bieden wordt vanuit het Uitvoeringsprogramma het ideaal van een zout bekken uitgesproken met bijbehorende beperkte getijdeslag. Dit dient gerealiseerd te worden door een doorlaat te realiseren in de Phillipsdam waardoor er een directe verbinding ontstaat met de Oosterschelde. Op deze manier ontstaan er weer natuurlijke zoet/zout overgangen. Deze doorlaat zorgt tevens voor een uitwisseling van voedingsstoffen tussen de deltawateren, waarvan de Oosterschelde kan profiteren. Dorpen en steden krijgen in de ideale situatie hun ligging aan de natuurlijke delta terug en er ontstaan goede mogelijkheden voor toerisme, recreatie en schelpdiervisserij. Dit ideaal kan echter pas gerealiseerd worden wanneer een alternatieve zoetwatervoorziening (deltathema) voor de landbouw in de gebieden die nu afhankelijk zijn van zoetwater (eiland Tholen, Sint-Phillipsland, Oostflakkee, West-Brabant en Zuid-Beveland) op orde is. Dit is de politieke consensus welke bestaat in het beleidsveld en welke ook is vastgelegd in het Nationaal Waterplan in 2010.

Naast de kwestie waterkwaliteit speelt ook de kwestie waterberging in het Volkerak-Zoommeer. Als gevolg van de planologische kernbeslissing 'Ruimte voor de Rivier' is het Volkerak-Zoommeer aangewezen als een bekken waarop waterberging dient plaats te vinden. De mogelijkheden hiertoe worden onderzocht in een planstudie waterberging Volkerak-Zoommeer welke onder verantwoordelijkheid staat van het programma 'Ruimte voor de Rivier'. Zo kan in tijden van storm op zee in combinatie met een extreem hoge rivierafvoer het Volkerak-Zoommeer worden gebruikt om overtollig rivierwater op te lozen.

Het Volkerak-Zoommeer maakt deel uit van de Schelde-Rijnverbinding. Deze scheepvaartroute heeft zich de afgelopen decennia ontwikkeld tot de drukste scheepvaartroute van Europa en verbindt de havensteden Rotterdam en Antwerpen. Middels een verkenning onderzoekt het ministerie van Infrastructuur en Milieu aan een uitbreiding van de Volkeraksluizen, zodat de scheepvaartintensiteit in het gebied nog verder toe kan nemen. In het kader hiervan loopt een MIRT-verkenning Antwerpen-Rotterdam, ook wel aangeduid als MIRT-VAR.

De alliantievorming in dit gebiedsprogramma is een van de sleutelopgaven voor de Stuurgroep. Vanuit het Uitvoeringsprogramma is de provincie Noord-Brabant de regisseur van het oprichten van een gebiedsalliantie. Daarbij heeft de provincie het initiatief genomen voor de gebiedsgerichte uitwerking in en rond het Volkerak-Zoommeer. Zij nodigt daarbij partijen uit om een alliantie te vormen en in 2012 een gebiedsvisie op te stellen met een ruimtelijk-economisch perspectief voor de ontwikkelingsruimte die een zout Volkerak-Zoommeer biedt voor de huidige en toekomstige gebruiksfuncties. Deze alliantie dient tevens de gebiedsvisie uit te werken in deelplannen en inrichtingsmaatregelen in 2013 en te starten met het uitvoeren ervan via publiek-private consortia.

Proces

De maatregelen welke nodig zijn voor een waterkwaliteitsverbetering worden onderzocht in een planstudie waterkwaliteit Volkerak-Zoommeer. Hierbij is het zo dat de Milieu Effecten Rapportage (MER), na een 7 jaar durend proces, eind 2011 wordt afgerond. Hierin wordt de verzilting van het meer als voorkeursalternatief uitgesproken. Met betrekking tot de waterberging zal in 2012 een uitvoeringsbeslissing plaatsvinden. Door de programmaleider vanuit de Provincie Brabant is in de loop van 2011 het gebiedsprogramma opgedeeld in een vijftal sleutelprojecten. Dit is gedaan na de constatering dat het gebiedsprogramma een zeer groot areaal betrof met een veelheid aan belanghebbenden. Tabel 3 geeft een weergave van deze sleutelprojecten. Sleutelproject 1 kent de naam 'kernen aan een nieuw watersysteem'. In dit sleutelproject is de doelstelling stadjes en dorpen weer met elkaar te verbinden via kreken, rivierlopen en vaarten. Het tweede sleutelproject is het 'Volkerak als nieuw Waterrijk'. In dit sleutelproject wordt op zoek gegaan naar de optimale

ontwikkelruimte voor beroepsvaart, waterrecreatie, schelpdiervisserij en natuur als dragende functies in het nieuwe zoute meer met beperkt getij. Er wordt op zoek gegaan naar welke functies met elkaar te combineren zijn. Daarbij hoort ook het vergroten van de landschappelijke kwaliteit van de oeverzones. Het derde sleutelproject kent de naam 'De tuin aan zee'. Hierin wordt het landschap tussen de oude rivieren Dintel en Vliet gezien als tuin van Brabant. De kwaliteiten van deze tuin dienen gevrijwaard te blijven van logistieke en infrastructurele doorsnijding. De landbouw is beheerder van het gebied en leverancier van organische stoffen voor de biobased economy. De 'Roode Vaart als navelstreng in een hoog dynamische omgeving' is het vierde sleutelproject. De Roode vaart zal in dit project als zoetwaterleverancier gaan dienen. Op lokaal niveau is het de landschappelijke verbinding tussen de kernen Moerdijk en Zevenbergen. Hier dienen een aantal gebiedsontwikkelingen plaats te gaan vinden. Tot slot is er het sleutelproject 'Toekomst en meerwaarde van de grote bedrijvencusters'. In dit project is het benutten van de restwarmte en reststromen de kern. Daarbij is de combinatie met de glastuinbouw goed denkbaar. In de sleutelprojecten wordt de verbinding gelegd tussen de wateropgave en andere beleidsterreinen (recreatie, natuur, landbouw en scheepvaart) en probeert men tot concrete allianties van overheden, maatschappelijke partijen en private partijen te komen. Er wordt gestreefd om eind 2011 tot definitieve sleutelprojecten te komen met bijbehorende allianties en businesscases (Provincie Noord-Brabant, 2011:3). Geconcludeerd kan worden dat de gebiedsontwikkelingen nog in de planvormingsfase verkeren.

Tabel 3

Sleutelprojecten in het gebiedsprogramma Volkerak, West-Brabant en Oostflakkee

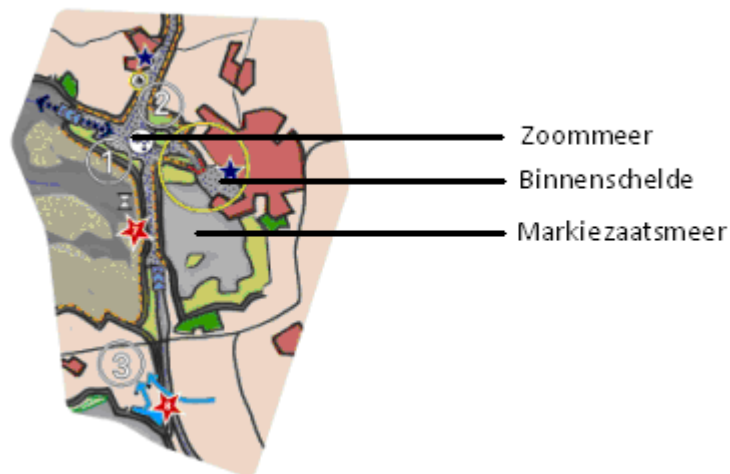
#	Sleutelproject
1	Kernen aan een nieuw watersysteem
2	Volkerak als nieuw Waterrijk
3	De tuin aan zee
4	De Roode vaart als navelstreng in een hoog dynamische omgeving
5	Toekomst en meerwaarde van de grote bedrijvencusters

Structuur

De provincie Noord-Brabant is de trekker van dit gebiedsprogramma. Bestuurlijk gezien is het Bestuurlijk Overleg Krammer Volkerak (BOKV) het eerste aanspreekpunt voor het gebiedsprogramma. Hierin zijn de aanliggende West-brabantse gemeenten, de gemeente Tholen, de gemeente Oostfakkee, de provincies Zeeland en Noord-Brabant, de 3 waterschappen bestuurlijk vertegenwoordigd. De provincie Zuid-Holland en Rijkswaterstaat Zeeland zijn ambtelijk vertegenwoordigd. Gebiedsoverstijgende thema's worden geagendeerd bij de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta.

4.2.3. Bergen op Zoom aan Zee

Figuur 8
Gebiedsprogramma Bergen op Zoom aan zee



Inhoud

De West-Brabantse stad Bergen op Zoom is als gevolg van de aanleg van de Oesterdam in 1986 afgescheiden van de Oosterschelde. Hierdoor zijn de meren rondom de stad zoet geworden. Daarbij is er als gevolg van blauwwalg sprake van een zeer slechte waterkwaliteit. Dit zorgt vooral in de zomerperiode voor stankoverlast en een massale sterfte van vissen en watervogels (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2010:35). Hierdoor is het gebied onaantrekkelijk geworden voor recreanten en omwonenden en wordt de economische potentie van het gebied onvoldoende benut.

In het Uitvoeringsprogramma wordt een ideaal voor Bergen op Zoom uitgesproken waarbij het haar ligging aan de delta terugkrijgt en er goede mogelijkheden ontstaan voor recreatie, wonen en de aanleg van jachthavens. Dit dient in eerste instantie te gebeuren door een verzilting van het Zoommeer, waarbij in ideale zin de Binnenschelde en het Markiezaatsmeer (Natura 2000-gebied) worden verbonden aan dit Zoommeer zodat ook in deze meren de waterkwaliteit een impuls kan krijgen. Daarnaast dient het zoete kwelwater dat aan de voet van de Brabantse Wal vrijkomt te worden vastgehouden en ingezet te worden voor hoogwaardig gebruik.

Om dit ideaal te realiseren is door de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta de provincie Noord-Brabant als regisseur aangesteld voor het oprichten van een gebiedsalliantie welke wordt belast met het in kaart brengen van de haalbaarheid van de toekomstbeelden van het programma 'Bergen op zoom aan zee' en deze uit te werken in deelplannen en inrichtingsmaatregelen voor het Markiezaatsmeer en de Binnenschelde. Tevens wordt deze alliantie belast met het doen van onderzoek naar opties om het verbeteren van de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving en de kwaliteit van water en natuur met elkaar te verbinden.

Proces

Ook dit gebiedsprogramma is in de loop van 2011 door de programmaleider opgeknipt in een aantal sleutelprojecten om de focus van het programma verbeteren. In deze projecten probeert men tot concrete allianties van partijen te komen. Het eerste sleutelproject heet een 'zout zoommeer en recreatiekansen'. In dit sleutelproject staat de ontwikkeling van de zuidoever tot recreatiegebied centraal. Daarnaast is ook de capaciteit van de Bergse Diepsluis voor de scheepvaart een knelpunt. Een vergroting hiervan heeft een positief effect op de nutriënteninput van de Oosterschelde en de visintrek bij een zout Zoommeer. Tevens is in dit project het doel gesteld om de verbinding tussen de Oosterschelde en Bergen op Zoom te versterken. Het tweede sleutelproject kent de naam 'zoetwater Reigerbergsche Polder'. In dit project wordt gekeken naar de mogelijkheden om zoetwater uit de

Brabantse Wal in te zetten voor de landbouw in de streek. Tot slot is er het sleutelproject 'Binnenschelde en woonfunctie/Markiezaat en natuurfunctie'. In dit project wordt een verkenning uitgevoerd naar de kansen voor een meer robuuste, flexibele ligging in het oostelijke deel van het Oosterschelde-bekken. Daarbij wordt ook de Binnenschelde en het Markiezaatmeer in de verkenningen betrokken. Ook ten aanzien van dit gebiedsprogramma is te stellen dat het nog in de verkennende fase bevindt, waarbij planvorming en onderzoek nog centraal staat. Zo tracht men op dit moment de ontwikkelkansen in beeld te brengen bij een zoet dan wel zout Volkerak-Zoommeer en deze samen te brengen in een masterplan.

Tabel 4

De sleutelprojecten van het gebiedsprogramma Bergen op Zoom aan Zee

#	Sleutelproject
1	Zout Zoommeer en recreatiekansen
2	Zoetwater Reigersbergsche Polder
3	Binnenschelde en woonfunctie/ Markiezaat en natuurfunctie

Structuur

Ook in dit gebiedsprogramma is de provincie Noord-Brabant de trekker. Bestuurlijk gezien is het Bestuurlijk Overleg Krammer Volkerak (BOKV) het eerste aanspreekpunt voor het gebiedsprogramma. Hierin zijn de aanliggende West-brabantse gemeenten, de gemeente Tholen, de gemeente Oostfakkee, de provincies Zeeland en Noord-Brabant, de 3 waterschappen bestuurlijk vertegenwoordigd. De provincie Zuid-Holland en Rijkswaterstaat Zeeland zijn ambtelijk vertegenwoordigd. Gebiedsoverstijgende thema's worden geagendeerd bij de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta.

4.2.4. Grevelingen en de Brouwersdam

Figuur 9

Gebiedsprogramma Grevelingen en de Brouwersdam



Inhoud

De Grevelingen is als gevolg van de aanleg van de Grevelingendam in de jaren 60 van de vorige eeuw en de Brouwerdam in 1971 een afgesloten zeearm en zo geworden tot een zout stagnant meer. In de jaren na de aanleg van de beide dammen werd de Grevelingen met overheids-subsidies ingericht als natuur- en recreatiegebied en werd het gebied vaak gebruikt door recreanten uit de Randstad. Echter, al snel bleek de afsluiting van de Grevelingen gepaard te gaan met negatieve gevolgen voor de waterkwaliteit. Er trad zuurstofloosheid op waardoor sommige natuurwaarden verdwenen uit het gebied. Daartoe werd in de jaren 80 een kleine doorlaat in de Brouwersdam gecreëerd. Dit zorgt voor een kleine uitwisseling van het water van de Grevelingen en de Noordzee. In de jaren 90 van de vorige eeuw bleek het probleem met de zuurstofloosheid in het meer toch weer steeds erger te worden. Door het gebrek aan zuurstof sterft het bodemleven vanaf een diepte van 6 meter steeds verder af. Dit zorgt voor de zogenaamde witte platen en stankoverlast. Naast het

waterkwaliteitsprobleem is ook de recreatiefunctie in het meer sterk verouderd en kan het een impuls gebruiken.

De Stuurgroep Zuidwestelijke Delta heeft voor dit gebied een ideaal voor ogen waarbij de Grevelingen aan de zeezijde weer gecontroleerd verbonden wordt met de Noordzee en aan de oostzijde permanent wordt verbonden aan het Volkerak-Zoommeer. Hierdoor moet een meer ontstaan met een beperkt getij met een sterke natuur- en recreatiefunctie en tevens de functie krijgt om overtollig rivierwater te bergen en/of te lozen.

Proces

In de vorm van een MIRT-verkenning (Meerjarig Investeringsprogramma Ruimte en Transport) wordt door het rijk en de regio samengewerkt aan een oplossing voor de geconstateerde problemen. In deze verkenning wordt een aantal maatregelen onderzocht en wordt toegewerkt naar een voorkeursbeslissing in 2011. Een eerste maatregel is het maken van een doorlaat in de Brouwersdam, waardoor een getijdeslag van 0,5 meter op het meer gerealiseerd kan worden. Een tweede maatregel is gekoppeld aan deze doorlaat in de Brouwersdam. Het betreft de ontwikkeling van een getijdencentrale waardoor duurzame energie opgewekt kan worden. Een derde maatregel betreft de aanleg van een zeesluis in de Brouwersdam om de economische sector een impuls te geven. In de vierde plaats wordt de mogelijkheid onderzocht om de Grevelingen in verbinding te stellen met het Volkerak-Zoommeer met als doel de Grevelingen (bij een storm op zee in combinatie met een extreem hoge rivierafvoer) als waterberging in te zetten. Tot slot is er ook nog het plan van de duurzame jachthaven van de toekomst. Dit betreft een plan om enkele honderden ligplaatsen te creëren in combinatie met verblijfsrecreatie. Private investeerders zijn bereid hierin 230 miljoen te investeren. Vanwege het feit dat dit gebiedsprogramma zich al in de MIRT-verkenningfase bevindt kan gesteld worden dat dit gebiedsprogramma zich al in een verder gevorderd stadium bevindt. Van concrete uitvoering is echter nog geen sprake.

Naast de MIRT-verkenning is er binnen het gebiedsprogramma Grevelingen en Brouwersdam sprake van gebiedsontwikkelingen in het kader van de visie 'Zicht op de Grevelingen'. Onderdeel van deze visie is het versterken van de recreatiefunctie in het gebied door onder andere de aanleg van duikersplaatsen, een bezoekerscentrum op de Brouwersdam, een eco-hotel en een wandelpromenade. Doelstelling van de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta is om een brede alliantie van partijen een ontwikkelingsperspectief voor de Grevelingen op te laten stellen voor recreatie, natuur en getijdenenergie. Eind 2011 hoopt men dit perspectief af te hebben.

Structuur

Het natuur- en recreatieschap Grevelingen bestaande uit de vijf omliggende gemeenten en de provincie Zuid-Holland en Zeeland is beheerder van het gebied. Voor de beleidsontwikkeling en uitvoering in het kader van de visie 'Zicht op de Grevelingen' wordt 'het schap' ondersteund door Groenservice Zuid-Holland (G.Z-H). Het beheer van het gebied ligt dus in handen van het schap, waarbij de ontwikkeling wordt gefaciliteerd door GZH. Staatsbosbeheer beheert de natuur op de eilanden en Rijkswaterstaat is de beheerder wanneer het gaat om een diepte vanaf vijftig centimeter in het meer en het onderhoud van de dammen.

Ten aanzien van de MIRT-verkenning zijn de minister van Infrastructuur en Milieu en het algemeen bestuur van het Natuur- en Recreatieschap de Grevelingen bestuurlijk opdrachtgever. De MIRT bestuurscommissie is bestuurlijk opdrachtnemer. In deze bestuurscommissie zitten de gedeputeerden van de provincies Zuid-Holland en Zeeland, de wethouders van de gemeenten Schouwen-Duiveland en Goedereede, de directeur-generaal 'Water' van het Ministerie van Infrastructuur & Milieu, de loco-dijkgraaf van waterschap Hollandse Delta en een heemraad van waterschap Scheldestromen. Ook mevr. Mevr. van Lier-Lels (voorzitter) en de directeur van Groenservice Zuid-Holland dhr. Klaassen (secretaris) nemen zitting in de commissie. Joost Schrijnen

namens het Programmabureau Zuidwestelijke Delta en Rein van der Kluit (HID RWS Zeeland) vervullen een adviseursrol. De bestuurscommissie zal eind 2011 een advies uitbrengen aan het BO MIRT, dat vervolgens een voorkeursbeslissing zal nemen. Daarnaast verloopt de ambtelijke aansturing via het Opdrachtgeversberaad, waarin de vertegenwoordigers van de ministeries ELI en IM, GZH, RWS, Programmabureau ZW-Delta, de provincies Zuid-Holland en Zeeland, Staatsbosbeheer en Delta N.V. vertegenwoordigd zijn. De uitvoering van de MIRT-verkenning verloopt via het kernteam MIRT-verkenning waarin onderzoek wordt gedaan binnen de sporen Water en Natuur, toerisme en recreatie en het spoor getijdenenergie.

4.2.5. Oosterschelde en het Veerse Meer

Figuur 10

Gebiedsprogramma Oosterschelde en Veerse Meer



Inhoud

Op dit moment staat de Oosterschelde in open verbinding met de Noordzee, maar kan deze worden afgesloten door middel van de stormvloedkering. De Oosterschelde wordt door de betrokkenen als 'kloppend hard van de delta' gezien (Houtekamer en Van Kleef, 2011). Het gebied is van grote economische waarde voor de schelpdiersector en voor de watersportsector. Daarnaast bezit het gebied grote natuurwaarden welke hun beslag hebben gekregen doordat het gebied zowel als nationaal park als Natura 2000-gebied wordt gezien. Deze natuurwaarden staan echter sterk onder druk. Als gevolg van de aanleg van de Stormvloedkering treedt er in de Oosterschelde namelijk minder dynamiek op. Dit zorgt ervoor dat slikken en platen verdwijnen in de geulen (zandhonger). Middels een MIRT-verkenning worden de effecten van dit verschijnsel in kaart gebracht en worden mogelijke oplossingsrichtingen aangedragen. Een ander probleem is het feit dat er in de Oosterschelde een tekort aan voedingsstoffen dreigt voor schelpdieren. Waar er vroeger sprake was van aanvoer van fosfaten en andere stoffen via de rivieren is dit nu niet meer mogelijk door de aanleg van de dammen in de Zuidwestelijke Delta. Dit tekort zorgt ervoor dat schelpdieren niet optimaal meer kunnen groeien en doet afbreuk aan de economische functionaliteit van de Oosterschelde.

Naast het morfologische proces van zandhonger en een tekort aan voedingsstoffen ten behoeve van de schelpdierkweek is er nog ander probleem in de Oosterschelde. Zo is er sprake van een toenemende ruimtedruk. Schelpdiervisserij, jachthavenuitbreidingen, gebiedsontwikkelingen, scheepvaart, aquacultuur en overige toeristische en recreatieve ontwikkelingen doen in toenemende mate een beroep op de ruimte in de Oosterschelde. Een visie op het ruimtegebruik is nodig om de ontwikkelingen allemaal een plaats te kunnen geven. Tot slot vinden er door het projectbureau Zeeweringen in de periode tot 2015 een aantal versterkingen plaats aan de zeeweringen. Doelstelling

van de Stuurgroep is om ook in dit gebied een gebiedsalliantie op te richten welke tot een visie komt op de Oosterschelde.

