



## Adaptief beleid en beleidsevaluaties

*Leon Hermans* \*

### Aanbevolen citeerwijze bij dit artikel

Leon Hermans, 'Adaptief beleid en beleidsevaluaties', *Beleidsonderzoek Online* november 2017, DOI: 10.5553/BO/221335502017000009001

## Beleid als gezamenlijk experiment

Een goed functionerende toekomstbestendige samenleving vergt doordachte lange termijn oplossingen. Dit geldt net zo goed voor miljardeninvesteringen in infrastructurele werken als voor een werkend onderwijsstelsel of adequate gezondheidszorg. Het ontwerpen van effectief beleid voor de lange termijn wordt bemoeilijkt door vele onzekerheden en dynamiek. Wat vandaag nog een goed idee lijkt, kan morgen alweer bijna achterhaald zijn.

Als antwoord hierop is een overheid nodig die samen met de partijen in de samenleving problemen aanpakt en daarbij durft te leren-door-doen (Van der Steen et al., 2014; Derksen, 2014; WRR, 2006). In de woorden van Maarten Camps: 'betrekken – beginnen – bijsturen' (Camps, 2017). Beleid als gezamenlijk experiment dus. Net als bij een goed wetenschappelijk experiment is er bij een beleidsexperiment van tevoren goed nagedacht over het ontwerp, maar wordt ook erkend dat de uitkomsten van de uitvoering niet zonder meer vaststaan.

Uitvoering dient daarom niet alleen om de eigen verwachtingen bevestigd te zien, maar ook om gezamenlijk te leren en nieuwe kennis op te doen.

Verschillende moderne beleidsbenaderingen sluiten hier goed op aan. Benaderingen van interactieve beleidsvorming (Edelenbos et al., 2006) benadrukken het eerste deel van de keten 'betrekken – beginnen – bijsturen' en laten ruimte voor bijsturen via gezamenlijk reflexief leren (Ligtvoet et al., 2016). Vertrekpunt in deze benaderingen vormt het ontbreken van overeenstemming tussen partijen, en het ontbreken van een gedeelde kennisbasis. Gezamenlijk leren is dan nodig en dient om beleidsaanpassingen te kunnen ondersteunen. De klassieke beleidscyclus (zoals bijvoorbeeld

beschreven in Enserink et al., 2010) en de daaraan verwante iteratieve beleidsbenaderingen (Lemaire, 2013) benadrukken de dynamiek in het laatste deel van de keten, van ‘beginnen-en-bijsturen’. Door opeenvolgende iteratieve cycli te plannen en doorlopen kan continu worden geleerd en verbeterd. Populaire management-begrippen als ‘scrum’ (Lemaire, 2013) en ‘agile planning’ (UK Government, 2015) hebben hier een plaats. Hierbij vormt de multi-actor complexiteit niet direct de aanleiding, maar is er in de praktische uitwerking vrijwel sprake van een team-inspanning en van gezamenlijk leren. Een net iets andere benadering is die van adaptief beleid. Deze benadering sluit goed aan bij een iteratieve beleidsbenadering. Adaptief beleid is echter uniek in de wijze waarop lange termijn plannen met korte termijn maatregelen worden verbonden.