In het Veerse meer is door het herstel van de verbinding met de Oosterschelde in de afgelopen jaren de waterkwaliteit enorm verbeterd. Waar het meer eerst zoet tot brak was, is het meer nu weer volledig zout. Om de kwaliteit nog verder te verbeteren is het peilbesluit genomen. Hierdoor wordt het natuurlijker peilbeheer vergemakkelijkt en ontstaan mogelijkheden voor de recreatiesector en de schelpdiervisserij.

De Stuurgroep heeft met betrekking tot de Oosterschelde het ideaal van het veilige hart van de delta waarin de kwaliteiten van natuur, weidsheid, transport, visserij en recreatie worden gekoesterd en benut. Hierbij is er weer een verbinding met de grote rivieren waardoor de aanvoer van voedingsstoffen gegarandeerd is. Het Veerse Meer is in de ideale situatie een meer met een goede waterkwaliteit wat wordt gegarandeerd door een dagelijkse uitwisseling van water met de Oosterschelde.

Proces

De provincie Zeeland voert met betrekking tot het beleidsproces in de Oosterschelde de regie en probeert in 2011 middels een aantal interactieve sessies met de stakeholders input te vergaren voor het omgevingsplan 2012-2018. Dit moet uiteindelijk leiden tot een volledig gebiedsprogramma inclusief projecten en bijbehorende allianties. Begin 2012 zal het gebiedsprogramma tot wasdom zijn gekomen, zo is de verwachting. Een eerste stap in het realiseren van de bovenstaande doelen is het tot uitvoer brengen van een aantal 'quick wins'. Zo wordt getracht middels sluisbeheer bij de Bergse Diepsluis tot een betere stofuitwisseling tussen de Oosterschelde en het Zoommeer te komen, krijgt de dijk bij Plompe Toren een multifunctioneel karakter, wordt het natuurgebied Rammegors verzilt en krijgt de Oesterdam een klimaatbuffer als reactie op de optredende zandhonger. Met betrekking tot de Oosterschelde kan gesteld worden dat het gebiedsprogramma zich nog sterk in de planvormingsfase bevindt.

Als gevolg van het nieuwe peil in het Veerse Meer in combinatie van het zoute water moeten compenserende maatregelen voor boeren welke te maken krijgen met zoute kwel worden uitgevoerd. De verwachting is dat dit in 2011 wordt afgerond. Een tweede ontwikkeling is die op de Veerse dam. Hier wordt getracht een kwaliteitsslag te bewerkstelligen welke tot een economische impuls moet leiden. Onderdeel daarvan is de ontwikkeling van een hotel en een wellnesscentrum in 2012. De ontwikkelingen rondom het Veerse meer bevinden zich in tegenstelling tot de Oosterschelde in de uitvoeringsfase.

Structuur

Het gebiedsprogramma 'Oosterschelde en Veerse meer' wordt overkoepelend getrokken door de provincie Zeeland. Wanneer verder wordt ingezoomd dan is met betrekking tot de Oosterschelde het overlegorgaan Nationaal Park Oosterschelde actief. In dit overlegorgaan zitten zowel overheden als maatschappelijke partijen, maar het heeft geen formele besluitvormende bevoegdheden. Deze liggen bij de afzonderlijke organisaties. Ten aanzien van de MIRT-verkenning zandhonger staat het ministerie van Infrastructuur en Milieu aan de lat. Voor de gebiedsvisie op de Oosterschelde is de provincie Zeeland de trekker. Voor het versterken van de zeeweringen staat het Projectbureau Zeeweringen aan de lat, een samenwerkingsverband tussen het waterschap Scheldestromen en Rijkswaterstaat Zeeland. De uitvoering van het peilbesluit is de verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat en voor de ontwikkelingen rondom het Veerse Meer is de bestuurlijke programmagroep bestaande uit de omliggende gemeenten, de ZLTO, de provincie Zeeland, het waterschap Scheldestromen, Staatsbosbeheer en de Kamer van Koophandel het eerste aanspreekpunt.

4.2.6. Westerschelde

Figuur 11
Gebiedsprogramma Westerschelde



Inhoud

De Westerschelde is in de Zuidwestelijke Delta het enige bekken met een open verbinding tussen de zee en de rivier. Het kan gezien worden als een estuarium binnen de delta met een grote waterdynamiek. Het gebied wordt gekenmerkt door zijn meergeulenstelsel, de hoge zandplaten en brede intergetijdengebieden. Het heeft dan ook hoge natuurwaarden. Daarnaast vindt er in het gebied enorm veel economische activiteit plaats. De Westerschelde is de corridor van de havens in Vlissingen, Terneuzen en Antwerpen. Juist vanwege deze economische activiteiten zijn de natuurwaarden onder druk komen te staan. Het estuarium voldoet dan ook niet meer aan de natura-2000 doelstellingen (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2010). Tegelijkertijd kwam vanuit Vlaanderen de wens van een nieuwe verdieping steeds nadrukkelijker naar voren. Beide ontwikkelingen leidden ertoe dat men middels een interactief proces tot een pakket van maatregelen kwam welke werden samengevat in de 'Ontwikkelingsschets 2010'. Deze maatregelen bestaan uit het verdiepen van de Westerschelde, het uitvoeren van natuurcompensatieprojecten en het nemen van maatregelen ten aanzien van de waterveiligheid.

Het ideaal van de Stuurgroep voor de Westerschelde is een veilig, gezond en dynamisch estuarium ecosysteem dat optimaal toegang biedt tot de Scheldehavens en tot een aantal kleine havens die met name van belang zijn voor de visserij en recreatie. Het zoet-zout gradiënt met haar hoge zuiveringscapaciteit dient in tact te blijven. De waterkwaliteit moet op orde zijn. De Stuurgroep wil verder dat de resultaten van de evaluatie van de 'Ontwikkelingsschets 2010' worden betrokken bij de verdere ontwikkeling van de samenhang met de andere deltawateren.

Proces

Na het regeerakkoord van 2010 verkeert het beleidsproces rondom de Westerschelde zich in een impasse. De regering gaf daarin namelijk aan dat de ontpoldering van de Hedwigepolder geen doorgang kan vinden en dat naar alternatieve mogelijkheden moet worden gezocht. De 3^e verdieping van de Westerschelde werd in 2010 voltooid, maar de natuurherstelprojecten stuiten op grote weerstand in de omgeving (ontpoldering Hedwigepolder, Waterdunen). De Stuurgroep Zuidwestelijke Delta voert op dit moment dan ook niet de regie in het beleidsproces.

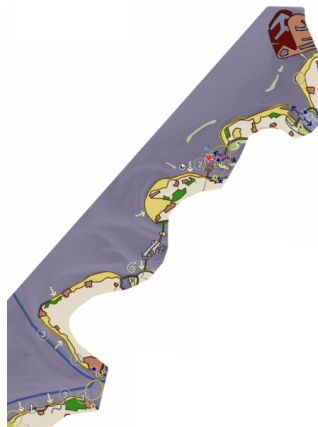
Structuur

Het Bestuurlijk Overleg Westerschelde (BOWS) is het overkoepelend bestuurlijk platform met betrekking tot de Westerschelde. Hierin zijn de omliggende gemeenten, de provincie Zeeland, de Zeeuwse Land- en Tuinbouw Organisatie en de Zeeuwse Milieufederatie vertegenwoordigd. Naast het BOWS is er nog een ander bestuurorgaan actief ten aanzien van de Westerschelde. Dit orgaan wat zowel ambtelijk als bestuurlijk fungeert, is de Vlaams Nederlandse Scheldecommissie (VNSC). Het werd opgericht in het kader van het verdrag tussen Nederland en het Vlaams Gewest inzake de

samenwerking op het gebied van het beleid en het beheer in het Schelde-estuarium. De VNSC bestaat uit een politiek college dat het gemeenschappelijk beleid bepaalt en besluiten neemt, een ambtelijk college dat het beleid invult en coördineert, en tot slot een uitvoerend secretariaat. De commissie heeft als ideaal voor de Westerschelde een Schelde-estuarium als multifunctioneel estuarien watersysteem dat op duurzame wijze wordt gebruikt voor menselijke behoeften (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2011). Voor de uitvoering van de 'Ontwikkelingsschets 2010' staat de provincie Zeeland aan de lat in nauwe samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

4.2.7. Kust en Voordelta

Figuur 12
Gebiedsprogramma Kust en Voordelta



Inhoud

De voordelta is op dit moment een dynamisch gebied met hoge economische productiviteit als gevolg van de aanvoer van voedingsstoffen uit de deltabekken. De kust wordt gekenmerkt door duinen en harde waterkeringen (Oosterscheldekering, Brouwersdam, Haringvlietsluizen, Maeslantkering). De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat de kustlijn een aantal zwakke schakels bevat. Deze worden dan ook versterkt. Dit gebeurt onder andere door het uitvoeren van zandsuppleties. In de voordelta is er sprake van zandhonger. Tevens is er in de afgelopen jaren hard gewerkt aan de aanleg van Maasvlakte 2. In het kader hiervan zijn een aantal compensaties gedaan welke zijn opgenomen in het beheerplan voordelta. Zo zijn een aantal gebieden gedurende bepaalde delen van het jaar afgesloten voor recreatie en visserij. Daarnaast kan de economie in het gebied een impuls gebruiken. Zo is Zeeuws Vlaanderen een krimpregio en heeft de kustzone een aantal economische investeringen nodig om economisch vitaal te blijven.

De Stuurgroep Zuidwestelijke Delta heeft het ideaal van een rijke en gezonde kustzee voor zich met hoge natuurwaarden inclusief zand- en voedselstromen, daarbij gebruik makend van een zo natuurlijk mogelijke kustbescherming. Van de kwaliteiten van het gebied moet tevens gebruik kunnen worden gemaakt door vormen van kustrecreatie, visserij en duurzame energieopwekking. Om dit te bereiken heeft de Stuurgroep een aantal doelstellingen. In de eerste plaats is het verbinden van de oplossingsrichtingen voor de zwakke schakels in de kustbeveiliging met de functies wonen, recreatie en toerisme als doel geopperd (Waterdunen, Zwin). In de tweede plaats heeft zij de samenwerking tussen de verschillende kustbeheerders bij het opstellen van een gebiedsvisie Kust en Voordelta met een economisch-ruimtelijk perspectief als doel. Om dit te bewerkstelligen dienen de provincies Zeeland en Zuid-Holland maatschappelijke partijen uit te nodigen om een gebiedsvisie op te stellen met een ruimtelijk-economisch perspectief op de ontwikkelruimte die ontstaat met het uitvoeren van het beheerplan Voordelta.

Proces

Ten aanzien van het gebiedsprogramma 'Kust en Voordelta' is te constateren dat het beheerplan Voordelta in werking is getreden. De provincie Zeeland is hiervoor verantwoordelijk. In 2012 zal een evaluatie hiervan plaatsvinden. Ook de projecten in het kader van de 'zwakke schakels' zijn in uitvoering of in verre gaande planvorming (Zwin, Waterdunen). Van concrete alliantievorming is nog geen sprake in het gebied.

Structuur

Ten aanzien van de Kust bestaat het Zeeuws Overleg waterkeringen waarin de provincie Zeeland, de kustgemeenten, het waterschap Scheldestromen en Rijkswaterstaat vertegenwoordigd zijn. Zij hebben in 2010 gezamenlijk de Zeeuwse Nota Waterkeringen geschreven waarin de aanpak van de zwakke schakels centraal staat. Ten aanzien van de Voordelta zijn het Ministerie van EL en I en de Provincie Zeeland de belangrijkste partijen in het kader van de handhaving van het beheerplan. Ten aanzien van de veiligheid op lange termijn maakt de Kust en Voordelta deel uit van het Deltaprogramma, deelprogramma Kust.

Tabel 5

De gebiedsprogramma's van de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta

Gebiedsprogramma	Inhoudelijke issues	Procesfase	Bestuurlijk gremium (structuur)
Haringvliet, Hollandsch Diep en Biesbosch	- natuurwaarden staan onder druk (vismigratie) - verbetering natuurwaarden (Deltanatuur) - rivierbedverruiming - gebiedsalliantie	- kieberbesluit wordt alsnog uitgevoerd - uitvoeringsfase - verregaande planvorming - initiatiefase	- Kabinet - Provincie Zuid-Holland - Ruimte voor de Rivier - Natuur- en Recreatieschap Haringvliet
Volkerak, West-Brabant en Oostflakkee	- waterkwaliteit (blauwalg) - economische achteruitgang - waterberging - capaciteit Volkeraksluizen - alliantievorming	- MER-procedure - MER-procedure - Uitvoeringsbesluit in 2012 - MIRT-verkenning - initiatie- en planvormingsfase	- BOKV - BOKV - Ruimte voor de Rivier - Kabinet - BOKV
Bergen op Zoom aan zee	- waterkwaliteit (blauwalg) - gebied heeft economische impuls nodig - zoetwatervoorziening - alliantievorming	- MER-procedure - planvormingsfase - onderzoeksfase - initiatiefase	- BOKV
Grevelingen en de Brouwersdam	- waterkwaliteit (zuurstofloosheid) - economische achteruitgang	- MIRT-verkenning (voorkeursbeslissing in 2012) - Verregaande planvorming/uitvoering	- Bestuurscommissie MIRT-Grevelingen - Natuur- en Recreatieschap Grevelingen
Oosterschelde en het Veerse Meer	Oosterschelde: - zandhonger - tekort aan voedingsstoffen voor schelpdieren - ruimtedruk - kwaliteit zeeweringen - alliantievorming Veerse Meer: - waterkwaliteit	- MIRT-verkenning - planvormingsfase - planvormingsfase - uitvoeringsfase - initiatiefase - uitvoeringsfase	- Kabinet - Nationaal Park Oosterschelde - Provincie Zeeland - Projectbureau Zeeweringen - Provincie Zeeland - Bestuurlijke programmagroep Veerse Meer
Westerschelde	- natuurwaarden staan onder druk - waterveiligheid	- impasse	- BOWS - VNSC - Kabinet
Kust en Voordelta	- zwakke schakels - zandhonger - economische impuls nodig	- verregaande planvorming/uitvoering - nog geen alliantievorming	- Zeeuws overleg waterkeringen - Deltaprogramma, deelprogramma kust

4.3. Verwachtingen, wensen en randvoorwaarden ten aanzien van de lerende evaluatie

De hierboven beschreven beleidsomgeving biedt inzicht in de context waarbinnen de lerende evaluatie haar werking krijgt. Naast deze context zijn er door de opdrachtgever ook een aantal verwachtingen, wensen en randvoorwaarden meegegeven voor het ontwerp voor de lerende evaluatie. Op deze manier wordt invulling gegeven aan de rol van het programmamanagement ten aanzien van de gebiedsprogramma's zoals deze door de opdrachtgever wordt gezien.

In de eerste plaats vindt de opdrachtgever het van belang dat het ontwerp een op maat gesneden systematiek betreft welke de voortgang inclusief doelrealisatie in kaart brengt en op basis hiervan kan worden gestuurd op voortgang en samenhang. Vanuit deze optiek moet het ontwerp een gebiedsmonitor zijn. Het ontwerp moet volgens de opdrachtgever een bijdrage leveren aan het volgen van de realisatie en de doelstellingen van het programma en daarmee inzichtelijk maken of de ontwikkelingen de goede kant op gaan. Daarnaast moet het ontwerp invulling geven aan het vergroten van het vertrouwen en de bereidheid tot samenwerken tussen de betrokken partijen, een andere rol van het programmamanagement. Zo kan de besluitvorming uiteindelijk een stapje verder worden gebracht. Een volgende wens vanuit het programmabureau is dat de lerende evaluatie een bijdrage levert aan de zichtbaarheid van het programmabureau. Het programmabureau moet meer en meer als een platform worden gezien, zodat betrokkenen in de gebiedsprogramma's weten dat ze bij het programmabureau terecht kunnen voor het verzamelen van informatie en het afstemmen van de planvorming. Een volgende vraag vanuit het programmabureau is dat er overleggen worden georganiseerd omtrent de voortgang in de gebiedsprogramma's met als doel te komen tot een meer samenhangende besluitvorming en het leren van elkaar in de gebiedsprogramma's. Het achterliggende doel van de bovenstaande wensen is formeel erkend te worden als programma en de urgentie van de te nemen maatregelen verder aantonen. Tot slot dient de lerende evaluatie een bijdrage te leveren aan het aanspreken, entameren en stimuleren van de gebiedsprogramma's.

5. Empirische bouwstenen voor de lerende evaluatie

In dit hoofdstuk zal worden toegewerkt naar een aantal empirische bouwstenen voor de inrichting van de lerende evaluatie. Dit zal worden gedaan door de in het conceptueel model geopperde context-, actor- en impactfactoren te analyseren met betrekking tot de Zuidwestelijke Delta. Daarbij wordt onder andere bekeken in hoeverre de condities welke van belang zijn voor het slagen van een lerende evaluatie aanwezig zijn in de beleidsomgeving van de Zuidwestelijke Delta. Daarmee vormt dit hoofdstuk meer specifiek de beantwoording op deelvraag 3 en een eerste aanzet voor de beantwoording van deelvraag 4.

5.1. De actorfactoren als bouwstenen voor de lerende evaluatie

5.1.1. De aanwezigheid van een leergemeenschap

Een eerste factor welke van belang is voor het al dan niet slagen van de lerende evaluatie is de aanwezigheid van een leergemeenschap. De bereidheid en mogelijkheid om te leren bepalen of en in hoeverre een lerende evaluatie kans van slagen heeft. Na de vaststelling van het Uitvoeringsprogramma in het voorjaar van 2011 is het programmamanagement in een nieuwe fase terecht gekomen. De focus ligt nu vooral op het bewaken van de samenhang en het aansporen van de gebiedsprogramma's. Daartoe is dan ook in februari 2011 het team gebiedsprogramma's opgericht. De mogelijkheden tot een lerende evaluatie worden dan ook op verzoek van het programmabureau primair gefocust op dit team met een kleine uitstraling daarbuiten.

Volgens de geïnterviewde en gesproken teamleden bestaat er in het beleidsproces rondom de Zuidwestelijke Delta veel commitment om van elkaar te leren. Procesleiders zijn bereid naar elkaar te luisteren en te reflecteren op elkaars aanpak. Er is sprake van een constructieve en open houding onder de betrokkenen. Dit blijkt onder meer uit de bereidheid van de leden van het team gebiedsprogramma's om de teambijeenkomsten bij te wonen en te leren van elkaars expertise. Tijdens deze vergaderingen wordt actief gewerkt aan de uitwisseling van kennis en ervaringen bij de verschillende gebiedsprogramma's. De bijeenkomsten welke worden georganiseerd door het programmabureau worden gekenmerkt door een grote opkomst. Of zoals een van de respondenten het zei:

'Het bruist hier van de betrokkenheid'

De leden van het team gebiedsprogramma's en andere sleutelfiguren in het beleidsveld van de Zuidwestelijke Delta zien het programmabureau als de plaats waar kennis dient te worden uitgewisseld en als ondersteunde organisatie van de verschillende gebiedsprogramma's. Als voorbereiding op de eerste bijeenkomst van het team gebiedsprogramma's werd in een korte notitie de opzet van de lerende evaluatie toegelicht. Door middel van een enquête zijn de verwachtingen en ideeën omtrent de aanpak van deze lerende evaluatie in kaart gebracht. De betrokkenen gaven hierin aan het leren van elkaar erg te waarderen evenals het uitwisselen van ervaringen, het explorerende karakter en het meeveranderen van de evaluatie. Een andere indicator is de belangstelling voor de kennis- en leersessies welke later in deze scriptie aan de orde zullen komen. De trekkers van de gebiedsprogramma's zijn bereid deel te nemen en invulling te geven aan deze sessies. Van huivering hiervoor is geen sprake.

Geconcludeerd kan worden dat er in het beleidsveld van de Zuidwestelijke Delta sprake is van een sterke leergemeenschap en er tevens sprake is van commitment en acceptatie voor de aanpak en open insteek van de lerende evaluatie.

Naast deze sociale bereidheid om te leren is ook de mogelijkheid om te leren van groot belang. In hoeverre zijn partijen en belanghebbenden politiek/institutioneel in staat om te leren van elkaar. De focus van de lerende evaluatie is het team gebiedsprogramma's. Het leren van elkaar zal primair binnen dit team plaats moeten vinden. Gezien deze constatering is het echter wel van belang dat de teamsamenstelling de lading van de gebiedsprogramma's dekt. Op dit moment bestaat het team uit de volgende leden:

- Programmamanager gebiedsprogramma's
- Omgevingsmanager Zuidwestelijke Delta
- Liaison provincie Noord-Brabant
- Liaison provincie Zeeland
- Liaison provincie Zuid-Holland
- Projectsecretaris MIRT-verkenning Grevelingen
- Secretaris Stuurgroep Zuidwestelijke Delta
- Secretaris

De programmamanager is vanuit het programmabureau verantwoordelijk voor het toezien op de in het Uitvoeringsprogramma beschreven doelen, ambities en taken ten aanzien van de gebiedsprogramma's. De omgevingsmanager is verantwoordelijk voor het contact met de gemeenten en de maatschappelijke partijen in de gebieden. De Liaisons vertegenwoordigen de gebiedsprogramma's welke binnen de grenzen van hun provincie liggen. Zij halen de informatie op uit hun lijnorganisaties en brengen dit in het team. Daarnaast geldt voor enkelen van hen een dubbelfunctie. Zo is de Liaison van Noord-Brabant tevens vanuit de provincie de trekker in het gebiedsprogramma 'Bergen op Zoom aan zee' en het gebiedsprogramma 'Volkerak, West-Brabant en Oostflakkee'. Voor de liaison van Zeeland geldt dat zij tevens een van de trekkers is van het gebiedsprogramma 'Oosterschelde en het Veerse Meer'. De projectsecretaris MIRT-verkenning 'Grevelingen en de Brouwersdam' vertegenwoordigt een gebiedsprogramma dat zich al in een vergevorderd stadium bevindt. De alliantie is hier uitgegroeid tot een MIRT-verkenning waarin rijk en regio samenwerken. De secretaris van de Stuurgroep neemt deel aan het team om eventuele knelpunten welke bestaan in de gebiedsagenda's op de agenda van de Stuurgroep te krijgen. Duidelijk is dat niet alle project- en procesleiders van de gebiedsontwikkelingen in de gebiedsprogramma's in het team vertegenwoordigd zijn.

Institutioneel is het niet mogelijk om van ieder gebiedsprogramma de procesleider aan tafel te krijgen. Hiervoor zijn de liaisons verantwoordelijk. Dit zijn contactpersonen vanuit de provincies welke de gebiedsprogramma's in deze provincies vertegenwoordigen bij het programmabureau Zuidwestelijke Delta. Om het leerproces op gang te brengen tussen de gebiedsprogramma's is dan ook niet alleen het leren binnen het team van belang. Het leerproces dient ook in een bredere context rondom de gebiedsprogramma's plaats te vinden. Dit kan worden gestimuleerd door kennis- en leersessies te organiseren waarbij zowel de liaisons als de project- en procesleiders van de gebiedsontwikkelingen in de gebiedsprogramma's aanwezig zijn. Zo kan het leerproces ook breder dan in het team uitgedragen worden onder een grotere groep betrokkenen.

De werkplaats met haar faciliteiten biedt hier een prima plaats voor. De werkplaats is een ontmoetings- en inspiratieplaats gevestigd in het oude stadhuis van Goes waar ruimte is voor kennisuitwisseling, discussie, onderzoek en het vertellen van verhalen. De werkplaats wordt ondersteund door een team van deskundigen uit diverse invalshoeken welke denkkraft leveren voor de te bespreken onderwerpen. Daarnaast zijn er bij de betrokken organisaties in de gebiedsprogramma's procesgelden beschikbaar gesteld om deel te nemen aan activiteiten in het kader van het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke delta.

Concluderend kan gesteld worden dat er institutioneel belemmeringen zijn om tot een grote mate van leerprocessen te komen in het team gebiedsprogramma's. Het organiseren van kennis- en leersessies voor een bredere groep betrokkenen kan helpen deze belemmeringen weg te nemen. De werkplaats van de Zuidwestelijke Delta is hier een goede plaats voor.

5.1.2. 'Sense of urgency' tot evalueren in de Zuidwestelijke Delta

Een tweede actorfactor welke van belang is voor het slagen van een lerende evaluatie is de noodzaak om te evalueren. Na de vaststelling van het Uitvoeringsprogramma in het voorjaar van 2011 is er bij het Programmabureau Zuidwestelijke Delta behoefte aan het monitoren van de gebiedsprogramma's om zo te kunnen zien of de gestelde doelen worden gehaald. Dit kan gebeuren middels een jaarlijkse rapportage, maar liever nog wordt de voortgang frequenter gevolgd. Zo kan volgens de respondenten worden gezien of er progressie wordt geboekt of dat er knelpunten ontstaan welke actie vragen van de Stuurgroep. Dit kan helpen de aanjaagfunctie van de Stuurgroep te verbeteren en kan de inhoudelijke samenhang tussen de gebiedsprogramma's vergroten.

Het monitoren en evalueren van de voortgang in de gebiedsprogramma's wordt door de betrokkenen vanuit nog een andere invalshoek als zeer belangrijk gezien. Het is namelijk zo dat voor het overgrote deel van de maatregelen zoals geschetst in het Uitvoeringsprogramma nog geen financiering is geregeld. Het monitoren en evalueren van de voortgang in de gebiedsprogramma's kan helpen het nut en de noodzaak van de geopperde maatregelen nog meer inzichtelijk te maken. Dit kan er uiteindelijk toe leiden dat de betrokken partijen bereid zijn de financiering voor de gestelde maatregelen op zich te nemen. De evaluatie kan in die zin als een soort marketing tool van het programmabureau worden gezien. Het kan bijdragen aan een verdere continuatie van het programma. Concluderend kan gesteld worden dat de betrokken partijen sterk de noodzaak voelen de gebiedsprogramma's te monitoren en te evalueren. Ze hebben daarbij niet alleen de behoefte aan een jaarlijkse rapportage, maar vooral ook aan een proces waarbij tussentijds wordt gewerkt aan de samenhang tussen de gebiedsprogramma's en het delen van ervaringen om zo ook tot een daadwerkelijke voortgang te komen in de gebiedsprogramma's.

5.2. De contextfactoren als bouwstenen voor de lerende evaluatie

De volgende categorie factoren zijn de contextfactoren. Dit zijn de factoren waar de theorie omtrent de lerende evaluatie een aantal ontwerpprincipes voor schetst. De toepasbaarheid van deze ontwerpprincipes moet echter wel empirisch worden vastgesteld. Dat zal dan ook hier aan de orde komen.

5.2.1. Governance in de Zuidwestelijke Delta

Een eerste contextfactor is de mate van governance. In de operationalisering omschreef ik governance als een op samenwerking gerichte vorm van beleidsvoering waarbij vertegenwoordigers van overheid, markt en civiele samenleving deelnemen aan gemengde openbare en private netwerken. Daarbij is een onderscheid te maken tussen multi-level en multi-actor governance. In de eerste plaats zal worden stilgestaan bij de governance zoals deze in zijn algemeenheid geldt ten aanzien van de gebiedsprogramma's. Daarna zal gezien de leesbaarheid van deze scriptie worden ingezoomd op slechts 1 gebiedsprogramma en zal deze dienen als pars pro toto. Gekozen is voor het gebiedsprogramma 'Grevelingen en de Brouwersdam', omdat dit gebiedsprogramma veel governance kenmerken heeft welke ook opgaan voor de andere gebiedsprogramma's.

Ten aanzien van de multi-level governance is te stellen dat er is sprake van zeer veel gedeelde verantwoordelijkheden tussen de overheden in de Zuidwestelijke Delta. Zo is de Staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk voor de uitvoering van het Nationaal Waterplan. De wateropgaven uit dit plan zijn opgenomen en vertaald in het Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta. De staatsecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie is verantwoordelijk voor de

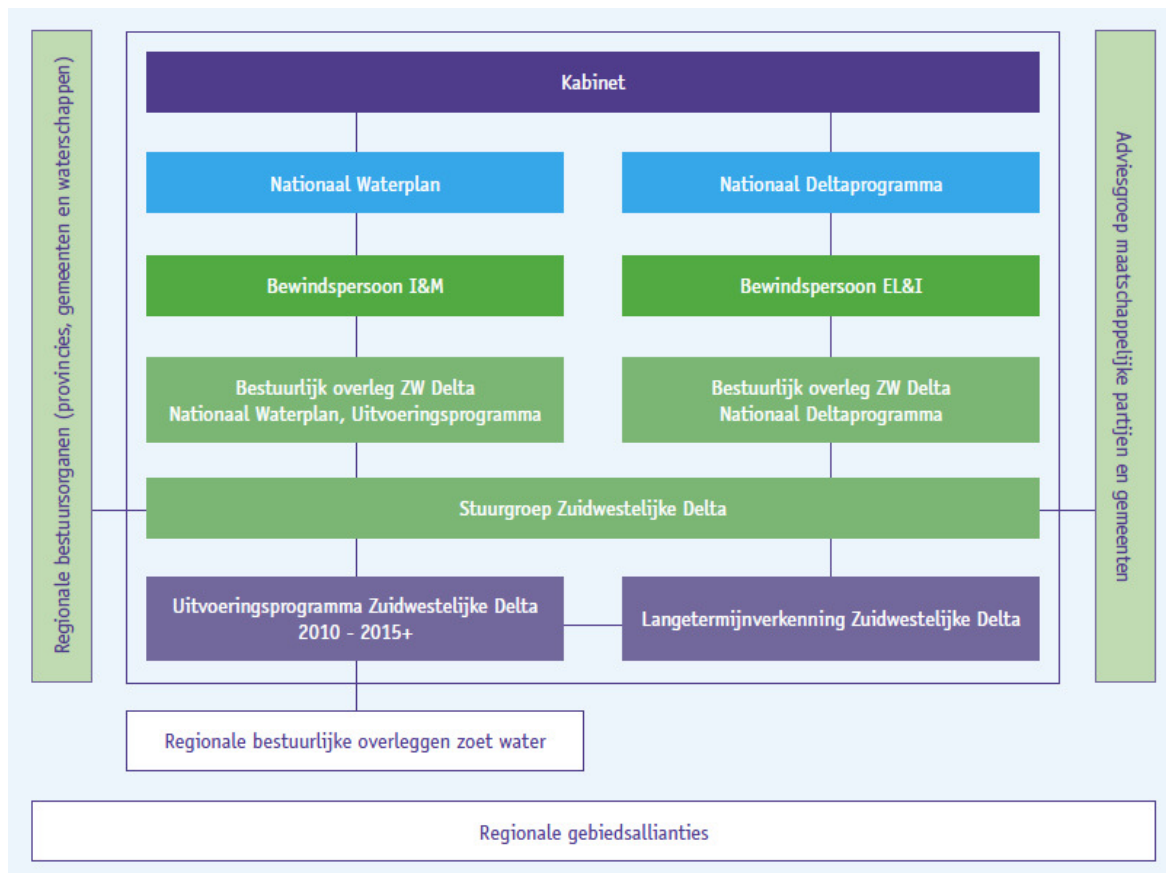
bijdrage van de Zuidwestelijke Delta aan de lange termijn verkenningen in het kader van het Nationaal Deltaprogramma. Beide bewindspersonen zijn verantwoordelijk voor het zoetwatervraagstuk in de Zuidwestelijke Delta (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2010:73).

De provincies zijn in het kader van het Uitvoeringsprogramma verantwoordelijk voor onder andere de regionale gebiedsontwikkeling, de ruimtelijke kwaliteit en inrichting, het voldoen aan de doelen voor waterkwaliteit en natuur. De waterschappen zijn op hun beurt verantwoordelijk voor het op orde houden en brengen van waterkeringen, de zoetwatervoorziening en de waterkwaliteit. De gemeenten zijn binnen de gebiedsprogramma's medeverantwoordelijk voor het ontwikkelen en uitwerken van plannen op lokaal niveau. Ze zijn de noodzakelijke schakel om gebiedsontwikkelingen en de uitvoering van gebiedsprojecten tot stand te brengen en nemen deel in allianties van partijen betrokken in de uitvoering. Concluderend kan gesteld worden dat er in het beleidsveld van de Zuidwestelijke Delta sprake is van een grote mate van multi-level governance. Voor de gestelde beleidsdoelen en –ambities is het noodzakelijk dat overheden op de verschillende niveaus samenwerken. Niet een overheidsniveau heeft de realisatiemacht in pacht, terwijl er wel overheden zijn die over hindermacht beschikken.

Om de mate van multi-actor governance in beeld te brengen is het goed om in te zoomen op het gebiedsprogramma 'Grevelingen en de Brouwersdam'. In dit gebiedsprogramma is sprake van een aantal belangrijke actoren. Het natuur- en recreatieschap bestaat uit een vijftal gemeenten en de provincies Zeeland en Zuid-Holland. Het natuur- en recreatieschap Grevelingen is primair verantwoordelijk voor het beheer van gebied de Grevelingen tot een diepte van vijftig centimeter. Voor de beleidsontwikkeling en uitvoering wordt 'het schap' ondersteund door Groenservice Zuid-Holland (G.Z-H). Het beheer van het gebied ligt dus in handen van het schap, waarbij de ontwikkeling wordt gefaciliteerd door GZH. Staatsbosbeheer beheert de natuur op de eilanden en Rijkswaterstaat is de beheerder wanneer het gaat om een diepte vanaf vijftig centimeter in het meer. Zij zijn ook verantwoordelijk voor de primaire waterkeringen. Ook de gemeenten en provincies afzonderlijk zijn sterk betrokken in het gebiedsproces, waarbij de provincies een faciliterende rol hebben. Ten slotte is er nog de alliantie bestaande uit het Natuur- en Recreatieschap Grevelingen, Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer en de private partijen Marina Port Zélande (voor de duurzame jachthaven van de toekomst) en Delta NV (voor de exploitatie van de getijcentrale). Het hoofddoel van alliantie is de realisatie van de voorgestelde maatregelen dichterbij te brengen (Natuur- en recreatieschap Grevelingen, 2010). Te zien is dat er in het gebiedsprogramma een veelheid aan actoren actief is met ieder hun eigen wettelijke verantwoordelijkheden. Er is sprake van een hoge mate van multi-actor governance waarbij overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties samen beslissen omtrent de gebiedsontwikkeling. Niet een partij heeft de definitieve beslissingsmacht al moet gesteld worden dat de rijksoverheid middels de financiering van het MIRT een grote stem heeft in het beleidsproces.

Concluderend kan gesteld worden dat er ten aanzien van de gebiedsprogramma's uit het Uitvoeringsprogramma sprake is van een hoge mate van Governance. Daarbij heeft de rijksoverheid vanwege de financiering en bevoegdheden nog steeds een dominante positie in het beleidsveld. De regio heeft echter ook een zeer belangrijke verantwoordelijkheid in het gebied. Zonder de medewerking van de regionale (overheids)partijen kunnen de gestelde beleidsambities dan ook niet gerealiseerd worden. Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Voor de te ontwerpen evaluatie betekent dit dat het verstandig is deze zowel van lerende elementen als op verantwoording gebaseerde elementen te voorzien. Een lerende evaluatie kan uitstekend uit de voeten in een dergelijke context, omdat deze zowel op het leren als op het verantwoorden is gebaseerd. 50

Figuur 13
Governance in de Zuidwestelijke Delta



5.2.2. Dynamiek in de beleidsomgeving van de Zuidwestelijke Delta

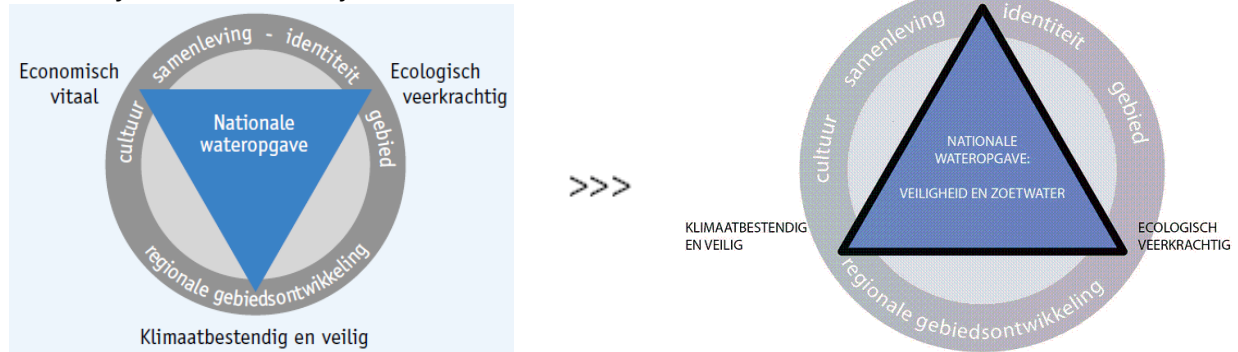
Een tweede contextfactor betreft de dynamiek in de beleidsomgeving van de Zuidwestelijke Delta. Ook met betrekking tot deze factor schetste de theorie omtrent de lerende evaluatie een richtlijn. De toepasbaarheid hiervan dient echter ook empirisch te worden vastgesteld. Zo stelde de theorie dat bij een dynamisch beleidsveld de evaluatie moet meeveranderen om haar functie te behouden. In de analyse is de beleidsdynamiek in het eerste jaar van 2011 als focus gehanteerd. Dit is gedaan om zo concreet mogelijke bouwstenen op te leveren voor de te ontwerpen lerende evaluatie.

In de operationalisering splitste ik de dynamiek in de beleidsomgeving op in interne en externe dynamiek. Daarbij moet worden aangegeven dat het afhankelijk is van de 'boundary judgements' van de onderzoeker of een ontwikkeling te duiden is als interne dan wel externe dynamiek. Ten aanzien van de externe dynamiek is te stellen dat er in de onderzochte periode geen grote wetswijzigingen zijn geweest welke gevolgen hebben voor het Uitvoeringsprogramma zoals dat in het vorige hoofdstuk is geschetst. Wel hebben er zich grote nationale politieke verschuivingen voorgedaan. Zo werd in het najaar van 2010 het kabinet Rutte I gepresenteerd. In het voorjaar van 2011 werd als gevolg hiervan duidelijk dat het kabinet het kierbesluit terugtrok en dat ook de ontpoldering van de Hedwigepolder geen doorgang kon vinden (Kabinet Rutte I, 2010). In juni 2011 besloot het kabinet vervolgens dat het kierbesluit alsnog ten uitvoer moest worden gebracht. Daarnaast bleek dat het nieuwe kabinet een grote bezuinigingsoperatie op poten ging zetten, waarbij natuur en ecologie niet meer als grote beleidsprioriteiten werden gezien.

Deze externe dynamiek werd vertaald in interne dynamiek op programmaniveau. Waar eerst de problematiek in de gebiedsprogramma's werd geframed als zijnde een ecologieprobleem, wordt nu gesproken van een economisch probleem en steeds vaker ook van een veiligheidsprobleem. Dit is

noodzakelijk, daar de financiering van de gestelde doelen en ambities veeleer nog niet is geregeld. Een frameshift kan ervoor zorgen dat de financieringsstroom alsnog op gang komt de komende jaren. Figuur 14 geeft een weergave van deze framewijziging. Economie staat nu boven veiligheid en ecologie.

Figuur 14
Frameshift in de Zuidwestelijke Delta



In concreto betekende de kabinetswijziging dat er ook nieuwe staatssecretarissen kwamen. Ten aanzien van het Uitvoeringsprogramma werd staatssecretaris Atsma de verantwoordelijke voor het nationaal waterbeleid. Bij zijn eerste werkbezoek aan de Zuidwestelijke Delta maakte hij duidelijk dat de uitvoeringsbeslissing rondom de verzilting van het Volkerak-Zoommeer met de verwachte kosten van 200 miljoen in 2012 niet realistisch was. De benodigde financiën zijn daar simpelweg niet voor beschikbaar. Daarom stelde hij voor tot een verbrede argumentatielijntje te komen waarbij ook het gebiedsprogramma 'de Grevelingen en de Brouwerdam' wordt betrokken. Deze boodschap is door het programmabureau de afgelopen maanden omgevormd tot de ontwikkeling van een uitvoeringsstrategie welke moet leiden tot een samenhangend besluit omtrent de Grevelingen en het Volkerak-Zoommeer in 2012. Doel hiervan is de onmogelijkheid van de financiering in het huidige tijdsbestek om te vormen tot een mogelijkheid tot uitvoering in de toekomst. De besluitvorming wordt als het ware in tijd opgerekt.

In een tweetal gebiedsprogramma's werd de kabinetswijziging ook van een vervolg voorzien. Zo werken de gebiedsprogramma's 'Grevelingen en de Brouwerdam' en het gebiedsprogramma 'Volkerak, West-Brabant, Oostflakkee' nu aan een aantal businesscases. Daarmee trachten zij de economische focus van het gebiedsprogramma te versterken en zo tot een financiering van de geopperde maatregelen te komen.

Ook het toetreden van nieuwe actoren werd in de operationalisering als een vorm van interne dynamiek getypeerd. In concreto zijn er geen nieuwe actoren toegetreden tot het beleidsveld. Wel is het zo dat de gemeenten een grotere stem hebben gekregen dan zij eerst hadden. Zo krijgen zij vanaf de zomer van 2011 een vertegenwoordiging in de Stuurgroep.

Tot slot moet ook de wisseling van zowel de Provinciale als de Gedeputeerde Staten worden genoemd als een vorm van interne dynamiek. Door de Provinciale verkiezingen in het begin van 2011 is er een nieuwe balans ontstaan in de Staten van Zeeland, Noord-Brabant en Zuid-Holland. Waar eerst een (VVD) gedeputeerde van Zuid-Holland voorzitter was van de Stuurgroep is er nu een (SP) gedeputeerde van Noord-Brabant voorzitter. Deze voorzitter wil met veel energie aan de slag gaan in de Zuidwestelijke Delta. Daartoe zal gekomen moeten worden tot de uitvoering van concrete projecten. Dit zorgt ervoor dat de focus veel meer naar dit aspect verschuift in het Uitvoeringsprogramma.