## **Adaptief beleid**

### ***Uitgangspunten van adaptief beleid***

Adaptief beleid erkent dat er grenzen zijn aan het vermogen om als overheid beleid te maken waarmee effectief en op langere termijn te sturen valt. Adaptief beleid is, net als iteratief beleid, vooral een antwoord op het omgaan met onzekerheid en dynamiek in het ontwikkelen van beleid voor een langere termijn (Walker, Marchau & Kwakkel, 2013). Er zitten elementen in van gezamenlijk leren en interactieve beleidsvorming, maar kenmerkend voor adaptief beleid is vooral een sterke nadruk op het omgaan met pad-afhankelijkheden en het anticiperen op toekomstige veranderingen – zonder ervan uit te gaan dat deze veranderingen nu al volledig te voorspellen zijn. Bij adaptief beleid gaat het erom een flexibel kader neer te zetten voor toekomstige activiteiten en investeringen, dat rekening houdt met onzekerheid en ruimte laat voor adaptatie. Flexibiliteit dus binnen een langere termijn visie en strategie, waarbij deze langere termijn visie zelf ook periodiek aan reflectie onderhevig moet zijn. Adaptatiebeslissingen en aanpassingen van beleid moeten zo onderwerp zijn van een systematisch proces van leren en anticiperen, veel meer dan een proces dat met horten en stoten vooruit gaat in reactie op een recente crisis of de kennis van het moment. Zo vormt adaptief beleid een mooie synthese tussen enerzijds de ideeën van de beleidswetenschapper Charles Lindblom (1958) over incrementele veranderingen van beleid in kleine stapjes, en anderzijds de wens voor visionaire strategische planning: stap-voor-stap, maar met een kader voor de langere termijn. Waarbij dat kader voor de lange termijn niet boterzacht is, maar ook niet in beton is gegoten.

### ***Een praktisch planningsconcept: adaptatiepaden***

Het idee achter adaptief beleid is mooi en het is niet moeilijk om in te zien waarom het idee velen aanspreekt. Echter, om adaptief beleid in

de praktijk te brengen is meer nodig dan een aantrekkelijk idee. Hoewel adaptief denken niet nieuw is, en er ook al veel langer gepleit wordt voor adaptieve benaderingen van beleid (Derksen, 2014), is de praktische toepassing in beleid pas de laatste jaren in een stroomversnelling gekomen. De afgelopen jaren duikt het concept van adaptief beleid steeds vaker op, met veel toepassingen in water- en klimaatbeleid (Deltaprogramma, 2017; Swanson & Bhadwal, 2012), maar ook bijvoorbeeld in de zorg (Paina & Peters, 2011). Dit heeft geleid tot, en is ook weer verder gestimuleerd door, de ontwikkeling van praktische planningsmethoden.

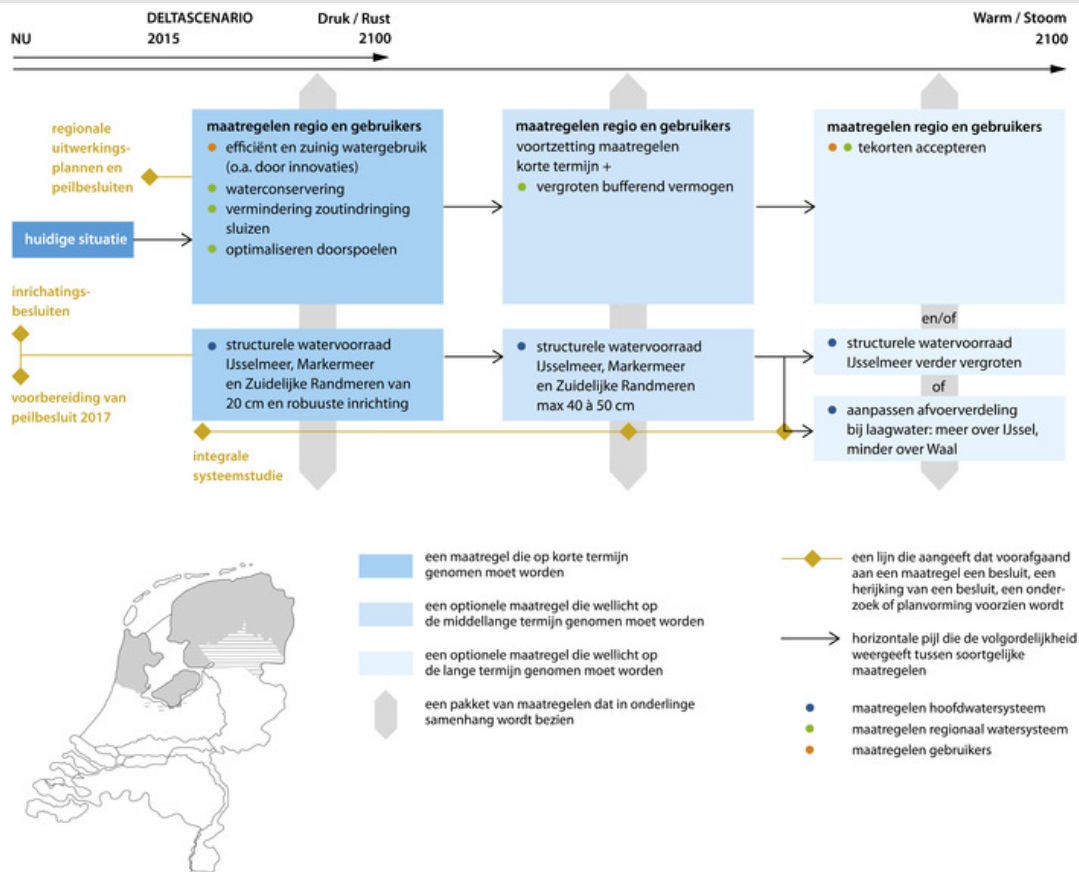
Een van de meest aansprekende adaptieve planningsmethoden is de methode rond het gebruik van adaptatiepaden, zoals Dynamic Adaptive Policy Pathways (Haasnoot et al., 2013). Hierin worden adaptatiepaden gebruikt, waarvoor de basis wordt gevormd door reguliere ex-ante beleidsevaluatie (ofwel ex-ante beleidsanalyse). Uit een gedegen analyse van de huidige situatie, mogelijkheden ter verbetering en de achterliggende doelen op de langere termijn volgen verschillende mogelijke strategieën om de lange termijn doelen te realiseren. Strategieën bestaan doorgaans uit alternatieve pakketten van maatregelen. Deze worden getoetst op basis van verschillende criteria, waaronder ook robuustheid (welke maatregelen scoren goed ongeacht een breed spectrum aan mogelijke toekomstscenario's). Vervolgens worden de maatregelen geprogrammeerd in de tijd. Misschien wordt niet direct een compleet nieuw ziekenhuis gebouwd, maar wordt eerst een basisgebouw neergezet, maar met funderingen en ruimte voor later een extra vleugel of extra verdiepingen. Maatregelen voor de middellange en lange termijn zijn afhankelijk van toekomstige ontwikkelingen. Wanneer bijvoorbeeld de bevolking in de regio snel blijkt te groeien of te vergrijzen, wordt het ziekenhuis eerder uitgebreid dan wanneer het groeitempo trager blijkt, of als sprake is van krimp van de bevolking. Door verschillende combinaties van volgtijdelijke maatregelen te maken, elk geschikt voor verschillende mogelijke toekomstige condities, ontstaan verschillende adaptatiepaden.

Ten opzichte van andere toekomstgerichte planningstechnieken, zoals verschillende varianten van scenario-planning en backcasting, gaan adaptatiepaden dus veel specifieker uit van meerdere paden die het heden met de (onzekere) toekomst verbinden.<sup>1</sup> Elk pad is gebaseerd op bepaalde aannames over de omstandigheden waaronder de maatregelen op dat pad effectief zullen kunnen zijn. Zo is er wellicht een pad dat geschikt is voor een scenario met snelle bevolkingsgroei, en een ander pad dat beter inspeelt op situaties van krimp. Door meerdere paden vooraf te identificeren kan worden geanticipeerd op verschillende mogelijke ontwikkelingen. De beslissing voor de eerste stap op een pad betekent niet automatisch dat ook het volledige pad als vanzelfsprekend doorlopen moet worden; op vooraf te identificeren knippunten zijn er mogelijkheden op over te stappen op een ander adaptatiepad (Haasnoot et al., 2015).