Concluderend kan gesteld worden dat het Uitvoeringsprogramma met haar doelen en ambities nauwelijks aan verandering onderhevig is, maar dat de route daar naartoe vanwege veranderde beleidsprioriteiten aan het verschuiven is. In dit verband is sprake van veel dynamiek. De lerende evaluatie zal in moeten spelen op deze dynamiek door zich voortdurend aan te passen. De te bereiken leereffecten zullen zich in concreto moeten richten op de economische aspecten van de gebiedsprogramma's en het verder uitwerken van concrete projecten. Dit kan gebeuren door het ontwikkelen van businesscases in de gebiedsprogramma's te stimuleren .

5.3. De impactfactoren als bouwstenen voor de lerende evaluatie

De laatste categorie factoren zijn de impactfactoren. Dit zijn de factoren waarop de lerende evaluatie zijn werking zal krijgen. In het conceptueel model werd deze categorie uitgesplitst in een aantal factoren. Daarbij is programmasturing de belangrijkste factor. Deze factor werd uitgesplitst in de 'connective capacity', de mate van 'co-opetition' en de functies van de programmasturing. In dit gedeelte wordt bezien hoe de programmasturing met betrekking tot de gebiedsprogramma's in de praktijk plaatsvindt, hoe deze door de betrokkenen wordt ervaren en op welke wijze de lerende evaluatie hier een bijdrage aan kan leveren, zodat gekomen kan worden tot een effectievere programmasturing. Op deze manier wordt tot een empirische invulling van de in de operationalisering geduide factoren gekomen en zodoende de 'lerende evaluatie' van concrete bouwstenen voorzien. Voorts zal worden bezien ten aanzien van welke doelen en ambities van de gebiedsprogramma's de lerende evaluatie haar werking kan krijgen. Er wordt begonnen met een weergave zoals de programmasturing op dit moment plaatsvindt. Dit wordt gedaan aan de hand van de concepten 'connective capacity' en de mate van 'co-opetition'.

5.3.1. De 'connective capacity' en de mate van 'co-opetition'

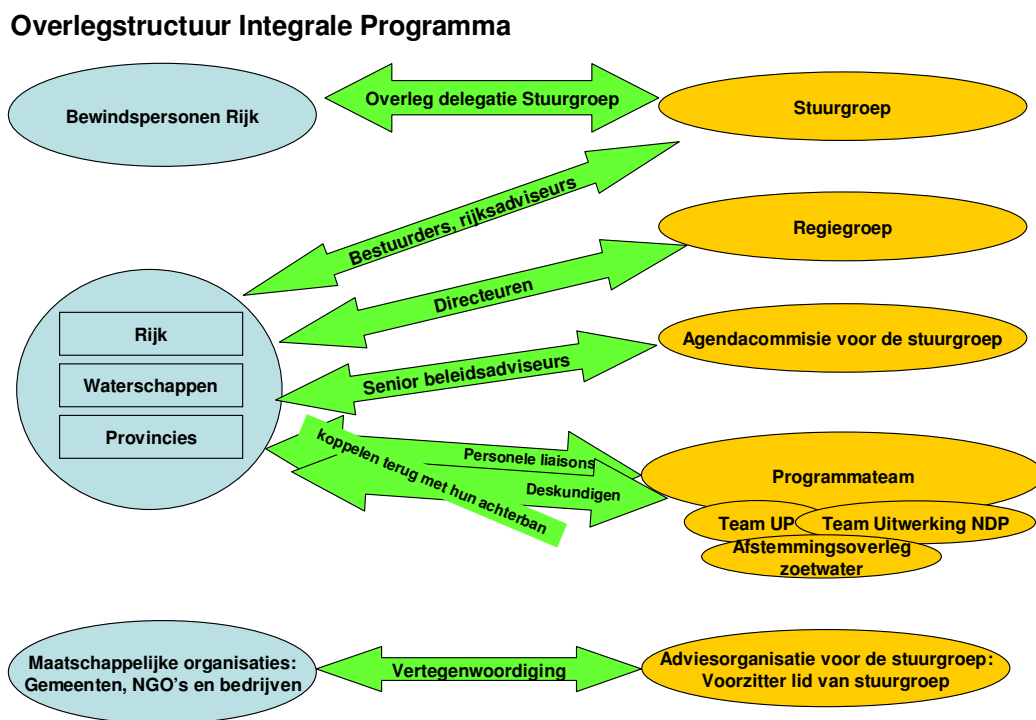
Om de complexe doelen en opgaven uit het Uitvoeringsprogramma te realiseren past de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta programmamanagement toe. Doel van dit programmamanagement met betrekking tot het uitvoeringsprogramma is dat de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta de regie kan voeren over de gebiedsprogramma's en de belangrijkste watergerelateerde projecten daarbinnen (Programmabureau Zuidwestelijke Delta, 2011a).

De 'connective capacity' ofwel het verbindend vermogen van het programmamanagement blijkt uit de verbindingen die bestaan tussen de lijnorganisaties en het programma enerzijds en de verbindingen tussen de verschillende programma's anderzijds. De verbinding tussen het programma en de lijnorganisatie wordt aangeduid als de programma-lijnconnectie. De programma-lijnconnectie is ten aanzien van de gebiedsprogramma's als volgt geregeld. Enkele malen per jaar is er bestuurlijk overleg tussen (een delegatie van) de Stuurgroep Zuidwestelijke delta met de relevante bewindslieden. In de Stuurgroep, die vier maal per jaar bijeenkomt, zitten de bestuurders van de regio en de rijksadviseurs. In de agendacommissie voor de Stuurgroep zijn de provincies, waterschappen en het rijk eveneens vertegenwoordigd op ambtelijk niveau. Daarnaast is er 2 keer per jaar een regiegroep waarbij er overleg is met de directeurs van provincies, waterschappen en het rijk. In de adviesgroep worden maatschappelijke organisaties, bedrijven en gemeentes vertegenwoordigd. De adviesgroep functioneert als adviesorganisatie van de Stuurgroep. Tenslotte zijn in het programmateam en de daaronder functionerende teams deskundigen en ambtenaren vertegenwoordigd, die eveneens een liaison vormen met hun achterban. De dagelijkse voortgang wordt besproken in het werkoverleg met de programmadirecteur, programmamanagers en de staf. Figuur 15 geeft een weergave van de programma-lijnconnectie ten aanzien van de gebiedsprogramma's in de Zuidwestelijke Delta. Op basis van deze gegevens kan niet anders gesteld worden dan dat structuur van de programmasturing en daarmee de programma-lijnconnectie formeel gezien prima staat.

Uit de uitgevoerde observaties blijkt echter dat er in het Programmteam nauwelijks wordt gesproken over de gebiedsprogramma's. Daarom is in februari 2011 het team gebiedsprogramma's opgericht waarin in een veel grotere mate wordt gesproken over de gebiedsprogramma's en de gebiedsoverstijgende thema's. Binnen dit team zijn de liaisons vanuit de lijnorganisaties de contactpersonen voor de gebiedsprogramma's, maar weten zij volgens sommige betrokkenen niet altijd specifiek wat er plaatsvindt in de deelgebieden. Zo blijkt uit interviews dat de liaison voor Zeeland niet altijd goed op de hoogte is van de ontwikkelingen in de gebiedsprogramma's 'Westerschelde' en 'Kust en Voordelta' en de liaison van 'Zuid-Holland' niet altijd goed op de hoogte is van de ontwikkelingen rondom het gebiedsprogramma 'Grevelingen en de Brouwersdam', terwijl zij wel geacht worden deze te vertegenwoordigen. Dit doet afbreuk aan een productieve en betekenisvolle programma-lijnconnectie. Ook deze constatering levert een bouwsteen op voor de 'lerende evaluatie'. Het betekent de facto dat de te bewerkstelligen leerprocessen zich niet alleen in het team gebiedsprogramma's moeten voltrekken maar in een bredere kring daarbuiten. Alleen dan kan gekomen worden tot samenhang en synchroniciteit tussen de gebiedsprogramma's.

Figuur 15 (Programmabureau Zuidwestelijke Delta, 2011c:19)

De programma-lijnconnectie ten aanzien van de gebiedsprogramma's in de Zuidwestelijke Delta



De tweede verbinding is de programma-project connectie. Het gaat hierbij om productieve en betekenisvolle verbindingen met andere projecten/programma's. Voor de Zuidwestelijke Delta gaat het om de verbindingen tussen de verschillende gebiedsprogramma's. In hoeverre zijn de programma's van elkaar geïsoleerd dan wel aan elkaar verbonden. Deze verbinding kan samen met het concept 'co-opetition' worden gezien omdat dit concept feitelijk een nadere invulling geeft van programma-project connectie. Co-opetition kan worden omschreven als de balans tussen samenwerking (coöperation) en competitie (competition) tussen de verschillende gebiedsprogramma's.

Wanneer de programmasturing wordt bestudeerd dan is er feitelijk sprake van Programma-programma sturing. De sturing vanuit de Stuurgroep welke plaatsvindt op basis van het Uitvoeringsprogramma is namelijk gericht op de gebiedsprogramma's. Binnen deze programma's

bestaan, zoals in hoofdstuk 4 is weergegeven, vervolgens ook weer bestuurlijke en ambtelijke gremia welke actief zijn in de desbetreffende gebieden. Deze constatering heeft gevolgen voor de programma-project connectie. De gebiedsprogramma's beschouwen zichzelf namelijk in sterke mate als zelfstandige entiteiten. Dit zorgt ervoor dat er niet altijd sprake is van een optimale programma-project connectie. De gebiedsprogramma's zijn in sterke mate naar binnen toe gericht. Of zoals een van de betrokkenen het verwoorde:

'Interactie tussen de gebiedsprogramma's is primair de verantwoordelijkheid van de trekkers.'

Deze naar binnen toe gekeerde houding (=autopoëtisme) leidt ertoe dat de trekkers van de gebiedsprogramma's niet altijd van elkaar weten welke ontwikkelingen er zijn in de overige gebieden. Dit terwijl er een grote mate van samenhang bestaat tussen de ontwikkelingen in de verschillende gebiedsprogramma's (Stuurgroep Zuidwestelijke Delta, 2009). Een van de geïnterviewden verwoorde het als volgt:

'De gebiedsprogramma's weten niet zo veel van elkaar. Het ontbreekt aan overzicht, voortgang en samenwerking.'

Of zoals een andere betrokkene het verwoorde:

'Er is onvoldoende afstemming tussen de gebiedsprogramma's uit het Uitvoeringsprogramma.'

Deze constatering leiden tot de conclusie dat er op het niveau van de trekkers van de gebiedsprogramma's sprake is van een tamelijk zwakke project-programmaconnectie. Dit uit zich ook in de mate van 'co-opetition'. Er is nauwelijks sprake van competitie tussen de gebiedsprogramma's. De gebiedsprogramma's opereren in sterke mate autonoom van elkaar. Deze conclusies bieden bouwstenen voor de lerende evaluatie. Deze dient, wanneer zij wil bijdragen aan een effectievere programmasturing ten aanzien van de gebiedsprogramma's, te worden voorzien van elementen die de samenwerking, afstemming en de interactie tussen de gebiedsprogramma's vergroten. Pas wanneer dit gebeurt, kan er een gezonde competitie tussen de gebiedsprogramma's ontstaan wat kan leiden tot het 'beste-jongetje-van-de-klas-gedrag', een vruchtbare samenwerking en synchroniciteit van werkprocessen.

5.3.3. Functies programmasturing

Uit de bestudeerde beleidsdocumenten, de uitgevoerde observaties en de interviews welke gehouden zijn met de betrokkenen blijkt de programmasturing ten aanzien van de gebiedsprogramma's een groot aantal (sub)functies te hebben. In dit gedeelte zal worden geanalyseerd welke functies dit zijn, op welke functies de lerende evaluatie haar werking kan hebben en welke concrete bouwstenen dit oplevert voor het ontwerp.

Er blijken een tweetal hoofdfuncties van de programmasturing te zijn ten aanzien van de gebiedsprogramma's. In de eerste plaats is er de **aanjaag- en facilitatiefunctie**. De Stuurgroep en daarmee het programmabureau heeft de taak de gebiedsprogramma's te bevorderen en te faciliteren. Daarbij wordt door de betrokkenen nadrukkelijk aangegeven dat de feitelijke uitvoering van de projecten voortkomend uit de gebiedsprogramma's voorbehouden is aan de partijen die daarvoor verantwoordelijk of bevoegd zijn. Het bevorderen wordt door de geïnterviewden vanuit verschillende invalshoeken bekeken. Een eerste onderdeel van deze functie is het volgen van de realisatie van de doelen en ambities in de gebiedsprogramma's. Op dit moment vindt dit volgens de betrokkenen onvoldoende plaats. Een jaarlijkse voortgangsrapportage kan bijdragen aan het inzichtelijk maken van de ontwikkelingen in de gebiedsprogramma's. Op basis hiervan kan de Stuurgroep besluiten nemen aangaande het versnellen, faseren dan wel vertragen van de besluitvorming. De lerende evaluatie zal dan ook worden voorzien van een voortgangsrapportage ten aanzien van de gebiedsprogramma's. De geïnterviewden geven daarbij aan dat het niet bij een

jaarlijkse voortgangsrapportage dient te blijven. Het is noodzakelijk voortdurend in interactie te blijven met de proces- en programmaleiders om zo eventuele issues al in een vroeg stadium aan te kaarten en op te lossen.

Een tweede onderdeel van deze functie is het mobiliseren van daadkracht voor de uitvoering. De Stuurgroep stelt zich ten doel de besluitvorming in de gebieden verder te brengen. Daarbij wordt er gestuurd op de uitvoering en het nemen van cruciale besluiten. De uitvoering van projecten en gebiedsprogramma's dient zo dichterbij te worden gebracht. Dit tracht de Stuurgroep te bereiken door de alliantievorming in de gebieden te regisseren, zonder dat zij het secretariaat daarvan voert. Zij wil dit doen door de gebiedsprogramma's van elkaar te laten leren omtrent de alliantievorming en de financieringsmogelijkheden. Dit kan volgens de respondenten gebeuren door de interactie tussen de gebiedsprogramma's te verbeteren. Een ander middel om de uitvoering van de geopperde maatregelen dichterbij te brengen is het verbreden en verdiepen van het bestuurlijke en maatschappelijk draagvlak. Voor de Stuurgroep is het daarom van belang de bereidheid tot samenwerking en investeren van tijd tot tijd te signaleren. De voortgangsrapportage (als onderdeel van de lerende evaluatie) moet daarom van dit element worden voorzien. Het ultieme doel daarbij is het vinden van geld voor de uitvoering van de gestelde maatregelen.

In de tweede plaats is er de **samenhang- en synchronisatiefunctie**. De Stuurgroep van de Zuidwestelijke Delta heeft volgens de betrokkenen de opdracht te zorgen voor samenhang en synchronisatie tussen de gebiedsprogramma's. Deze samenhang dient zij te bewaken, te bevorderen en waar nodig bij te sturen in het belang van het geheel. Dit leidt er volgens de respondenten toe dat het geheel meer is dan de som der delen en er uiteindelijk kan worden gekomen tot samenhangende besluitvorming. Een van de betrokkenen gaf deze functie als volgt weer:

'In de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta vindt vooral de strategische afweging plaats over samenhang en prioritering tussen de diverse gebiedsprogramma's. Daarnaast, op hoofdlijn, de voortgang en eventuele knelpunten per gebiedsprogramma.'

Om deze doelstelling te bereiken focust de Stuurgroep zich op een aantal activiteiten. In de eerste plaats tracht zij de afstemming tussen de verschillende partners in het beleidsproces te verbeteren. Dit wil de Stuurgroep onder andere bereiken door verbindingen te leggen tussen de gebiedsprogramma's en zo de samenhang tussen de gebiedsprogramma's concreet te maken. De Stuurgroep wil dit bereiken door de relatie met het grotere geheel te duiden. Op deze manier wordt het voor de betrokken partijen ook inzichtelijk waarom samenwerking noodzakelijk is. Zo kan gekomen worden tot een integratie van opgaven en ambities in de gebiedsprogramma's. Dit proces kan volgens de betrokkenen het beste op een lerende manier plaatsvinden. Of zoals een tweetal respondenten het achtereenvolgens weergaven:

'Leren van elkaar is beste werkwijze'

'Leren van anderen is het belangrijkste'

Een andere activiteit om de samenhang- en synchronisatiefunctie te realiseren is de coördinatie van activiteiten. Volgens de geïnterviewden heeft de Stuurgroep als taak het maatschappelijke consultatieproces in het kader van de ontwikkelingen in de gebiedsprogramma's te coördineren. Uit de observaties welke hebben plaatsgevonden in het kader van het scriptieonderzoek blijkt dat maatschappelijke partijen in de Zuidwestelijke delta zich overvraagd voelen door overheidsinstanties en meer specifiek de ontwikkelingen welke in de diverse gebiedsprogramma's plaatsvinden. Vaak nog doen proces- en programmaleiders parallel aan elkaar een beroep op dezelfde maatschappelijke partijen, terwijl deze partijen dit niet als wenselijk ervaren. Coördinatie op het niveau van het team gebiedsprogramma's is wenselijk. Zo kan het maatschappelijke consultatieproces gesynchroniseerd worden. Hier ligt een duidelijke taak voor de omgevingsmanager van het team gebiedsprogramma's.

Concluderend kan gesteld worden dat de programmasturing ten aanzien van de gebiedsprogramma's een tweetal functies heeft. Ten eerste is er de aanjaag- en facilitatiefunctie en in de tweede plaats is er de samenhang- en synchronisatiefunctie. Voor de lerende evaluatie zijn dit concrete bouwstenen in die zin dat deze in zal moeten spelen op deze functies. Dit kan gebeuren door de lerende evaluatie te voorzien van een voortgangrapportage welke jaarlijks aan de Stuurgroep wordt toegezonden. Hierin moet tevens de bereidheid tot samenwerken aan de orde komen. Daarnaast is het noodzakelijk middels voortdurende interactie tot samenhang en synchronisatie van de gebiedsprogramma's te komen.

5.3.4. Doelen van de gebiedsprogramma's

De doelen in de gebiedsprogramma's zelf zijn de laatste impactfactor die ik in dit verband wil benoemen. Hierbij gaat het primair om de vraag waarop de 'lerende evaluatie' ten aanzien van de afzonderlijke gebiedsprogramma's zijn werking kan krijgen.

In het vorige hoofdstuk zijn de gebiedsprogramma's met bijbehorende doelen en acties gepresenteerd. Wanneer deze doelen nader worden beschouwd dan blijken deze nog algemeen en abstract en veeleer ambities van de in de Stuurgroep vertegenwoordigde partijen. De geïnterviewden zien voor de Stuurgroep een belangrijke rol weggelegd in een gebiedsgerichte uitwerking van de verschillende gebiedsprogramma's.

Of zoals een van de respondenten het verwoorde:

'De lerende evaluatie lijkt een goede keuze. De combinatie van leren en verantwoorden kan alleen dan plaatsvinden wanneer voldoende de doelen voor het gehele programma en de afzonderlijke gebiedsprogramma's duidelijk zijn. Voor de Oosterschelde, Westerschelde, Kust en Voordelta en Bergen op Zoom aan Zee' is dit nu nog niet aan de orde.'

Een andere geïnterviewde:

'Het verder uitwerken van de doelen en bijbehorende activiteiten in sommige gebieden is nodig'

Deze doelen zullen volgens de betrokkenen in de komende tijd concreter en operationeler moeten worden gemaakt, zodat op basis hiervan inspanningen kunnen worden geleverd en doelrealisatie mogelijk wordt gemaakt. De lerende evaluatie kan een functie krijgen ten aanzien van het uitwerken van de gebiedsprogramma's in concrete doelen en projecten en daarmee bijdragen aan de doelen van het programmamanagement. Dit kan gebeuren door gebruik te maken van kennis- en leersessies met de betrokkenen in de gebiedsprogramma's waarbij stil gestaan kan worden bij deze vraag. Daarbij kunnen de voorop liggende gebiedsprogramma's met uitgewerkte doelen als voorbeeld dienen voor de overige gebiedsprogramma's.

Naast deze algemene beschouwing om tot een verdere concretisering en uitwerking van doelen in de gebiedsprogramma's te komen is het ook van belang te analyseren hoe de lerende evaluatie specifiek per gebiedsprogramma kan worden toegepast. Reeds in hoofdstuk 4 zijn de gebiedsprogramma's met bijbehorende doelen toegelicht. Daarbij werd aangegeven dat sommige gebiedsprogramma's nadrukkelijker verder waren in hun planvorming dan andere.

Of zoals een van de respondenten het verwoorde:

'De Gebiedsprogramma's beginnen zich in verschillende fasen'

Deze constatering heeft gevolgen voor de inrichting van de lerende evaluatie. Deze zal in moeten spelen op deze gebiedsspecifieke casuïstiek. Vanuit ieder gebiedsprogramma is namelijk behoefte aan een andere vorm van programmasturing. De lerende evaluatie zal hierop in moeten spelen.

Ten aanzien van het gebiedsprogramma Haringvliet, Hollandsch Diep en Biesbosch werden er in hoofdstuk 4 van deze scriptie een aantal doelen geschetst. De betrokkenen achten daarbij dat de programmasturing zoals deze wordt uitgevoerd door de Stuurgroep vooral toepasbaar is op de te ontwikkelen alliantie welke belast is met visievorming in het gebied inclusief bijbehorende projecten en inrichtingsmaatregelen. Het beleidsproces rondom het kierbesluit en het project Noordwaard speelt zich in sterke mate af buiten de bemoeienis van de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta. De lerende evaluatie ten aanzien van dit gebiedsprogramma dient dan ook een functie te krijgen in de alliantievorming rondom het gebied. Deze verloopt zoals in het vorige hoofdstuk is weergegeven verre van soepel. De lerende evaluatie kan middels een kennis- en leersessie ingaan op deze casuïstiek door voorbeelden te schetsen hoe het in andere gebieden is verlopen. Zo worden de betrokkenen verleid eenzelfde soort aanpak te kiezen. Aldus wordt er vanuit dit gebiedsprogramma een beroep gedaan op de aanjaag- en facilitatiefunctie van de Stuurgroep.