Om deze knippunten te kunnen identificeren is het nodig om goed de omstandigheden in kaart te brengen waaronder beleid, op een bepaald pad, succesvol kan zijn. Veranderen de omstandigheden, dan is een ander pad mogelijk beter. Adaptieve beleidsvorming werkt met zogenaamde ‘signposts’ en ‘triggers’, om te kunnen signaleren of de condities voor succesvol beleid op een adaptatiepad nog gelden. ‘Signposts’ zijn de *indicatoren* die helpen kritieke aannames te monitoren. ‘Triggers’ zijn de *drempelwaarden*: de waarden van deze indicatoren die aanleiding moeten geven om beleid opnieuw onder de loep te nemen en eventuele adaptatiebesluiten te overwegen en voor te bereiden (Walker et al., 2001; Haasnoot et al., 2015; Hermans et al., 2016).

Figuur 1 illustreert een adaptatiepad voor een van de onderdelen van het Deltaprogramma (Deltaprogramma, 2015). Het gaat hier om beleid voor het IJsselmeergebied, met name het waarborgen van voldoende zoetwaterbeschikbaarheid. De Deltacommissie 2008, de commissie-Veerman, stelde voor om het waterpeil van het IJsselmeergebied drastisch te verhogen. Hiermee zou meer zoetwater in het IJsselmeer bewaard kunnen worden, waarmee een groter reservoir ontstaat. Dit resulteert in een belangrijke strategische waterbuffer in droge zomers en meer mogelijkheden voor het bergen van overtollig water in natte winterperioden. Echter, een drastische peilverhoging van het IJsselmeer heeft een zeer grote impact op de omgeving. De dijken rond het IJsselmeer moeten worden verhoogd, maar ook het waterbeheer en de waterafvoer voor gebieden in Friesland en Groningen moeten worden aangepast en er zal ook een grote impact zijn op de natuur en watervogels. In plaats van ineens een drastische beslissing over wel of geen peilverhoging gaat het adaptatiepad in het Deltaprogramma nu uit van verschillende mogelijke ‘waterschijven’. Eerst wordt ingezet op het creëren van een zoetwaterschijf met 20 cm hoogte, om later verdere vergrotingen te overwegen.

**Adaptatiepad IJsselmeergebied, voorkeursstrategie zoetwater (bron: DP2015, figuur 5)**



## Implicaties voor beleidsevaluatie

### *Belang van monitoring en evaluatie voor adaptief beleid*

Adaptief beleid heeft belangrijke implicaties voor evaluatiemethoden en voor de rol van evaluaties, vooral omdat het belangrijke kansen biedt. De filosofie achter adaptief beleid sluit goed aan bij de gedachten in de evaluatiewereld over de rol en het belang van beleidsevaluaties. Leren is belangrijk voor adaptief beleid en voor evaluaties. Adaptief beleid en beleidsevaluaties vereisen ook beide goede monitoring. We willen kunnen vaststellen waar we ons bevinden op een adaptatiepad en wanneer een adaptatiebeslissing aan de orde is. We willen ook kunnen leren over de werking van beleid. Hoe heeft beleid uitgepakt? Hoe heeft de omgeving zich ontwikkeld? Vaak worden beleidsevaluaties nog uitsluitend gekoppeld aan specifieke beleidstrajecten van enkele maanden of enkele jaren, waarbij tijdens het traject (ex-durante) of achteraf (ex-post) wordt teruggekeken met de hoop hieruit lessen te trekken voor verbetering. Wie deze lessen kan gebruiken, en hoe, bezorgt de evaluatie-gemeenschap al jaren hoofdbreken (zie bijv. Weiss, 1999). Een doordacht adaptief beleidstraject, over een lange termijn, kent een ingebouwde behoefte aan beleidsmonitoring ten behoeve van tijdige bijsturing van beleid en toekomstige adaptatiebeslissingen. Deze ingebouwde koppeling tussen beleidsvorming en evaluatie biedt een reële kans op verbetering in het gebruik van beleidsevaluaties. Beleidsevaluaties en adaptief beleid passen niet alleen goed bij elkaar vanwege de gemeenschappelijke basis in achterliggende ideeën en

behoefden rond lerend beleid. Ook belangrijke analytische concepten zijn nauw verwant. In evaluaties speelt het gebruik van een *beleidstheorie* een prominente rol: een theorie van causale verbanden die beleidsinterventies koppelt aan de te verwachten uitkomsten. Binnen adaptief beleid spelen *aannames* een belangrijke rol in het omgaan met onzekerheden (Dewar et al., 1993): Waarom verwachten wij dat bepaald beleid de gewenste effecten zal hebben en welke causale verbanden veronderstellen we hierbij tussen maatregel en uitkomst? Welke onzekerheden zitten er in de veronderstelde werking van beleid? Onder welke condities verwachten we dat deze aannames geldig zijn? In het Deltaprogramma spelen bijvoorbeeld klimaatcondities een belangrijke rol. Blijkt het klimaat zich volgens een meer of minder extreem klimaatscenario te ontwikkelen, dan kunnen ook bepaalde maatregelen opnieuw tegen het licht worden gehouden.

### ***‘Business as usual’ voor de evaluatie-sector, of is maatwerk vereist?***

Monitoring en evaluatie zijn essentieel voor adaptief beleid. Maar vergt adaptief beleid ook een eigen evaluatie-aanpak, een eigen variant op beleidsevaluatie, of kan worden volstaan met het bestaande evaluatie-instrumentarium?

Hoewel er veel overeenkomsten zijn in gedachtegoed en methoden voor adaptief beleid en beleidsevaluaties, kent adaptief beleid enkele eigenaardigheden die om eigen evaluatie-arrangementen vragen. Waar het bij een klassieke ex-post beleidsevaluatie doorgaans gaat om begrippen als effectiviteit en doelmatigheid, en vragen of bepaald beleid ‘heeft gewerkt’, ‘waarom’, en ‘voor wie’, gaat het in adaptief beleid ook om de vraag ‘wanneer’ een adaptatiebeslissing in zicht komt. Met name in dat laatste schuilt een verschil met de meeste reguliere ex-post evaluaties, waarbij ‘wanneer’ niet zozeer verwijst naar een specifiek tijdstip, maar naar de veronderstelde condities voor succesvol beleid. Wanneer aan deze condities wordt voldaan, werkt beleid, maar als trends suggereren dat condities veranderen en dat de grenzen in zicht komen, zal spoedig moeten worden overgestapt op ander beleid. Naast het simpelweg monitoren van deze condities is er dan ook de vraag of deze vooraf vastgestelde condities nog accuraat zijn als succescondities voor beleid, of dat inmiddels andere succes- en faalcondities zichtbaar zijn geworden. Bij adaptief beleid zullen dergelijke evaluatievragen periodiek terug blijven komen, omdat beleidsopties herhaaldelijk worden afgewogen tegen veranderende omstandigheden, en is de beantwoording van deze vragen sterker ingebed als onderdeel van een iteratief beslisproces door beleidsmakers.

Een ander verschil met veel regulier beleid is dat er bij adaptatiepaden naast het huidige beleid ook al een ‘plan B’ of zelfs een ‘plan C’ klaarstaat in de vorm van alternatieve adaptatiepaden, voor

verschillende scenario's. Daarnaast is de tijdspanne voor adaptief beleid doorgaans veel langer dan voor het meeste reguliere beleid. Adaptatiepaden kijken veelal twintig, dertig jaar of nog langer vooruit, inclusief paden die mogelijk pas over tientallen jaren in beeld komen. De nadruk bij evaluaties voor adaptief beleid ligt daarmee meer op het toetsen of gedane aannames nog geldig zijn, en of waargenomen ontwikkelingen nopen tot beleidsaanpassingen.