In het gebiedsprogramma Volkerak, West Brabant en Oostflakkee zien de betrokkenen ten aanzien van de geschetste doelen en maatregelen vooral ten aanzien van de alliantievorming, de vorming van sleutelprojecten, het definiëren van de samenhang tussen gebieden en het betrekken houden van maatschappelijke partijen een rol voor de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta. De lerende evaluatie kan ook hierop ingaan door een kennis- en leersessie te organiseren en aandacht te besteden aan dit programma in de voortgangrapportage. De MER-waterkwaliteit vindt onder verantwoordelijkheid van het Bestuurlijk Overleg Krammer Volkerak plaats, terwijl de MER-waterberging zich onder de paraplu van het programma 'Ruimte voor de rivier' bevindt. Geconcludeerd kan worden dat er vanuit dit gebiedsprogramma een beroep wordt gedaan op zowel de aanjaag- en facilitatiefunctie als op de samenhang en synchronisatiefunctie.

Het gebiedsprogramma Bergen op Zoom aan zee bevindt zich, zoals in hoofdstuk 4 is weergegeven nog in een pril stadium. Er wordt getracht de ontwikkelkansen in beeld te brengen bij een zoet dan wel zout Volkerak-Zoommeer. Planvorming en onderzoek staan nog centraal. De lerende evaluatie kan in dit programma volgens de respondenten een bijdrage leveren door in een kennis- en leersessie in te gaan op de ruimtelijk economische kansen in het gebied en deze in beeld te brengen waarbij tevens de samenhang met het gebiedsprogramma Oosterschelde wordt opgezocht. Bij dit gebiedsprogramma wordt er aldus zowel een beroep gedaan op de aanjaag- en facilitatiefunctie als op de samenhang- en synchronisatiefunctie.

Het gebiedsprogramma 'Grevelingen en de Brouwersdam' wordt door de respondenten gezien als een gebiedsprogramma dat vooruitloopt op de andere programma's. Zo worden de doelen door middel van een MIRT-verkenning verder onderzocht. In het gebiedsprogramma is een vruchtbare alliantie actief welke een oplossing voor de geschetste problematiek dichterbij wil brengen. Volgens de respondenten kan het gebiedsprogramma dan ook als een voorbeeld voor anderen dienen. Het programmamanagement dient zich volgens de betrokkenen primair te focussen op het bewaken van de samenhang met de andere gebiedsprogramma's. Het gebiedsprogramma doet aldus vooral een beroep op de samenhang- en synchronisatiefunctie van het programmamanagement.

Het gebiedsprogramma 'Oosterschelde en het Veerse Meer' is zoals in hoofdstuk 4 is weergegeven in de loop van 2011 goed op gang gekomen. Middels een aantal interactieve sessies wordt input vergaard voor het omgevingsplan 2012-2016 wat eind 2011 gepresenteerd gaat worden. Wel is het volgens een van de respondenten belangrijk dat de verantwoordelijke gedeputeerde een voortrekkersrol gaat nemen in het programma. Tevens bestaat er volgens een van de betrokkenen een afbraakrisico voor het programma. Zo bestaat de kans dat na de opstellen van het omgevingsplan de '*schwung*' uit het gebiedsprogramma verdwijnt en het niet uitgroeit tot een programma met bijbehorende projecten en inpassingsmaatregelen. Vanuit deze invalshoek is er vanuit dit programma behoefte aan de aanjaag- en facilitatiefunctie van de Stuurgroep. Ten aanzien

van het Veerse Meer zien de betrokkenen geen rol weggelegd voor de lerende evaluatie gezien het feit dat de maatregelen zich in dit gebied in de afrondende realisatiefase bevinden.

De gebiedsprogramma's 'Westerschelde' en 'Kust en Voordelta' zijn op zichzelf veeleer een projectportfolio van bestaande autonome projecten. Dit heeft alles te maken met de totstandkoming van deze programma's. Sommige programma's zijn als het ware labels die op reeds gaande beleidsprocessen geplakt zijn. Zo is het gebiedsprogramma Westerschelde al een decennialang durend beleidsproces. Dit maakt dat het voor de Stuurgroep lastig is (zo niet onmogelijk) om programmasturing op deze programma's uit te voeren. Op dit moment is de situatie zo dat het beleidsproces in een impasse verkeert (ontpoldering Hedwigepolder). De lerende evaluatie kan hier volgens de betrokkenen geen verandering in brengen. Of zoals een van de respondenten het verwoordde:

'Wij zijn hierin geen partij'

Wanneer de Stuurgroep echter toch invloed wil uitoefenen op dit beleidsproces dan zal de nadruk moeten liggen op het uitdagen, inspireren en informeren van partijen. Deze bescheiden vorm van inmenging zal in dit geval dan ook niet leiden tot de regie in het beleidsproces, maar eerder bijdragen aan het bewustwordingsproces van de aanwezigheid van de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta. Het programmabureau is in dat geval het platform waarop informatie-uitwisseling kan plaatsvinden.

Ook voor het gebiedsprogramma 'Kust en Voordelta' geldt dat het feitelijk een label betreft van reeds lopende projecten welke in een ver gevorderd stadium van planvorming zitten dan wel in de realisatiefase verkeren. Daarmee is het gebiedsprogramma geworden tot een projectportfolio waarop programmasturing slechts in zeer beperkte mate mogelijk is. De betrokkenen zien louter een kleine rol waar het gaat om de aanjaag- en facilitatiefunctie.

Concluderend kan gesteld worden dat de gebiedsspecifieke analyse leert dat de lerende evaluatie van een differentiatie moet worden voorzien om impact te hebben in de gebiedsprogramma's. Ieder gebiedsprogramma kent een unieke context wat vraagt om een andere vorm van programmasturing. Alleen dan kan het gebruik van de 'lerende evaluatie' een effectieve bijdrage leveren aan de programmasturing. Voor sommige gebiedsprogramma's wordt door de betrokkenen niet of nauwelijks effect van de lerende evaluatie voorzien. Vooral ten aanzien van de gebiedsprogramma's 'Westerschelde' en 'Kust en Voordelta' is sprake van een projectportfolio en lijkt de lerende evaluatie haar waarde nauwelijks te kunnen hebben volgens de betrokkenen. Dit komt vooral omdat de betreffende projecten al in de uitvoeringsfase zitten (Kust en Voordelta, Veerse Meer) of doordat het beleidsproces zich in een impasse bevindt (Westerschelde). In dit geval zal de inmenging van de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta zich minder moeten richten op de regievoering, maar zal deze zich daarentegen moeten richten op het uitdagen, inspireren en informeren van de betrokken partijen in het beleidsproces.

5.4. Conclusies omtrent de empirische bouwstenen voor de lerende evaluatie

In dit hoofdstuk is op zoek gegaan naar empirische bouwstenen voor de lerende evaluatie. Dit is gedaan aan de hand van een aantal actor-, context- en impactfactoren. Tabel 6 vat de geanalyseerde bouwstenen samen, inclusief de consequenties daarvan voor de vormgeving van de lerende evaluatie. Met betrekking tot de actorfactoren kan gesteld worden dat er sprake is van een sterke leergemeenschap welke nog wel enigszins uitgebreid kan worden. Tevens is er sprake van een grote 'sense of urgency' om de gebiedsprogramma's frequent te monitoren, aan te jagen en bij te sturen. Ten aanzien van de contextfactoren is te stellen dat er sprake is van een redelijk hoge mate van Governance in het beleidsproces rondom de Zuidwestelijke Delta. Dit betekent dat de lerende evaluatie van zowel lerende als op verantwoording gerichte elementen moet worden voorzien.

Tevens is er sprake van een hoge mate van dynamiek in de beleidsomgeving. De lerende evaluatie kan een uitstekend instrument zijn in deze context. Deze zal echter wel voortdurend van karakter moeten veranderen wil deze effectief zijn. Gezien het huidige tijdsbestek dient deze een economische focus te hebben en een bijdrage te leveren aan het toewerken naar concrete projecten en businesscases. De impactfactoren verschaffen daarbij meer specifieke bouwstenen voor de lerende evaluatie welke in het volgende hoofdstuk worden uitgewerkt in een concreet evaluatiearrangement. Dit leidt tot de conclusie dat de lerende evaluatie uitstekend toepasbaar is in het beleidsproces rondom de Zuidwestelijke Delta.

Tabel 6

Overzichtstabel empirische bouwstenen voor lerende evaluatie

Factoren	Indicatoren	Uitkomsten analyse	Consequenties voor vormgeving 'Lerende evaluatie'
Actor-factoren	Aanwezigheid leergemeenschap	- Sterke leergemeenschap, maar mogelijkheid om te leren moet worden uitgebreid	- Moet deze bestendigen en verder uitbreiden door middel van kennis- en leersessies
	Sense of urgency	- Grote 'sense of urgency' om gebiedsprogramma's frequent te monitoren, aan te jagen en bij te sturen	- Is basisvoorwaarde, moet deze bestendigen en er invulling aan geven, moet bijdrage leveren aan continuatie programma
Context-factoren	Mate van Governance	- Grote mate van governance, maar dominante positie voor Rijksoverheid	- Geschikte context voor de lerende evaluatie, toevoegen van zowel lerende als op verantwoording gerichte elementen
	Dynamiek in de beleidsomgeving	- Er is sprake van veel dynamiek in de beleidsomgeving	- Lerende evaluatie kan goed uit de voeten in deze context, voortdurende aanpassing is noodzakelijk, leeraspecten richten op de economische aspecten van de gebiedsprogramma's, moet bijdrage leveren aan het toewerken naar concrete projecten en bijbehorende businesscases
Impact-factoren	Programmadoelen en ambities	- Veelheid aan doelen en ambities. De benodigde financiën zijn echter in veel gevallen nog niet geregeld	- Moet bijdrage leveren aan vergroten samenhang gebiedsprogramma's, moet bijdrage leveren aan het houden van het energie in het proces en het werken aan vertrouwen in samenwerking, moet bijdrage leveren aan reframen van investeringen zodat kans op financiering wordt vergroot
	Programmasturing	- Formeel gezien is er een uitstekende programma-lijnconnectie, maar op niveau van de liaisons is er soms sprake van een zwakke programma-lijnconnectie - Gebiedsprogramma's opereren in sterke mate autonoom van elkaar, er is nauwelijks sprake van competitie (lage mate van coöpetitie en zwakke project-programmaconnectie) - Ten aanzien van de programmasturing van de Stuurgroep kan gesteld worden dat er is sprake van de aanjaag- en facilitatiefunctie en van de samenhang- en synchronisatiefunctie - Maatschappelijke partijen voelen zich overvraagd door de gebiedsprogramma's	- Moet worden voorzien van elementen welke samenwerking, afstemming en interactie tussen gebiedsprogramma's vergroot - Leerprocessen moeten zich niet alleen in team gebiedsprocessen voltrekken, maar ook in bredere kring betrokkenen - Moet coöpetitie uitlokken - Moet bijdrage leveren aan de aanjaag- en facilitatiefunctie enerzijds en de samenhang- en synchronisatiefunctie anderzijds - Moet met enige frequentie inzicht verschaffen in de voortgang van de realisatie van de doelen en ambities in de gebiedsprogramma's - Moet inzicht verschaffen in de bereidheid tot samenwerken en investeren van de betrokken partijen - Moet bijdragen aan voortdurende interactie en zo tot samenhang en synchronisatie van de gebiedsprogramma's komen - Zorgen voor synchronisatie in het maatschappelijke consultatieproces
	Doelen gebiedsprogramma's	- Gebiedsprogramma's bevinden zich in verschillende fases - Doelen uit uitvoeringsprogramma zijn veelal algemeen en abstract - Alliantievorming is gebiedsoverstijgend - Gebiedsprogramma's doen beroep op verschillende functies van de programmasturing van de Stuurgroep - Ten aanzien van sommige gebiedsprogramma's zien de betrokkenen nauwelijks een rol voor de programmasturing van de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta	- Bepaalde gebiedsprogramma's kunnen voorbeeldfunctie krijgen - Moet bijdrage leveren aan de gebiedsgerichte uitwerking van de gebiedsprogramma's en de doelen en projecten daarbinnen - Moet van differentiatie en gebiedsspecifieke uitwerking worden voorzien om effectief te worden - Moet bij de in impasse of bij de in ver gevorderde stadia verkerende gebiedsprogramma's gericht zijn op het inspireren, uitdagen en informeren zodat het voor deze programma's duidelijk wordt wat het programmabureau te bieden heeft

6. De 'lerende evaluatie' in de Zuidwestelijke Delta

In dit hoofdstuk wordt het ontwerp van de lerende evaluatie besproken. Er wordt daarbij stilgestaan bij een tweetal elementen. In de eerste plaats besteed ik aandacht aan de structuur en het evaluatiearrangement van de lerende evaluatie. In de tweede plaats wordt het bijbehorende proces beschreven. Daarmee wordt beoogd invulling te geven aan de in het vorige hoofdstuk geduide actor-, context- en impactfactoren en zo te komen tot een expliciete toepassing van de geduide ontwerpprincipes. Dit hoofdstuk betreft dan ook de beantwoording op deelvraag 4. Er wordt afgesloten met de te verwachten effecten van het ontwikkelde instrument op de programmasturing in de Zuidwestelijke Delta.

6.1. Structuur en evaluatiearrangement

In overleg met de betrokkenen is besloten het evaluatiearrangement te ontwerpen tot het einde van 2012. Dit is gedaan omdat op dat moment een heroverweging van het bestaan van de Stuurgroep zal worden gemaakt. Daarnaast kan de geconstateerde dynamiek in het beleidsveld zorgen voor veranderingen in het ontwerp. De precieze invulling van de 'lerende evaluatie' is dan ook voortdurend aan verandering onderhevig. Zo kan er dan ook daadwerkelijk doorwerking worden gerealiseerd.

Zoals iedere evaluatie dient ook de 'lerende evaluatie' te beginnen met een centrale evaluatievraag. In deze evaluatie is gekozen voor de volgende vraagstelling:

Wat is de stand van zaken met betrekking tot (de besluitvorming rondom en uitvoering van projecten in) de gebiedsprogramma's in de Zuidwestelijke Delta? Hoe verloopt de samenwerking en afstemming tussen de gebiedsprogramma's, op welke wijze kunnen de gebiedsprogramma's van elkaar leren, welke knelpunten bestaan er en hoe kunnen deze verholpen worden?

Dit betreft in feite een zeer klassieke evaluatievraag. Het uit te voeren evaluatieonderzoek onderscheidt zich dan ook op een andere wijze, namelijk in de aanpak om te komen tot de beantwoording van de evaluatievraag. De evaluatie is er namelijk op gericht om aanbevelingen tijdens de rit al door te laten klinken. Er is ervoor gekozen het evaluatieonderzoek te laten bestaan uit een viertal hoofdmethoden, met bijbehorende activiteiten:

- Kennis- en leersessies
- Werkconferentie Zuidwestelijke Delta
- Bijeenkomsten team gebiedsprogramma's
- Voortgangsrapportage aan de Stuurgroep

Het evaluatiearrangement bestaat in de eerste plaats uit een viertal kennis- en leersessies. Deze zijn bedoeld om te zorgen voor leermomenten tijdens de evaluatie zodat ook daadwerkelijk gekomen kan worden tot gedragsverandering bij de betrokkenen in de gebiedsprogramma's. De wens bestaat voor een evaluatie welke de betrokkenen in staat stelt om tijdens de uitvoer van het Uitvoeringsprogramma tot bijsturing te komen van de gebiedsprogramma's. Daarmee is er sprake van een evaluatie tijdens de rit.

De doelstelling daarbij is om al tijdens de rit aanbevelingen te laten doorklinken. In samenspraak met het team gebiedsprogramma's is gekomen tot het ontwerp voor een viertal kennis- en leersessies voor de gebiedsprogramma's. Deze sessies worden georganiseerd voor de direct betrokkenen in het gebiedsprogramma en een brede kring daarom heen. De werkplaats van de Zuidwestelijke Delta is de plaats waar de sessies plaats gaan vinden. Daarbij zal er een brede groep experts aanwezig zijn welke helpen te reflecteren op de gekozen aanpak in de gebiedsprogramma's. Door het betrekken van een

brede kring van betrokkenen wordt de mogelijkheid om te leren vergroot (actorfactor). Het leren van en reflecteren op elkaar blijft zo niet alleen beperkt tot de bijeenkomsten van het team gebiedsprogramma's. Dit vergroot in ideale zin de doorwerking van de bereikte leereffecten.

De eerste kennis- en leersessie betreft een bijeenkomst rondom het gebiedsprogramma 'Grevelingen en de Brouwersdam'. Dit gebiedsprogramma bevindt zich zoals eerder weergegeven reeds in een verder gevorderd stadium van planvorming (MIRT-verkenning). Door de andere gebiedsprogramma's wordt deze situatie als een voorbeeld gezien. Daarom is ervoor gekozen dit gebiedsprogramma als voorbeeld te laten fungeren.

De project- en procesleiders van de andere gebiedsprogramma's worden uitgenodigd voor de bijeenkomst. Hierin zal de gekozen aanpak in het gebiedsprogramma centraal staan. Het gebiedsprogramma 'Grevelingen en de Brouwersdam' begon met een brede alliantie van partijen aan de ideevorming rondom het meer en kwam zo in samenspraak met de Rijksoverheid tot een MIRT-verkenning. Deze aanpak kan voor andere gebiedsprogramma's als voorbeeld dienen om tot een gedragen programma inclusief maatregelen en projecten te komen. Daarnaast zal in de bijeenkomst door een brede groep experts worden gereflecteerd op de gekozen aanpak. De aanwezigen dienen in dit verband te fungeren als denktank. Middels deze handelswijze wordt een bijdrage geleverd aan de aanjaag- en facilitatiefunctie (impactfactor) van de Stuurgroep. Tevens zal worden stilgestaan bij de eventuele samenhang met de andere gebiedsprogramma's en zal worden gezien hoe het gebiedsprogramma ervoor staat en welke knelpunten er ervaren worden. Daarmee levert deze kennis- en leersessie een bijdrage aan het vergroten van de programma-project connectie (impactfactor) en het versterken van de mate van coöpetitie. De gebiedsprogramma's raken idealiter meer met elkaar verbonden. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan de samenhang- en synchronisatiefunctie van de Stuurgroep (impactfactor).

De tweede kennis- en leerbijeenkomst betreft het gebiedsprogramma 'Haringvliet, Hollandsch Diep en Biesbosch'. In dit gebiedsprogramma is zoals in het vorige hoofdstuk is weergegeven vooral de alliantievorming voor de Stuurgroep van belang. Deze wil nog niet van de grond komen. Daarom zal in deze kennis- en leersessie vooral stil worden gestaan bij deze alliantievorming. De bijeenkomst dient te worden georganiseerd voor een bredere kring betrokkenen rondom het programma. In deze kennis- en leersessie zal vooral de aanjaag- en facilitatiefunctie centraal staan. Een groep met experts zal reflecteren op de tot nu toe gekozen aanpak en het gebiedsprogramma van handvatten voor het vervolg voorzien. Daarmee levert deze sessie een bijdrage aan de aanjaag- en facilitatiefunctie van de Stuurgroep (impactfactor). Tevens zal worden gezien in hoeverre er sprake is van samenhang met de andere gebiedsprogramma's en welke gevolgen dit heeft voor de huidige planvorming in het gebiedsprogramma. Daarmee draagt dit onderdeel van de sessie bij aan de samenhang- en synchronisatiefunctie van de Stuurgroep (impactfactor).

In de derde kennis- en leersessie staat het gebiedsprogramma 'Bergen op Zoom aan zee' centraal. Dit gebiedsprogramma bevindt zich nog in de initiërende fase van de planvorming. Daarom wordt er vanuit dit gebiedsprogramma dan ook een beroep gedaan op de aanjaag- en facilitatiefunctie van de Stuurgroep (impactfactor). In de bijeenkomst zal worden stilgestaan bij de ruimtelijk-economische ontwikkelkansen bij een zoet dan wel zout Zoommeer. Daarbij zal het verhaal van succesvolle gebiedsprogramma's elders aan de betrokkenen worden voorgehouden. Zo wordt getracht de coöpetitie tussen de verschillende gebiedsprogramma's uit te lokken en het gebiedsprogramma in een stroomversnelling te brengen (impactfactor). Daarnaast zal er worden geanalyseerd wat de samenhang is met het gebiedsprogramma 'Oosterschelde en het Veerse Meer' en zal worden gezien of er gebiedsoverstijgende aspecten zijn in het gebiedsprogramma. Zo wordt invulling gegeven aan de samenhang- en synchronisatiefunctie van de Stuurgroep (impactfactor).