## **Evaluatie van adaptief beleid in het Deltaprogramma**

In Nederland is het Deltaprogramma een van de voortrekkers van adaptieve beleidsontwikkeling. Voor het Deltaprogramma is hiervoor adaptief deltamanagement ontwikkeld met als kenmerken beleid dat flexibel is, meerdere strategieën klaar heeft staan om zich te kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden, en verbindingen te zoeken tussen waterbeleid en aangrenzende beleidsterreinen als natuur en ruimte (Deltaprogramma, 2017). Monitoring en evaluatie vormen een kernonderdeel van het Deltaprogramma en hiervoor wordt een systematiek voor meten, weten, handelen (MWH) ontwikkeld en gebruikt (Deltaprogramma, 2017). Om te kunnen voldoen aan de eisen van adaptief beleid zijn verschillende eisen te stellen aan de monitoring en evaluatie binnen een dergelijke systematiek. Enkele belangrijke aspecten worden hieronder uitgelicht (gebaseerd op Hermans et al., 2016). Gezamenlijk illustreren ze dat bij monitoring en evaluatie voor adaptief beleid niet alleen sprake is van veel overeenkomsten met reguliere beleidsevaluaties, maar ook van enkele belangrijke verschillen en accenten.

### ***Externe dynamiek***

In de literatuur en toepassing van adaptief beleid ligt veel nadruk op onzekere ontwikkelingen in de beleidsomgeving. Dit geldt voor het gebruik binnen het Deltaprogramma, maar ook binnen de internationale literatuur over klimaatadaptatie. Klimaat, maar ook bredere maatschappelijke trends, geopolitieke ontwikkelingen of het beschikbaar komen van nieuwe technologieën zijn allemaal voorbeelden van externe dynamiek. Deze externe dynamiek beïnvloedt het beleid, maar wordt doorgaans niet direct zelf beïnvloed door het beleid – hooguit indirect en op de langere termijn.

Er wordt binnen het Deltaprogramma bijvoorbeeld met verschillende klimaatscenario's gewerkt. Pas na verloop van jaren valt beter te zien welk van deze scenario's nog past bij de waargenomen ontwikkelingen en welk van deze scenario's terzijde kan worden geschoven. Een belangrijke vraag voor monitoring ten behoeve van adaptief beleid in het Deltaprogramma is dan welke drempelwaarden ('triggers') voor klimatologische ontwikkelingen te formuleren zijn om adaptief beleid te kunnen voeren. Bij welke drempelwaarden komen nieuwe adaptatiebeslissingen in beeld? Bij welke drempelwaarden kunnen

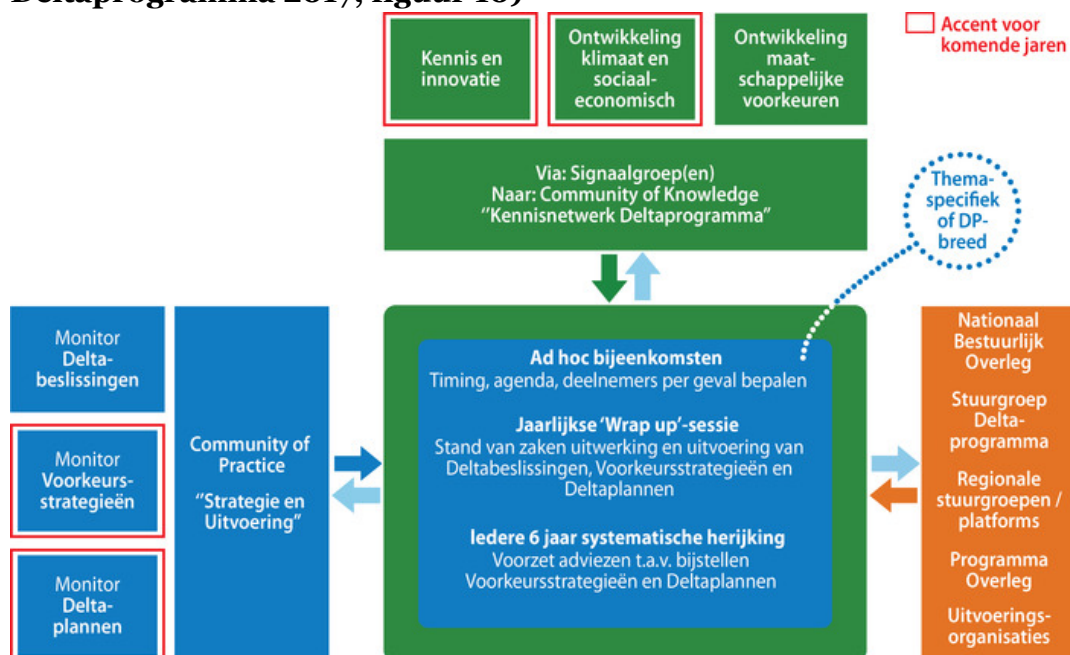
bepaalde adaptatiepaden ‘afgeschreven’ worden en komen andere paden juist in beeld?

### Interne dynamiek

Naast onzekerheid over externe dynamiek is er ook onzekerheid over dynamiek binnen de beleidsketen. Dit is een interne dynamiek die, vanuit adaptief klimaatbeleid of adaptief deltamanagement, makkelijk over het hoofd gezien wordt, maar waarvan de beleidsonderzoeker weet dat deze net zo onzeker en net zo bepalend kan zijn voor het succes of falen van beleid. Beleidsvoornemens worden niet altijd geïmplementeerd zoals van tevoren verwacht werd – vaker niet dan wel zelfs (Pressman & Wildavsky, 1984; Wilson, 1989). Het kunnen openen van de ‘black box’ van beleidsimplementatie is minstens zo uitdagend en kent minstens zoveel verrassingen als het verbeteren van het inzicht in de klimatologische ontwikkelingen rond neerslag, rivierafvoer en watergebruik.

Zo is er dus sprake van interne en externe dynamiek rond adaptief beleid. Adaptief beleid is alleen mogelijk als zowel de externe beleidsomgeving als de interne beleidsimplementatietrajecten gemonitord worden. Echter, beide vergen wel een andere aanpak. Waar het verkrijgen van beter inzicht in externe beleidscondities vooral een kwestie is van natuurwetenschappelijk of economisch onderzoek rond bijvoorbeeld klimaat, economie en demografie, is het verkrijgen van inzicht in interne ketens van beleidsimplementatie en beleidseffecten een kwestie van beleidsonderzoek en procesmonitoring, met vaak ook politieke gevoeligheden. Door het Deltaprogramma is dit vertaald in een ‘groene’ (externe dynamiek) en een ‘blauwe’ (interne dynamiek) lijn voor monitoring en evaluatie (zie figuur 2).

### Interne en externe dynamiek in monitoring Deltaprogramma (bron: Deltaprogramma 2017, figuur 10)





## **Beslisvensters**

Naast de condities en voortgang op de paden zelf zijn adaptatiebeslissingen kenmerkend voor adaptief beleid. Op zeker moment moet worden besloten of er overgestapt moet worden op een ander pad, met een andere set van maatregelen, of dat verder gegaan wordt op het ingeslagen pad. Is 20 cm zoetwaterschijf in het IJsselmeer nog voldoende of is meer nodig? Werken maatregelen door landbouw en waterschappen voor meer waterbesparing en lokale opslag? Of ontstaat een situatie waarin watertekorten geaccepteerd moeten gaan worden? Bij elk van deze beslissingen zijn meerdere partijen nodig. Vaak zijn er ook weer per pad andere partijen nodig. Als we willen overstappen naar een grotere zoetwaterschijf in het IJsselmeer dan is Rijkswaterstaat, als peilbeheerder, een cruciale actor. Als we willen dat lokaal meer wateropslag wordt gecreëerd, via de ondergrond, beken en plassen, dan komen grondbezitters en waterschappen naar voren als belangrijke partij. Elke belangrijke beslissing vergt instemming van meerdere partijen, en ook bij de implementatie zijn meerdere partners betrokken, op verschillende niveaus. Dit heeft, uiteraard, ook implicaties voor monitoring en evaluatie van adaptief beleid.