In de vierde kennis- en leersessie wordt aandacht gespendeerd aan het gebiedsprogramma 'Oosterschelde en het Veerse meer'. Meer specifiek zal worden stilgestaan bij het gebiedsproces dat op dit moment plaatsvindt in het kader van de te leveren input voor het Omgevingsplan 2012-2018. Eind 2011 zal dit Omgevingsplan worden afgerond en worden bekrachtigd door de Provinciale Staten van Zeeland. Vervolgens zal dit plan moeten worden vertaald in een concreet programma met bijbehorende maatregelen en projecten. In het vorige hoofdstuk is echter aangegeven dat de angst bestaat dat het proces na het leveren van de input voor het omgevingsplan stil zal vallen. In de kennis- en leerbijeenkomst zal dan ook worden stilgestaan bij dit element. Hoe kan worden voorkomen dat het gebiedsprogramma van de agenda van maatschappelijke partijen, bedrijven en de overheid verdwijnt? Daarnaast zal worden gereflecteerd op de aanpak zoals deze is gekozen in het gebiedsproces. Aldus zal ook ten aanzien van dit gebiedsprogramma de aanjaag- en facilitatiefunctie van de Stuurgroep centraal staan (impactfactor).

Er kan worden geconcludeerd dat de kennis- en leersessies vooral invulling geven aan de aanjaag- en facilitatiefunctie van de Stuurgroep. Tevens zal er op zoek worden gegaan naar samenhangende en gebiedsoverstijgende elementen en wordt er aldus invulling gegeven aan de samenhang- en synchronisatiefunctie van de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta. Een concreet voorbeeld daarbij is de alliantievorming in de gebiedsprogramma's. Dit is een doel dat voor meerdere gebiedsprogramma's als prioriteit wordt gezien. Ten aanzien van dit doel is het mogelijk om tot coöpetitie tussen de verschillende gebiedsprogramma's te komen (impactfactor). Daarbij is het enorm belangrijk dat de sessies plaatsvinden in aanwezigheid van een brede groep betrokkenen rondom de gebiedsprogramma's. Zo kan het leerproces zich ook in een bredere groep betrokkenen voltrekken. Daarmee kan de mogelijkheid om te leren worden vergroot (actorfactor). Tevens dragen de kennis- en leersessies bij aan de tussentijdse monitoring van de gebiedsprogramma's.

Een tweede onderdeel van het evaluatiearrangement betreft het leveren van een bijdrage aan de jaarlijkse werkconferentie van de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta. Het programmabureau Zuidwestelijke Delta organiseert jaarlijks een grote werkconferentie met als doel de brede beleidsomgeving in de Zuidwestelijke Delta te informeren omtrent de stand van zaken in en rondom de Deltawateren. Tijdens de werkconferentie welke gehouden wordt op 28 september is het de bedoeling de gebiedsprogramma's aan de orde te laten komen. Dit zal worden gedaan door een tussenproduct op te leveren vanuit de gebiedsprogramma's. Aan de brede groep belangstellenden zal de stand van zaken uit de gebiedsprogramma's worden gepresenteerd. Daarbij zullen de te ontwikkelen allianties een zeer prominente plaats krijgen. Aldus zal aandacht worden gegeven aan de verantwoordingsfunctie van de lerende evaluatie. Tevens levert deze aanpak een bijdrage aan het uitlokken van coöpetitie tussen de gebiedsprogramma's (impactfactor). De gebiedsprogramma's worden namelijk naast elkaar gezet en beoordeeld op hun voortgang. Dit moet de gebiedsprogramma's stimuleren om ook daadwerkelijk tot voortgang te komen in de gebiedsprocessen en te komen tot een verbetering van de samenwerking en interactie tussen de gebiedsprogramma's. Daarbij moet gesteld worden dat er niet ten aanzien van alle doelen en ambities competitie tussen de gebiedsprogramma's mogelijk is. Ten aanzien van de stand van zaken met betrekking tot de alliantievorming en de voortgang in de gebiedsprogramma's in zijn algemeenheid is het dit echter wel mogelijk. Gebiedsprogramma's worden zo gestimuleerd hier vaart mee te maken. Ten aanzien van de financiering van de maatregelen in de gebiedsprogramma's is het echter niet wenselijk competitie te voeren. Hier past samenwerking tussen de gebiedsprogramma's, gezien de huidige financieringsmogelijkheden van de Rijksoverheid. Het kan er dan uiteindelijk voor zorgen dat de gehele Zuidwestelijke Delta als belangrijk knelpunt wordt gezien waardoor er uiteindelijk toch een financieringsstroom op gang kan komen. Wanneer ieder afzonderlijk gebiedsprogramma gaat strijden om geld, dan kan dat er uiteindelijk toe leiden dat er geen enkel gebiedsprogramma geld krijgt en er ook niet tot synergetische oplossingen gekomen kan worden. Deze samenwerking kan gestimuleerd worden door te wijzen op de samenhangende elementen tussen de gebiedsprogramma's en te werken aan bewustwording van de huidige financiële situatie

bij de betrokken overheden. Dit moet er uiteindelijk toe leiden dat gebiedsprogramma's elkaar zoals Nalebuff en Brandenburger (1997:4) het stellen niet meer gaan zien als 'competetors' maar meer als 'complementors'. Dit proces moet er uiteindelijk toe leiden dat de spreekwoordelijke taart groter wordt, waardoor er uiteindelijk meer te verdelen is door de betrokken gebiedsprogramma's.

Er zal tijdens de werkconferentie een speciale plaats worden ingeruimd voor het Gebiedsprogramma Oosterschelde. Dit gebiedsprogramma begint namelijk goed op gang te komen en zal op de werkconferentie als voorbeeldprogramma gaan dienen. De verantwoordelijke gedeputeerde vanuit de provincie Zeeland zal middels een presentatie een update geven van de stand van zaken in het gebiedsproces. De presentatie van het gebiedsprogramma door de gedeputeerde kan een grote boost betekenen voor dit programma. Zo blijft het nu lopende gebiedsproces niet alleen bij de input voor het omgevingsplan, maar kan het ook uitgroeien tot een daadwerkelijk gebiedsprogramma met bijbehorende projecten en inrichtingsmaatregelen. De gedeputeerde kan zo van een 'commitmentboost' worden voorzien, waardoor hij zich ook echt verantwoordelijk gaat voelen voor het slagen dan wel falen van het gebiedsprogramma. Dit laatste onderdeel van het ontwerp draagt bij aan de aanjaag- en facilitatiefunctie van de Stuurgroep (impactfactor).

In de derde plaats bestaat het evaluatiearrangement uit een aantal bijeenkomsten van het team gebiedsprogramma's. In deze bijeenkomsten wordt de stand van zaken in de gebiedsprogramma's besproken en dient tevens gesproken te worden over de knelpunten zoals die door de procesleiders worden ervaren. De doelstelling van de teambijeenkomsten is zowel het bespreken van de voortgang in de gebiedsprogramma's als het leren van elkaars aanpak. In dit team wordt toegewerkt naar de voortgangsrapportage voor de Stuurgroep. Daarnaast vindt er door dit team reflectie plaats op de knip- en scheersessies en de daaruit ontstane leereffecten voor de gebiedsprogramma's. Zo kan de lerende evaluatie meeveranderen als gevolg van nieuwe inzichten uit het beleidsveld. Daarmee draagt dit deel van het evaluatiearrangement bij aan de geschetste contextfactor (dynamiek in de beleidsomgeving).

Deze functies van het team kunnen worden geïnstitutionaliseerd door de teamleden van concrete rollen te voorzien. De manager gebiedsprogramma's is vanuit haar functie zowel de coach als de beoordelaar. De functie van coach wordt verder vervuld door de experts welke verbonden zijn aan de werkplaats en hun rol krijgen in de kennis- en leerbijeenkomsten. Daarnaast is er de beoordelaarfunctie. Deze zal eveneens door de manager gebiedsprogramma's worden vertolkt in samenspraak met de programmadirecteur. De expertfunctie zal worden vervuld door de leden van de Werkplaats, een groep experts uit diverse werkterreinen. De liaisons in het team gebiedsprogramma's dienen de informatie uit de programma's in te brengen in het team. Tot slot is er een belangrijke rol weggelegd voor de omgevingsmanager. Op het gebiedsniveau kunnen zich relevante ontwikkelingen afspelen welke het nastreven van de programmadoelen positief dan wel negatief kunnen beïnvloeden. Hij zal deze ontwikkelingen moeten volgen, en moeten vertalen in verscherpte elementen van de lerende evaluatie.

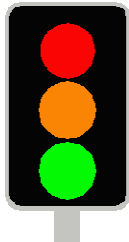
Het verdient nadruk dat het evaluatieteam niet alleen bezig dient te zijn met het verzamelen van gegevens uit de gebiedsprogramma's, maar ook de gebiedsprogramma's daadwerkelijk verder probeert te helpen. De ex durante evaluatie wordt zo ook daadwerkelijk een combinatie van leren en verantwoorden waarbij het programmabureau voor de gebiedsprogramma's als verbinder en ondersteuner kan dienen.

Het vierde belangrijke element van de lerende evaluatie is de rapportage aan de Stuurgroep. Deze rapportage is een uitwerking van het verantwoordingsdeel van de lerende evaluatie. Deze zal tot stand komen als gevolg van de input uit de bijeenkomsten van het team gebiedsprogramma's. Daarnaast zullen er interviews moeten worden gehouden met de project- en procesleiders uit de gebiedsprogramma's. Bij de rapportage is gekozen voor gezamenlijke verwoording. Dit betekent dat

de tekst in samenspraak met de betrokkenen wordt vormgegeven. Dit is gedaan om tot een grote mate van doorwerking te komen. Concreet zullen de liaisons uit het team gebiedsprogramma's input leveren voor de rapportage. Dit zal worden aangevuld met de analyse welke is gemaakt van de gehouden interviews met de project- en procesleiders. Daarnaast zal de door de omgevingsmanager gemaakte omgevingsanalyse aan de rapportage worden toegevoegd. Daarbij dient de rapportage op een positieve manier bij te dragen aan de discussie omtrent de middelen voor het totale programma. De verantwoording dient uiteindelijk plaats te vinden in de Stuurgroep. In de rapportage wordt aan de Stuurgroep verantwoording afgelegd over de stand van zaken in de gebiedsprogramma's. In deze voortgangsrapportage dient aandacht gegeven te worden aan een aantal elementen.

In de eerste plaats dient er een introductie plaats te vinden op de gebiedsprogramma's waarbij aandacht wordt gegeven aan de inhoud van het gebiedsprogramma's en de belangrijkste issues welke daarbinnen aan de orde zijn. Deze uiteenzetting zal worden gevolgd door het opsommen van de doelen en acties welke de Stuurgroep zichzelf heeft gesteld ten aanzien van de programma's. De volgende stap betreft het verschaffen van inzicht in hoeverre er op het moment van schrijven sprake is van doelrealisatie in de gebiedsprogramma's. Daarmee wordt aan de Stuurgroep leden inzicht verschaft omtrent de stand van zaken en de al dan niet behaalde resultaten in de gebiedsprogramma's. Dit zal op een speciale manier worden vormgegeven, namelijk met de stoplichtmethode. Aan de gebiedsprogramma's zal een kleur worden gekoppeld. De groene kleur betekent daarbij het op schema lopen van het gebiedsprogramma en een sterke bijdrage aan doelrealisatie. Het oranje stoplicht betekent dat de aandacht van de Stuurgroep wordt gevraagd, omdat het gebiedsprogramma niet op schema licht of omdat de doelrealisatie buiten bereik dreigt te raken. In dit geval zijn acties van de Stuurgroep nodig om de ontwikkelingen in de goede richting te sturen. Tot slot is er de rode stoplicht. Het gebiedsprogramma bevindt zich in dat geval in een impasse. Doelrealisatie is in dit geval uit het zicht geraakt. Cruciale acties van de Stuurgroep zijn nodig om de impasse in het beleidsproces te doorbreken.

Figuur 16
De stoplichtmethode



Deze stoplichtmethodiek als onderdeel van de voortgangsrapportage draagt bij aan de aanjaag- en facilitatiefunctie van de Stuurgroep (impactfactor). De gebiedsprogramma's worden namelijk op een concrete manier gemonitord en voorzien van sturing. Daarnaast draagt het bij aan het organiseren van coöpetitie tussen de gebiedsprogramma's. De gebiedsprogramma's gaan zich namelijk in ideale zin aan elkaar spiegelen, waarvoor er een zekere mate van competitie kan ontstaan. Daarmee zorgt de rapportage voor meer interactie tussen de gebiedsprogramma's en uiteindelijk tot een betere programma-project connectie (impactfactor).

In de rapportage zal gezien de huidige politieke wind uit Den-Haag een sterk economische ondertoon worden gevoerd waarbij in sterke mate aandacht wordt geschonken aan de economische aspecten in de gebiedsprogramma's. Deze economische ondertoon heeft tot doel een bijdrage te leveren aan de continuatie van het programma en is een hulpmiddel om uiteindelijk tot een financiering van de gestelde maatregelen te komen. Het zal helpen het nut en de noodzaak van de gestelde maatregelen in kaart te brengen. Daarmee speelt dit element van de rapportage in op de dynamiek in de beleidsomgeving (contextfactor).

Tot slot wordt de rapportage aangevuld met een omgevingsverkenning welke door de omgevingsmanager is gemaakt. Deze omgevingsverkenning moet inzicht verschaffen in de ontwikkelingen welke er zich in de beleidsomgeving van de Zuidwestelijke Delta afspelen en de bereidheid tot samenwerking tussen de betrokken partijen. Daarmee speelt dit element uit de voortgangsrapportage in op de het signaleren van de dynamiek in het beleidsveld en de gevolgen daarvan voor de inspanningen welke onder verantwoordelijkheid van de Stuurgroep plaatsvinden. Het moet bijdragen aan de vertaling van de optredende externe dynamiek in het beleidsveld naar interne dynamiek op programmaniveau. Daarmee speelt dit element uit de voortgangsrapportage in op de geduide contextfactor (dynamiek in de beleidsomgeving) uit het vorige hoofdstuk. Het zorgt ervoor dat de lerende evaluatie meeverandert met de ontwikkelingen in de beleidsomgeving.

Na overleg met het team gebiedsprogramma's en de programmadirecteur is besloten de rapportage uit een tweetal versies te laten bestaan. Het gaat hierbij op een versie voor het team gebiedsprogramma's en de brede kring met beleidsambtenaren uit de lijnorganisaties. Deze versie zal een uitgebreider karakter hebben. In ongeveer 2 a4-tjes per gebiedsprogramma zal worden stilgestaan bij de stand van zaken en de mogelijke knelpunten. Deze ruimere toelichting heeft als doel te komen tot grotere leereffecten tussen de gebiedsprogramma's en het bevorderen van een milde vorm van competitie tussen deze programma's (impactfactor). Naast deze versie voor de brede kring van beleidsambtenaren welke actief zijn rondom de gebiedsprogramma's komt er een summier rapportage in de vorm van een oplegnotitie welke bestemd is voor de Stuurgroep. De bestuurders hebben namelijk behoefte aan een korte samenvatting met bijbehorende gevraagde actielijst. Het feitelijke leren van elkaar dient dan ook plaats te vinden op ambtelijk niveau, waarna bestuurders de bereikte leereffecten bekrachtigen door middel van besluiten en/of acties.

Tabel 7

De bijdrage van de lerende evaluatie aan de programmasturing in de Zuidwestelijke Delta

Onderdeel evaluatiearrangement	Sub-onderdeel Evaluatiearrangement	Bijdrage aan de geduide factoren en daarmee de programmasturing van de Stuurgroep ZW-delta
Kennis- en leersessies *	Grevelingen en de Brouwersdam	- Vergroting mogelijkheid tot leren (actorfactor) - Bijdrage aan tussentijdse monitoring (impactfactor) - Bijdrage aan aanjaag- en facilitatiefunctie (impactfactor) - Verbetering project-programma connectie en uitlokken van coöpetitie (impactfactor) - Bijdrage samenhang- en synchronisatiefunctie (impactfactor)
	Haringvliet, Hollandsch Diep en Biesbosch	- Vergroting mogelijkheid tot leren (actorfactor) - Bijdrage aan tussentijdse monitoring (impactfactor) - Bijdrage aan aanjaag- en facilitatiefunctie (impactfactor) - Verbetering project-programma connectie en uitlokken van coöpetitie (impactfactor) - Bijdrage samenhang- en synchronisatiefunctie (impactfactor)
	Bergen op Zoom aan zee	- Vergroting mogelijkheid tot leren (actorfactor) - Bijdrage aan tussentijdse monitoring (impactfactor) - Bijdrage aan aanjaag- en facilitatiefunctie (impactfactor) - Verbetering project-programma connectie en uitlokken van coöpetitie (impactfactor) - Bijdrage samenhang- en synchronisatiefunctie (impactfactor)
	Oosterschelde en het Veerse meer	- Vergroting mogelijkheid tot leren (actorfactor) - Bijdrage aan tussentijdse monitoring (impactfactor) - Bijdrage aan aanjaag- en facilitatiefunctie (impactfactor) - Verbetering project-programma connectie en uitlokken van coöpetitie (impactfactor) - Bijdrage samenhang- en synchronisatiefunctie (impactfactor)
Werkconferentie van het programma Zuidwestelijke Delta		- Verbetering project-programma connectie (impactfactor) - Uitlokken van coöpetitie (impactfactor) - Bijdrage aan aanjaag- en facilitatiefunctie (impactfactor) - Verzorgen van tussentijdse rapportage (impactfactor)

Bijeenkomsten team gebiedsprogramma's		- Verbetering project-programma connectie (impactfactor) - Meeveranderen van lerende evaluatie met beleidsomgeving (contextfactor) - Bijdrage aan aanjaag- en facilitatiefunctie (impactfactor)
Rapportage aan de Stuurgroep		- Bijdrage aan aanjaag- en facilitatiefunctie (impactfactor) - Opwekken van coöpetitie (impactfactor) - Verbetering project-programma connectie (impactfactor) - Inspelen op de dynamiek in de beleidsomgeving (contextfactor)

* In het ontwerp van de lerende evaluatie is (slechts) gekozen voor een viertal kennis- en leersessies. Redenen daarvan zijn dat voor het gebiedsprogramma 'Volkerak, West Brabant en Oostflakke' reeds in het voorjaar van 2011 een sessie met een ander doel is geweest in de werkplaats. De betrokkenen achtten het niet haalbaar na de zomer wederom een sessie te organiseren met de betrokken stakeholders. In verband met de ontstane impasse in het beleidsproces rondom de Westerschelde, bleek het ook voor dit gebiedsprogramma niet mogelijk te zijn een kennis- en leersessie te organiseren. Ook voor het gebiedsprogramma 'kust en voordelta' bleek dit niet te realiseren, vanwege de grote mate van afwezigheid van programmasturing ten aanzien van dit reeds in verre gaande staat van uitvoering zijnde gebiedsprogramma.

6.2. Procesontwerp

Kenmerk van de lerende evaluatie is dat stakeholders uit de beleidspraktijk nadrukkelijk participeren in het evaluatieproces. Gezamenlijke reflectie zal resulteren in nieuwe handelingsperspectieven en een verbetering van de doelrealisatie ten aanzien van het Uitvoeringsprogramma. Er kan gekomen worden tot een hogere mate van gedeelde kennis. In de ideale situatie dient gekomen te worden tot een cyclus van waarnemen, actie en reflectie. De evaluatoren zijn gedurende deze cyclus niet alleen bezig met het verzamelen van gegevens. Nee, zij proberen ook direct sturing toe te passen wanneer zij zaken waarnemen. Dit proces wordt gedurende de lerende evaluatie een aantal malen herhaald. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het in de vorige paragraaf gepresenteerde evaluatiearrangement. Dit is een proces wat het komende jaar tot uiting is gekomen/moet gaan komen in de volgende fasen:

Fase 1: Preverkenning (februari 2011-juni 2011)

De eerste fase bestaat uit de preverkenning. Dit is de aanloopfase tot de daadwerkelijke uitvoering van de lerende evaluatie. Deze fase bestond in de eerste plaats uit het leren kennen van het Uitvoeringsprogramma en de beleidsomgeving van de Zuidwestelijke Delta. Dit was noodzakelijk om tot een concrete toepasbare vorm van de lerende evaluatie te kunnen komen. De tweede stap bestond uit de oprichting van het team gebiedsprogramma's, de ambtelijke werkgroep belast met de voortgang in de gebiedsprogramma's. Zo werd een eerste stap gezet tot het creëren van een concrete leergemeenschap. Een volgende stap was te komen tot een concrete toedeling van taken binnen dit team en het creëren van een aantal ontwerpprincipes voor de lerende evaluatie. Daarmee kon de lerende evaluatie van focus worden voorzien. Dit heeft door middel van een interactief proces geleid tot het in de vorige paragraaf gepresenteerde evaluatiearrangement en het in deze paragraaf te presenteren procesontwerp.

Fase 2: Leer- en verantwoordingscyclus (juli 2011-december 2011)

De tweede fase van de lerende evaluatie kan worden gekenmerkt als een leer- en verantwoordingscyclus. Dit betreft feitelijk de uitvoering van de lerende evaluatie. Deze fase zal beginnen met het houden van een aantal kennis- en leersessies (zomer 2011) waarin de gebiedsprogramma's centraal staan. Deze geven een beeld van de stand van zaken in de gebiedsprogramma's. Ook zal er, zoals in de vorige paragraaf is weergegeven, sturing plaatsvinden waarmee recht wordt gedaan aan de aanjaag- en facilitatiefunctie van de Stuurgroep.

Vervolgens wordt begin september in het team gebiedsprogramma's gereflecteerd op de gehouden sessies. Daarbij zal door de secretaris van het team een korte notitie worden geschreven omtrent de sessies welke als basis zal dienen voor de discussie in het team. Zo kan het leerproces in het team verder worden gestimuleerd, bestendigd en verdiept. Op basis hiervan kunnen vervolgens conclusies

worden getrokken die de aanleiding zijn tot vervolgacties. Zo wordt de lerende evaluatie van een verscherpte en eventuele gewijzigde focus voorzien.

Na de reflectie op de gehouden kennis- en leersessie wordt toegewerkt naar de grote werkconferentie welke eind september zal plaatsvinden. Hierin wordt zoals reeds is weergegeven verslag gedaan van de stand van zaken in de gebiedsprogramma's en wordt getracht het gebiedsprogramma 'Oosterschelde en het Veerse Meer' van een extra boost te voorzien. De liaisons vanuit de provincies zullen input leveren voor de update omtrent de stand van zaken.

Vervolgens wordt in oktober begonnen met een interviewronde met de project- en procesleiders uit de diverse gebiedsprogramma's. Deze interviews zullen worden gehouden door de programmamanager gebiedsprogramma's, de secretaris van het team gebiedsprogramma's en de programmadirecteur. Deze interviews moeten informatie opleveren omtrent de stand van zaken in de gebiedsprogramma's en dienen als basis voor de voortgangsrapportage. Naast het ophalen van informatie omtrent de stand van zaken zijn deze interviews ook bedoeld om de coöpetitie met de andere gebiedsprogramma's uit te lokken. De programmadirecteur heeft hiertoe de primaire verantwoordelijkheid. De project- en procesleiders zullen worden gestimuleerd om over hun eigen grenzen heen te kijken en zo de samenhang tussen de verschillende gebiedsprogramma's te vergroten. Daarnaast zal hen assistentie worden aangeboden in de vorm van denkkracht in de Werkplaats. Zo blijft het niet alleen bij het verzamelen van gegevens maar vindt er ook echt tussentijdse reflectie plaats. Er wordt zo gekomen tot een concretisering van het leerproces.

De in oktober uit te voeren interviewronde in combinatie met de informatie welke van de liaisons afkomstig is, leidt tot een eerste concept van een voortgangsrapportage welke door de programmamanager gebiedsprogramma's en de secretaris van het team gebiedsprogramma's zal worden opgesteld. Dit eerste concept zal de basis vormen voor het leertraject dat met het team gebiedsprogramma's zal worden ingegaan. In dit team zal namelijk in discussie worden gegaan omtrent de rapportage en zo worden gekomen tot gedeelde kennis. Daarbij is gekozen voor gezamenlijke verwoording om zo te komen voor een grote mate van doorwerking. De teamleden gaan het zo ook echt als iets van hen beschouwen. Daarmee is dit wederom een vorm van reflectie dat als basis gezien kan worden voor het handelen in de toekomst.

Begin november zal deze gezamenlijke verwoording zijn afgerond en zal het externe verantwoordingstraject worden opgezet. In concreto betekent dit een reflectie op de rapportage door een groep deskundigen in de Werkplaats Zuidwestelijke Delta. Daarmee worden de project- en procesleiders wederom van feedback voorzien. Op basis hiervan zal nog een laatste verwoordingsslag worden gemaakt welke een semantisch karakter zal hebben.

De definitieve versie van de rapportage zal medio november aan de adviescommissie (vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties en gemeenten) worden toegezonden, waarna ook de agendacommissie (senior beleidsadviseurs van de betrokken Stuurgroepleden) van de Stuurgroep nog een blik op de rapportage zal werpen. De uiteindelijke behandeling in de Stuurgroep zal begin december plaatsvinden. Deze handelingswijze, waarbij de lerende evaluatie aan de orde zal komen bij de verschillende niveaus in de deelnemende organisaties, zorgt ervoor dat de lerende evaluatie ook van een concrete inbedding in de beleidspraktijk zal worden voorzien. Dit draagt uiteindelijk bij aan de doorwerking van de evaluatieresultaten.

Fase 3: Hernieuwde leer- en verantwoordingscyclus (januari 2012-december 2012)

In fase 3 van de lerende evaluatie worden de uitkomsten uit fase 2 als vertrekpunt genomen. In concreto betekent dit dat de rapportage inclusief beslispunten als basis wordt genomen voor deze nieuwe fase. Opnieuw worden een aantal kennis- en leersessies gehouden. Hierbij staan echter wel

vernieuwde en verscherpte indicatoren centraal. Daarnaast zullen ook de teambijeenkomsten worden voortgezet en wordt ook in 2012 een voortgangsrapportage voor de Stuurgroep gemaakt.

6.3. Te verwachten effecten/effectiviteit van het instrument

Middels het hierboven gepresenteerde ontwerp van de lerende evaluatie wordt getracht een positieve bijdrage te leveren aan de programmasturing ten aanzien van de gebiedsprogramma's en daarmee uiteindelijk de verwezenlijking van de in het Uitvoeringsprogramma geformuleerde doelen en ambities. Dit ontwerp is ontwikkeld door de analyse van een aantal actor-, context- en impactfactoren en is daarmee op basis van empirische bewijsvoering tot stand gekomen. Of de lerende evaluatie ook daadwerkelijk een positieve invloed heeft op de programmasturing moet echter tijdens en na het gebruik van het instrument nog empirisch vastgesteld worden. Daartoe is het noodzakelijk een maatstaf te ontwikkelen om het effect van het ontwikkelde instrument op de programmasturing in beeld te brengen. In mijn scriptie zijn daartoe een aantal aanknopingspunten te vinden. Zo werd programmamanagement, als onderdeel van de impactfactoren, geoperationaliseerd door in te gaan op een drietal begrippen. In de eerste plaats is er de 'connective capacity'. Effectief programmamanagement is in staat vruchtbare en verzoenende verbindingen te leggen tussen projecten (in de context van de Zuidwestelijke Delta gebiedsprogramma's) enerzijds en tussen de lijnorganisatie en het de programmaorganisatie anderzijds. De mate waarin het programmamanagement hiertoe in staat is bepaald de effectiviteit van de programmasturing. Uit de empirische analyse is gebleken dat er niet in alle gevallen sprake is van een optimale verbindende capaciteit van het programmamanagement. Een toetsing van deze verbindende capaciteit na het gebruik van de lerende evaluatie draagt bij aan de beoordeling van de effectiviteit van het instrument.

Het tweede onderdeel van mijn operationalisering van het begrip programmamanagement bestaat uit de mate van coöpetitie. Hierbij ging het om de balans tussen samenwerking enerzijds en competitie anderzijds. Effectief programmamanagement is in staat te zorgen voor een evenwichtige balans tussen deze uitersten en is in staat coöpetitie uit te lokken. Uit de empirische analyse bleek dat er in de Zuidwestelijke Delta sprake was van een lage mate van coöpetitie. Een opnieuw uitgevoerde toetsing na invoering van het instrument kan in kaart brengen in hoeverre de lerende evaluatie in staat is geweest coöpetitie uit te lokken.

Het derde onderdeel van de operationalisering van programmamanagement bestond uit de functies welke programmamanagement kan hebben. In deze scriptie is betoogd dat de functies zijn in te delen in de aanjaag- en facilitatiefunctie enerzijds en de samenhang- en synchronisatiefunctie anderzijds. Wanneer wordt gesproken over de effectiviteit van het ontwikkelde instrument dan gaat het erom dat de volgende vraag in positieve zin wordt beantwoord: Wordt de behoefte aan de aanjaag- en facilitatiefunctie enerzijds en de samenhang- en synchronisatiefunctie anderzijds vanuit de gebiedsprogramma's en de programmaorganisatie meer bevredigd dan voor de invoering van de lerende evaluatie? Deze mate van ex-post satisfactie is een indicator voor de effectiviteit van het ontwikkelde instrument. Middels het in dit onderzoek gebruikte actieonderzoek is het beschreven ontwerp in ieder geval van ex-durante satisfactie voorzien. Empirische toetsing zal zoals gezegd dit effect in een later stadium in kaart moeten brengen.

Zoals eerder aangegeven in deze scriptie verwacht ik dat mijn ontwerp een positief effect heeft op de bovenstaande drie indicatoren en daarmee de effectiviteit van het programmamanagement. Naast deze hoofdindicatoren zijn er nog een aantal subindicatoren te benoemen welke de effectiviteit van het instrument aan kunnen tonen. Een van de doelen van het programmamanagement in de Zuidwestelijke Delta is namelijk dat de Stuurgroep meer de regie kan gaan voeren over de beleidsprocessen zoals deze zich in de Zuidwestelijke Delta voltrekken. De verwachting is dat het gepresenteerde ontwerp (voortgangsrapportage) hier een positieve bijdrage aan levert.

Een andere subindicator van de effectiviteit van het programmamanagement is de mate waarin het programmamanagement in staat is besluitvormingsprocessen in de gebiedsprogramma's verder vooruit te brengen. Effectief programmamanagement is in staat besluitvormingsprocessen verder te brengen, waarbij doelgericht gemanaged wordt op inhoudelijke samenhang. Effectief programmamanagement is dan ook in staat tot synergetische oplossingen te komen. De verwachting is dat het ontwerp van de lerende evaluatie hier een positieve bijdrage aan levert door te zorgen voor meer samenhang en synchronisatie tussen de verschillende gebiedsprogramma's.

Tot slot heeft het programmabureau zich ten doel gesteld meer zichtbaar te worden voor overheden, marktpartijen en maatschappelijke partijen. De mate waarin zij dit bereikt bepaalt de effectiviteit van programmamanagement. De ontworpen lerende evaluatie tracht deze zichtbaarheid te verbeteren door het gebruik van kennis- en leersessies voor de brede groep van betrokkenen in de gebiedsprogramma's. Dit moet uiteindelijk leiden tot meer erkenning van het programma.

7. Reflecties op het ontwerpproces van de ‘lerende evaluatie’

In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op het ontwerpproces van de lerende evaluatie en het action research dat daaraan ten grondslag lag. Dit zal worden gedaan door de uitgevoerde werkzaamheden te beschrijven, daarop te reflecteren en vervolgens tot leerpunten te komen. Daarnaast wordt getracht een bijdrage te leveren aan de verdere theorievorming rondom de ‘lerende evaluatie’.

7.1. Beschrijving van en reflecties op het ontwerpproces

Terugkijkend kan gesteld worden dat het ontwerpen van de lerende evaluatie voor het team gebiedsprogramma’s en de kring met betrokkenen daaromheen in de Zuidwestelijke Delta een zeer spannende, leuke en dynamische activiteit is geweest. Het interactieve procesontwerp van de lerende evaluatie (monitor) begon met een verkenning waarbij sterk de nadruk lag op het leren kennen van het Uitvoeringsprogramma en de programmaorganisatie als zodanig. Deze kennis was nodig om tot een breed gedragen ontwerp van de lerende evaluatie te kunnen komen. In de tweede fase is gestart met het oprichten van een team gebiedsprogramma’s. Dit team kreeg de taak de voortgang in de gebiedsprogramma’s te bespreken en uiteindelijk tot een voortgangsrapportage te komen. Daarnaast werd het uitwisselen van ervaringen en zo te komen tot leereffecten een concrete taak van het team.

De oprichting van dit team kwam echter niet zonder slag of stoot tot stand. Door sommige leden werd tijdens de eerste vergadering gevreesd dat het team een onnodige bureaucratische laag zou vormen. De opgestelde ontwerpprincipes van de lerende evaluatie werden niet altijd even positief beoordeeld. Verantwoording moest toch vooral bij de Stuurgroep plaatsvinden en niet in dit team besproken worden. Er ontstond wrijving als het gaat om de taken van het team en de rol welke leren kon innemen. De medewerkers van de provincie Noord-Brabant zagen het team vooral als voorbereiding op de te ontwikkelen rapportage voor de Stuurgroep. Andere managers voelden veel meer voor de leerfunctie van het team.

Daarom werd besloten met de leden van het team een eerste serie interviews te houden, waarbij de verwachtingen van de respondenten en de bedoelingen van het evaluatiearrangement zijn besproken. De eerste bijeenkomst stond vooral in het teken van de bedoelingen van het team te bespreken. Hier ontstond nog geen eenduidig beeld over. Hierop is besloten de lerende evaluatie nader toe te lichten in een notitie en de verwachtingen en beelden via een vragenlijst te pijlen. De vragenlijsten zijn verwerkt in een document. Dit document is tijdens de 2^e bijeenkomst van het team besproken. Dit zorgde voor meer commitment in het team omtrent de doelen en de uit te voeren werkzaamheden.

Deze vragenlijst is als appendix aan deze scriptie toegevoegd. Uiteindelijk bleek een ieder het lerende element als kracht te zien, maar moest het verantwoorden zich tot de voortgangsrapportage beperken. Daarmee werd gekomen tot een testversie van de lerende evaluatie. Tijdens de 2^e vergadering werd tevens verder gewerkt aan het ontwerp en de bijbehorende planning. Daarmee vond er een validatie plaats van de gepresenteerde testversie van de lerende evaluatie. In de derde vergadering van het team werd gewerkt aan het definitieve ontwerp van het evaluatiearrangement inclusief de bijbehorende planning. Dit leidde in combinatie met de uitgevoerde observaties tot het definitieve ontwerp zoals in deze scriptie is gepresenteerd.

Terugkijkend op het ontwerpproces kan gesteld worden dat het zeker niet eenvoudig is om een dergelijke ontwerpexercitie uit te voeren. Zeker niet in combinatie met action research als methode. Het betrekken van de betrokkenen bij het ontwerp van de tussentijdse evaluatie zorgde voor een *‘more sophisticated reality’*. Daarbij bleek de vragenlijst het ideale instrument om de teamleden aan

de ideeën te laten wennen, waardoor er in de tweede vergadering meer commitment was voor de geschetste aanpak. Het overtuigen van de te kiezen aanpak behoorde tot een van de kernactiviteiten van het ontwerpproces, want zoveel mensen, zoveel meningen.

Soms kon analytisch gezien tot een beter ontwerp gekomen worden, maar was dit gezien de aard der empirie niet mogelijk dit te bereiken. Maar wat is beter? Een geniaal ontwerp dat in de bureaulade verdwijnt, of een praktisch ingevuld ontwerp dat werkelijk wordt gebruikt in de praktijk en dan ook een grote mate van doorwerking krijgt. Ik kies voor het laatste.

Een voorbeeld van dit dilemma is dat ik ook graag het Gebiedsprogramma 'Kust en Voordelta' en het gebiedsprogramma 'Westerschelde' in een kennis- en leersessie wilde betrekken. Dit bleek niet mogelijk omdat deze gebiedsprogramma's labels zijn voor al gaande processen en projecten en er feitelijk niet of nauwelijks vanuit de Stuurgroep Zuidwestelijke delta wordt gestuurd op deze processen.

Een ander voorbeeld is dat ik graag alle gebiedsprogramma's tijdens de werkconferentie aan de orde wilde hebben. Dit was niet te bewerkstelligen in verband met andere prioriteiten welke ook een plek moesten krijgen zoals het Nationaal Deltaprogramma, de relatie met Vlaanderen, innovaties in de zoetwatervoorziening in de delta. Hierdoor was het niet mogelijk om voor alle gebiedsprogramma's tot leerprocessen te komen.

Een ander belangrijk leerpunt is constatering dat niet de term 'lerende evaluatie' belangrijk is, maar het te doorlopen werkproces. De term 'lerende evaluatie' is slechts een label voor de werkwijze zoals deze bij het team kan plaatsvinden. Na afloop van het ontwerpproces bestempelen enkele teamleden de rol van het team gebiedsprogramma's als 'verantwoorden en leren'. Het omarmen van deze rollen van het kan dan ook als grote winst worden beschouwd. Dan maakt het niet zozeer uit of zij deze werkwijze als 'lerende evaluatie' beschouwen of niet.

Een volgend leerpunt is dat 'action research' enorm veel vraagt van de capaciteiten van de onderzoeker. Dit begon in mijn geval met het presenteren van het idee tot het invoeren van de lerende evaluatie. Dit vroeg veel van mijn schrijf- en spreekvaardigheden. Vervolgens moesten ook de discussies in het team gebiedsprogramma's van mijn inbreng worden voorzien. Daarbij zijn ook de analytische vaardigheden van de onderzoeker onontbeerlijk. Hij of zij moet effectief op de ontstane situatie in kunnen springen en daar zijn of haar invulling aan geven.

Tot slot is de constatering dat niet alles te realiseren is een belangrijk leerpunt. Als beginnend ambitieus stagiair was er de neiging om de 'lerende evaluatie' erg groots op te zetten. Sommige zaken zijn, zoals een van de betrokkenen het zei, des lijns, terwijl andere des programma's zijn. Sommige activiteiten kunnen de autoriteit van de lijnorganisaties raken en dan ook niet toepasbaar blijken. Kleine verbeteringen in beleidsprocessen moeten dan ook als de grote winst worden beschouwd. Daarbij komt de constatering dat het een ontwerp van een stagiair betreft. Dit wordt in eerste instantie toch beschouwd als een leuk idee, maar niet een op een toepasbaar. Het kostte dan ook heel veel inspanning om dit vooroordeel om te buigen en het vertrouwen te creëren bij de betrokkenen.

7.2. Bijdrage aan de theorievorming omtrent de 'lerende evaluatie'

Theorie rondom 'action research'

Ten slotte is het belangrijk een bijdrage te leveren aan de verdere theorievorming rondom de 'lerende evaluatie. Daarbij wil ik beginnen met de bijdrage aan de theorie rondom 'action research'. In de eerste plaats is het enorm van belang charismatische personen te betrekken in het actieonderzoek. Deze personen zijn namelijk in staat de overige betrokken te enthousiasmeren van

de gekozen aanpak. Dit draagt bij aan de doorwerking van het onderzoek. Het draait om personen. Deze maken een beleidsproces tot een mislukking dan wel een succes.

In de tweede plaats draagt actieonderzoek bij aan de toepasbaarheid van de lerende evaluatie. Door de geëvalueerden te betrekken tijdens het ontwerpproces kan gekomen worden tot een gedragen ontwerp. Dit zorgt uiteindelijk voor een betere doorwerking van de evaluatieresultaten.

Theorie rondom de 'lerende evaluatie'

Naast de bijdrage aan de theorievorming rondom het actieonderzoek is er ook een bijdrage te leveren aan de theorie rondom de 'lerende evaluatie'. In de eerste plaats blijkt het inrichten van een team met bijbehorende rollen zeer wenselijk te zijn bij het ontwerpen en uitvoeren van een lerende evaluatie. Zo wordt een concrete leergemeenschap gecreëerd waarop de lerende evaluatie zijn werking krijgt. Dit voorkomt vrijblijvendheid en draagt bij aan het daadwerkelijk creëren van leereffecten.

In de tweede plaats lijkt het invullen van het verantwoordingselement in de lerende evaluatie te kunnen gebeuren door externen. Deze rol kan buiten het evaluatieteam worden ingevuld. Daarmee kan rolverwarring in het team van evaluatoren worden voorkomen, een probleem dat Edelenbos en Van Buuren (2005b) opperen. In concreto kan dit geschieden door het inrichten van een externe klankbordgroep. In het procesontwerp van de 'lerende evaluatie' in de Zuidwestelijke Delta is dit gebeurd door deze rol toe te bedelen aan de leden van de Werkplaats en in een later stadium de Stuurgroep.

Tot slot is de rol van omgevingsmanager welke als antenne van het programma fungeert een zeer belangrijke. Deze is namelijk idealiter in staat de externe dynamiek welke bestaat in het beleidsveld te vertalen tot interne dynamiek. Daarmee draagt hij bij aan het meeveranderende karakter van de 'lerende evaluatie'. De toebedeling van een dergelijke rol binnen het evaluatieteam draagt bij aan de mate waarin de 'lerende evaluatie' is en blijft toegesneden op de beleidspraktijk.

Theorie rondom programmamanagement

In de Zuidwestelijke Delta is ten aanzien van de gebiedsprogramma's feitelijk sprake van programma-programmamanagement. De Stuurgroep voert namelijk de regie over de gebiedsprogramma's. Binnen deze gebiedsprogramma's bestaan echter ook weer diverse ambtelijke en bestuurlijke gremia, welke regie voeren op de beleidsprocessen. In de bestaande theorie rondom programmasturing wordt de nadruk gelegd op de functie tot het leggen van verbindingen tussen de lijnorganisaties en het programma (programma-lijnconnectie) enerzijds en tussen de projecten onderling anderzijds (project-programmaconnectie). De unieke context van programmasturing in de Zuidwestelijk Delta leert echter dat de programmasturing niet alleen gericht is op het maken van verbindingen. Naast deze, zoals in deze scriptie weergegeven samenhang- en synchronisatiefunctie bestaat er ook nog een aanjaag- en facilitatiefunctie. Deze sturing probeert gebiedsprocessen te sturen op voortgang en hen daarbij ook te faciliteren. Dit is noodzakelijk, daar de financiering voor de geopperde maatregelen veeleer nog niet is geregeld. Het programmamanagement moet dan ook zorgen dat het vertrouwen tussen de partijen onderling wordt versterkt. Daarnaast moet het ook voor zorgen dat het bestaande commitment verder wordt uitgebreid. In de tot nu toe bestaande theorie wordt onvoldoende stilgestaan bij deze functies van programmasturing in ruimtelijke gebiedsprocessen.

8. Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk vormt het slothoofdstuk van deze scriptie en beschrijft de conclusies en aanbevelingen zoals deze naar voren zijn gekomen uit het uitgevoerde onderzoek.

8.1. Conclusies

De lerende evaluatie is bij uitstek een methode welke kan worden gebruikt als instrument voor programmasturing ten aanzien van de gebiedsprogramma's in de Zuidwestelijke Delta. In de beleidsomgeving van de Zuidwestelijke Delta is sprake van veel dynamiek en een hoge mate van Governance (contextfactoren). Daarnaast is er sprake van de aanwezigheid van een sterke leergemeenschap en een redelijk hoge 'sense of urgency' om te evalueren (actorfactoren). Dit zijn basiscondities welke van belang zijn voor het al dan niet slagen van de lerende evaluatie.

De programmasturing ten aanzien van de gebiedsprogramma's in de Zuidwestelijke Delta heeft grofweg een tweetal functies. In de eerste plaats is er de aanjaag- en facilitatiefunctie. De Stuurgroep Zuidwestelijke Delta heeft de taak de gebiedsprogramma's te stimuleren en van ondersteuning te voorzien. In de tweede plaats is er de samenhang- en synchronisatiefunctie. De Stuurgroep dient de samenhang tussen de gebiedsprogramma's te bewaken en het grotere geheel te duiden.

De gebiedsprogramma's in de Zuidwestelijke Delta zijn op dit moment redelijk autonoom verlopende beleidsprocessen. Er is sprake van een lage mate van coöpetitie. Er is geen sprake van competitie tussen de programma's en ook van samenwerking is in zeer beperkte mate sprake. Er is sprake van een tamelijk zwakke project-programma connectie en ook de programma-lijnconnectie ten aanzien van de gebiedsprogramma's kan worden verbeterd.

De lerende evaluatie kan worden gebruikt als instrument voor programmasturing, en kan daarmee inspelen op de bovenstaande impactfactoren, door het evaluatiearrangement te laten bestaan uit kennis- en leersessies, een bijdrage aan de werkconferentie in het najaar, een serie bijeenkomsten van het team gebiedsprogramma's en tot slot een voortgangsrapportage van de gebiedsprogramma's voor de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta. Zo kan de 'connective capacity' van de Stuurgroep en de mate van coöpetition (impactfactoren) ten aanzien van de gebiedsprogramma's worden vergroot. Daarmee wordt invulling gegeven aan de functies van de Stuurgroep.

Daarbij is het gezien de unieke aard en context van de gebiedsprogramma's van belang de 'lerende evaluatie' van differentiatie te voorzien. Zo kan het ook daadwerkelijk een effectief instrument van programmasturing worden.

8.2. Aanbevelingen

Naast de hierboven gepresenteerde conclusies zijn er op basis van dit onderzoek een aantal aanbevelingen te geven. Deze zullen in het onderstaande gedeelte aan de orde komen. Dit zal worden gedaan door eerst stil te staan bij de lerende evaluatie en daarna nog enkele bijvangst van het onderzoek te presenteren.

Lerende evaluatie

- Zorg dat rapportages welke gemaakt worden in het kader van de lerende evaluatie een inbedding krijgen in de beleidspraktijk. Concreet dienen deze in het Programmateam, de Werkplaats, de Adviesgroep en de Stuurgroep besproken te worden. Zo worden leereffecten ook officieel vastgelegd in de hogere niveaus van de organisaties;

- Reflecteer regelmatig op de aanpak van de 'lerende evaluatie'. Zo kunnen actuele ontwikkelingen in het beleidsveld worden opgespoord en worden verdisconteerd in de aanpak. Zo kan de 'lerende evaluatie' zijn functie behouden ten aanzien van de programmasturing. In concreto betekent dit dat de reflectie op de aanpak een vast agendapunt moet worden tijdens de vergaderingen van het team gebiedsprogramma's;
- Probeer de bestaande leergemeenschap te bestendigen en verder uit te breiden. Dit kan gebeuren door tijdens de kennis- en leersessies een brede groep met betrokken uit de gebiedsprogramma's uit te nodigen. Daarnaast kan de te houden werkconferentie eind september worden benut voor dit doel, door hier de stand van zaken met betrekking tot de gebiedsprogramma's te presenteren en de aanwezigen om input te vragen voor deze programma's;
- Alliantievorming is een thema wat voor meerdere gebiedsprogramma's aan de orde is (Grevelingen, Haringvliet, Bergen op Zoom aan zee, Volkerak, Oosterschelde). Kennis- en leerbijeenkomsten kunnen zorgen voor het uitwisselen van aanpakken hieromtrent, waardoor het wiel niet door ieder programma opnieuw uitgevonden dient te worden. Daarbij is te constateren dat er veel verschillende definities zijn omtrent de alliantievorming en hoe deze vorm te geven. Het is raadzaam hier in een grote werkconferentie aandacht aan te spenderen;
- Probeer coöpetitie tussen de gebiedsprogramma's uit te lokken. De kennis- en leersessies kunnen hier een bijdrage aan leveren. De alliantievorming is een thema waarop tot verbetering van de coöpetitie kan worden gekomen. De gebiedsprogramma's kunnen leren van elkaars aanpak en competitie met betrekking tot de stand van zaken in de vorming van de allianties is niet schadelijk voor het programma als geheel. Een grotere mate van coöpetitie draagt bij aan het creëren van meer samenhang tussen de gebiedsprogramma's. Ten aanzien van de financiering van de geopperde maatregelen in de Zuidwestelijke Delta is het gezien het huidige politieke momentum verstandig aan te sturen op samenwerking. Dit kan ervoor zorgen dat de Zuidwestelijke Delta als een probleem wordt gezien, waardoor er uiteindelijk toch een financieringsstroom op gang kan komen;
- Gezien de unieke context van de gebiedsprogramma's is het van belang de lerende evaluatie van een gebiedsspecifieke aanpak te voorzien. Zo kan de lerende evaluatie ook daadwerkelijk een effectief instrument van de programmasturing worden;
- Zorg, gezien de hoge mate van Governance in de beleidsomgeving, dat de lerende evaluatie wordt voorzien van voldoende op leren gebaseerde elementen. Hierdoor vindt er eerder een koppeling tussen de evaluatie en de evaluatieobjecten plaats. Dit zorgt voor een betere doorwerking van de evaluatie.
- Blijf tijdens het gebruik van de lerende evaluatie op zoek gaan naar samenhangende en gebiedsoverstijgende elementen/indicatoren en probeer ten aanzien van deze elementen/indicatoren te komen tot een synchronisatie van werkwijze;
- Blijf tijdens het gebruik van de lerende evaluatie zoeken naar elementen waarop competitie tussen de gebiedsprogramma's mogelijk is en elementen waarop deze competitie onwenselijk is. De competitie-elementen dienen opgenomen te worden in de rapportage en probeer bij de overige elementen door middel van leerprocessen tot synergie te komen.

Doelen Uitvoeringsprogramma

- Maak de doelen smarter en concreter, zodat deze in de toekomst gemeten kunnen worden. Op basis hiervan kunnen de inspanningen worden gedaan en het doelbereik worden gemeten. Maar geef ook ruimte voor ontwikkelingen uit het gebied vanwege de unieke context waar sprake van is.

Gebiedsomgeving in de Zuidwestelijke Delta

- Maatschappelijke partijen in de Zuidwestelijke Delta voelen zich overvraagd door overheidsinstanties en meer specifiek de ontwikkelingen welke in de diverse

gebiedsprogramma's plaatsvinden. Coördinatie op het niveau van team gebiedsprogramma's is wenselijk. Zo kan het maatschappelijke consultatieproces gesynchroniseerd worden. Hier ligt een duidelijke taak voor de omgevingsmanager van het team gebiedsprogramma's.

Gebiedsprogramma's

- De gebiedsprogramma's Westerschelde en Kust en Voordelta zijn redelijk autonoom verlopende programma's welke geen sterke relatie hebben met het programmabureau Zuidwestelijke Delta. Het is, gezien de samenhang- en synchronisatiefunctie van de Stuurgroep, wenselijk het team gebiedsprogramma's aan te vullen met directe contactpersonen uit deze gebieden. Op deze manier kunnen actuele ontwikkelingen uit het gebied inzichtelijk worden gemaakt. Zo kunnen leerprocessen ook voor deze gebiedsprogramma's gestalte krijgen en kan tot een synchronisatie van activiteiten in de Zuidwestelijke Delta gekomen worden. Dit levert tevens een bijdrage aan de project-programma connectie;
- Gezien het lange termijnkarakter van de gebiedsontwikkelingen in de gebiedsprogramma's is het van belang de energie in het beleidsproces te houden. Dit kan gebeuren door, nog meer dan nu gebeurt, aan te sturen op het behalen van 'quick wins' in de gebiedsprogramma's. Dit zorgt er voor dat de Zuidwestelijke Delta op de agenda van bestuurders en politici blijft. Zo kan de nu heersende bruisende betrokkenheid worden bestendigd en verder worden uitgebouwd.

Literatuurlijst

- Arentsen, M.J. (1992). Het ontwerpen van de beleidsuitvoering. In: Samsom, H.D. & Tjeenk Willink. *Het ontwerpen van beleid. Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*. Alphen aan den Rijn. [pp. 21-38]
- Avison, D., Lau, F., Myers, M. & P.A. Nielsen (1999). Action Research. *Communications of the ACM*, 42 (1), 94-97.
- Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag. Lemma.
- Boonstra, F.G. & W. Kuindersma (2008). *Leren van de evaluatie reconstructie zandgebieden. Methode, proces en politiek-bestuurlijke inbedding*. Alterra rapport. Wageningen.
- Bressers, N. (2011/forthcoming). *Co-Creating Innovation. A systemic learning evaluation of knowledge and innovation programmes*. PhD Thesis, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Brydon-Miller, M., Greenwood, D. & P. Maguire (2003). Why action research? *Action Research*, 1 (1), 9-28.
- Buijs, J-M. (2009). Understanding the connective capacity of program management in complex governance processes from a self-organization perspective. *Emergence: Complexity & Organisation. An International Transdisciplinary Journal of Complex Social Systems*, 12 (1), 29-38.
- Buijs, J-M. (2011). *Connective capacity of program management: responding to fragmented project management*. Public Administration Quarterly, forthcoming.
- Buuren, M.W. van, Buijs, M.J. & G.R. Teisman (2010a). Program management and the creative art of coepetition: Dealing with potential tensions and synergies between spatial development projects. *International Journal of Project Management*, 28, 672-682.
- Buuren, M.W. van, Buijs, M.J. & A. Slob (2010b). Consolidating governance capacity in complex networks: changing perceptions, relations and institutions in different contexts. *International Public Management Review*, 11 (1), 34-51.
- Buuren, M.W. van, Edelenbos, J. & E.H. Klijn (2010c). *Gebiedsontwikkeling in woelig water*. Den Haag. Lemma.
- Ferns, D.C. (1991). Developments in programme management, *International Journal of Project Management*, 9 (3).
- Edelenbos, J. & M.W. van Buuren (2005a). Evaluatie als leerproces. Een nadere kennismaking met de 'lerende evaluatie'. In: *Bestuurskunde*, 14 (6), 2-12.
- Edelenbos, J. & M.W. van Buuren (2005b). The learning evaluation. A theoretical and empirical exploration. *Evaluation review*, 29 (6), 591-612.
- De Graaf, D. (2008). *Integraal Programmamanagement. Grip op de sturing van proces, inhoud en verandering*. Den Haag. Sdu Uitgevers.
- Guba, E. & Y. Lincoln (1989). *Fourth generation evaluation*. Newbury Park. Sage Publications.

Kickert, W.J.M., (2004) *History of governance in the Netherlands. Continuity and exceptions*, Elsevier, The Hague.

Klijn, E. (2008). *It's the management, stupid! Over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken*. (1-38). Den Haag. Lemma.

Koppenjan, J. & E-H. Klijn (2004). *Managing uncertainties in networks*. London. Routledge.

Kor, R. & Wijnen, G. (2005). Project-, programma- of procesmanagement: een kwestie van kiezen voor de passende aanpak. *Holland Management Review*, 103, 61-71.

Kuindersma, W., Boonstra, F.G., de Boer, S., Gerritsen, A.L., Pleijte, M. & T.A. Selnes (2006). *Evalueren in interactie. De mogelijkheden van lerende evaluaties voor het Milieu en Natuurplanbureau*. Wageningen. Wageningen Universiteit.

Licht, H. (2005). *Programmamanagement: regievoering zonder macht*. Koninklijke Van Gorcum. Assen.

Maylor, H., Brady, T., Cooke-Davies, T. & D. Hodgson (2006). From projectification to programmification. *International Journal of Project Management*, 24 (8), 663-674.

Meer, F.B.L. van der, de Vries, G.J. & G. Visser (2000). Evaluatie en leerprocessen bij de overheid: de rol van institutionele condities. *Beleidswetenschap, Vol. 14, No. 3*, 253-279.

Meer, F.B.L. van der & J. Edelenbos (2002). *Evaluation of multi-actor policy processes: accountability, learning and cooperation*. 5th conference of the European Evaluation Society: Sevilla (2002, oktober 10).

Nalebuff, B.J. & A.M. Brandenburger (1997). Co-opetition: Competitive and cooperative business strategies for the digital economy. *Strategie and leadership*, 25, 28-35.

Pestman, P & J. van Tatenhove (1998). Reflexieve bedrijfsvoering voor milieu, ruimtelijke ordening en infrastructuur: Nieuwe initiatieven nader beschouwd. *Beleidswetenschap*, 3, 254-272.

Pierre, J. (2000). *Debating governance, authority, steering, and democracy*. Oxford. Oxford University Press.

Radford, K.J. (1977). *Complex decision problems. An integrated strategy for resolution*. Virginia. Reston Publishers.

Sørensen, E. & J. Torfing (2005). The democratic anchorage of governance networks, *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218.

Teisman, G.R., Meer, F.B.L. van der, Klijn, E.H., Edelenbos, J., Klaassen, H.L. & Reudink, M.A. (2002). *Evalueren om te leren: naar een evaluatiearrangement voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam/FSW.

Teisman, G.R. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Den Haag. Sdu uitgevers.

Teisman, G.R., Van Buuren, A. & L. Gerrits (2009). *Managing complex systems*. London. Routledge.

Van der Tak, T & G. Wijnen (2006). *Programmamanagement: Sturen op samenhang*. Deventer. Kluwer.

Watersnoodmuseum. *De balans*. [<http://www.watersnoodmuseum.nl/de-ramp/de-balans.html>]. 24 februari 2010.

Webster, F. (2006). *Theories of the information society*. London. Routledge.

Geanalyseerde beleidsdocumenten/verslagen

Houtekamer en Van Kleef (2011). *Oosterschelde, kloppend hart van de Delta. Aanzet voor een visie op het ruimtegebruik*. Veere.

Kabinet Rutte I (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA*. Den-Haag.

Natuur- en Recreatieschap Grevelingen (2010). *Tussenbalans na twee jaar Zicht op de Grevelingen*. Schiedam.

Programmabureau Zuidwestelijke Delta (2011a). *Werkplan Uitvoeringsprogramma 2011-2012*. Middelburg.

Programmabureau Zuidwestelijke Delta (2011b). *Gebiedsprogramma's Zuidwestelijke Delta. Stand van zaken januari 2011*. Middelburg.

Programmabureau Zuidwestelijke Delta (2011c). *Integraal Programma Zuidwestelijke Delta. Werkplan 2011-2012*. Middelburg.

Provincie Zeeland (2011a). *Statenvoorstel vaststelling Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta 2010-2015+*. Middelburg.

Provincie Zeeland (2011b). *Plan van aanpak Oosterschelde*. Middelburg.

Programmteam Zuidwestelijke Delta (2011). *Verslag Programmteam 15 maart 2011*.

Programmteam Zuidwestelijke Delta (2011). *Verslag Programmteam 12 april 2011*.

Programmteam Zuidwestelijke Delta (2011). *Verslag Programmteam 10 mei 2011*.

Programmteam Zuidwestelijke Delta (2011). *Verslag Programmteam 7 juni 2011*.

Provincie Noord-Brabant (2011). *Gebiedsontwikkeling*. 'S Hertogenbosch.

Provincie Zuid-Holland (2011). *Strategische Agenda voor de Zuidwestelijke Delta 2011-2012*. Den-Haag.

Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2009). *Deltaverbanden: Waterhuishoudkundige samenhang en interacties in de Zuidwestelijke Delta. Kansen voor synergie*.

Stuurgroep Zuidwestelijke Delta (2010). *Veilig Veerkrachtig Vitaal, Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta 2010-2015+*. Middelburg.

Suurgroep Zuidwestelijke Delta (2011). *Gebiedsprogramma's Zuidwestelijke Delta. Stand van zaken januari 2011*. Middelburg.

Team gebiedsprogramma's Zuidwestelijke delta (2011). *Verslag 1^e bijeenkomst team gebiedsprogramma's 22 maart 2011*.

Team gebiedsprogramma's Zuidwestelijke delta (2011). *Verslag 2^e bijeenkomst team gebiedsprogramma's 28 april 2011*.

Team gebiedsprogramma's Zuidwestelijke delta (2011). *Verslag 3^e bijeenkomst team gebiedsprogramma's 9 juni 2011.*

Appendix 1: Vragenlijst leden team gebiedsprogramma's

Rol en taak team gebiedsprogramma's

- Wat zijn uw verwachtingen van het team gebiedsprogramma's?
- Wat zou de taak van het team moeten zijn?
- Hoe ziet u uw eigen rol binnen dit team?
- Wat zou de frequentie van de bijeenkomsten volgens u moeten zijn?

Monitoringsrapportage en samenhang met andere gebiedsprogramma's

- Welke elementen zou u terug willen zien in de monitoringsrapportage?
- Hoe kan de monitoringsrapportage helpen in uw/de gebiedsprogramma's?
- Wat zou u van andere gebieden willen leren?
- Hoe wordt op dit moment de samenhang met andere gebiedsprogramma's gegarandeerd?
- Heeft u ideeën hoe we de monitoringssystematiek verder vorm kunnen geven?
- En zo de interactie tussen de gebiedsprogramma's kunnen vergroten?

Rol Programmamanagement

- Hoe ervaart u de rol van het programmabureau en het programmateam ten aanzien van uw gebiedsprogramma?
- Wat zou wat u betreft de rol van het programmamanagement ten aanzien van uw/de gebiedsprogramma('s) moeten zijn?
- Hoe ervaart u de afstand tot het programmabureau en het programmateam?
- Vindt er volgens u op dit moment voldoende afstemming plaats tussen de gebiedsprogramma's uit het Uitvoeringsprogramma?
- Hoe zou dit volgens u verbeterd kunnen worden?
- Ten aanzien van welke elementen kan de Stuurgroep volgens u sturen in uw gebiedsprogramma?
- Wat zou u mee willen geven aan de andere gebiedsprogramma's?
- In welke vorm zou u uw ervaringen met anderen willen delen?

Lerende evaluatie

Naast dit document is een documentje bijgevoegd omtrent de lerende evaluatie.

- Voelt u wat voor een dergelijke aanpak binnen dit team?
- Hoe denkt u over de combinatie tussen leren en verantwoorden?
- Welke elementen spreken u aan?
- Welke misschien niet?

Overig

- Heeft u nog andere op of aanmerkingen?

Appendix 2: Lijst met respondenten

Tijdens dit scriptieonderzoek is gesproken met/zijn interviews gehouden met:

#	Naam	Organisatie	Functie
1	René Boeters	Rijkswaterstaat Zeeland	Projectleider MER Volkerak-Zoommeer
2	Jon Coosen	Programmabureau Zuidwestelijke Delta	Senior beleidsadviseur
3	Loes de Jong	Programmabureau Zuidwestelijke Delta	Programmamanager gebieden Zuidwestelijke Delta
4	Lennert Langerak	Groenservice Zuid-Holland	Projectleider MIRT-verkenning Grevelingen
5	Thijs Kraassenberg	Groenservice Zuid-Holland	Projectsecretaris MIRT-verkenning Grevelingen
6	Harm Verbeek	Rijkswaterstaat Zeeland	Omgevingsmanager
7	Lisette Veldkamp-Van Rij	Provincie Zeeland	Liaison naar Programmabureau Zuidwestelijke Delta
8	Jos Vaessen	Provincie Zeeland	Projectmedewerker omgevingsplan Oosterschelde
9	Niels Aten	Provincie Noord-Brabant	Liaison naar Programmabureau Zuidwestelijke Delta
10	Eric Leemreijze	VNG	Gemeenteambassadeur namens de gemeenten in de Zuidwestelijke Delta
11	Luc Absil	Provincie Zuid-Holland	Liaison naar Programmabureau Zuidwestelijke Delta
12	Jitske Verkerk	Programmabureau Zuidwestelijke Delta	Promovenda Erasmus Universiteit Rotterdam
13	Nico Landsman	Provincie Zeeland	Beleidsadviseur
14	Thecla Westerhof	Provincie Zeeland	Secretaris programmagroep Veerse Meer
15	Vincent Klap	Provincie Zeeland	Secretaris van het Bestuurlijk Overleg Westerschelde

Appendix 3: Uitgevoerde observaties

Tijdens het scriptieonderzoek zijn bij de volgende bijeenkomsten observaties uitgevoerd:

#	Datum	Bijeenkomst
1	22-03	Eerste bijeenkomst team gebiedsprogramma's
2	28-04	Tweede bijeenkomst team gebiedsprogramma's
3	09-06	Derde bijeenkomst team gebiedsprogramma's
4	15-03	Programmateam Zuidwestelijke delta
5	12-04	Programmateam Zuidwestelijke delta
6	10-05	Programmateam Zuidwestelijke delta
7	07-06	Programmateam Zuidwestelijke delta
8	18-06	Bijeenkomst betrokkenheid gemeenten
9	19-05	Startbijeenkomst gebiedsprogramma Oosterschelde