Adaptatiebeslissingen worden voorgesteld als een beslissing op een 'punt' in een adaptatiepadenkaart. Echter, elk van de betrokken partijen zal zijn of haar eigen beslis- en beleidstrajecten kennen, met eigen momenten waarop nieuw beleid wordt gemaakt. Agrariërs werken met bouwplannen waarbij vaak over meerdere jaren besloten wordt welke gewassen worden verbouwd. Waterschappen hebben hun eigen meerjarige waterbeheerprogramma's. Nationaal spelen beleidscycli rond het Bestuursakkoord Deltaprogramma en het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Provincie en gemeenten maken eigen omgevingsvisies. Zo heeft elke partij een eigen ritme van besluitvorming, met eigen bijbehorende beslisvensters. Deze beslissingen worden niet gelijktijdig genomen, maar beïnvloeden wel de mogelijkheid voor gezamenlijke adaptatiebeslissingen. Eerdere beslissingen beïnvloeden de kosten van latere beslissingen en de toekomstige manoeuvreerruimte. Een soepele overstap op een ander pad wordt zodoende beïnvloed door pad-afhankelijkheden in de beslissingen van verschillende betrokken partijen.

De belangrijkste beslisvensters van partijen per adaptatiebesluit moeten daarom proactief in kaart worden gebracht, en vervolgens doorlopend worden verkend, zodat overwegingen rond gezamenlijk adaptief beleid tijdig kunnen worden ingebracht in de afzonderlijke beleidsbeslissingen. Dit geheel kan natuurlijk nooit helemaal uitputtend worden dichtgetimmerd, maar van veel procedures is wel enigszins te voorzien wanneer nieuwe beslissingen aan de orde zijn. Omgevingsplannen, verkiezingscycli en zittingstermijnen zijn daarvoor goede indicatoren. Dit levert een derde belangrijke

bouwsteen voor monitoring en evaluatie op; om te zorgen dat belangrijke beslissingen enigszins op elkaar afgestemd worden, is het doorlopend verkennen van de beslisvensters die van invloed zijn op adaptatiebeslissingen, van belang.

## Ten slotte

Adaptief beleid is niet nieuw en adaptief beleid is geen wondermiddel. Het is een antwoord op onzekerheid en dynamiek en het geeft een handreiking om lange en korte termijn plannen met elkaar te verbinden. Dit is veelbelovend, maar niet zaligmakend. Zo is er de vraag of adaptief beleid niet eerder incrementele veranderingen voedt ten koste van radicalere ingrepen. Zou de Afsluitdijk ooit zijn aangelegd als er een adaptatiepad was gemaakt met alle betrokkenen? Dit zijn vooralsnog gerechtvaardigde vragen, waarop het antwoord nog niet te geven valt. Wat wel duidelijk is, is dat adaptief beleid een antwoord biedt op een belangrijke uitdaging in onze moderne samenleving en dat adaptief beleid zich mag verheugen in een groeiende populariteit. Reden genoeg om dus goed te kijken wat dit betekent voor verschillende aspecten van beleidsvorming, inclusief beleidsevaluaties.

Adaptief beleid biedt belangrijke kansen voor monitoring en evaluatie. Adaptief beleid en beleidsevaluaties onderkennen beide het belang van onzekerheid in beleid en zien leren over beleid als belangrijke voorwaarde voor succes op lange termijn. Echter, adaptief beleid kent belangrijke verschillen met meer klassieke beleids- en planningscycli. Deze verschillen hebben ook belangrijke implicaties voor de rol en behoefte aan beleidsmonitoring en evaluatie. Hierin blijft het belangrijk om de doelmatigheid en effectiviteit van beleid vast te stellen, maar ligt minstens zoveel nadruk op het monitoren van, en leren over, de omstandigheden waaronder beleid succesvol kan zijn en kan blijven. Drempelwaarden voor interne en externe dynamiek, en beslisvensters voor mogelijke adaptatiebeslissingen, zijn cruciale onderdelen van evaluaties voor adaptief beleid. Voor reguliere beleidsevaluaties zullen dit nieuwe begrippen zijn.

Waar monitoring en evaluatie normaliter onderdeel zijn van een enkele beleidscyclus, vormen monitoring en evaluatie binnen adaptief beleid een onderdeel binnen een doorlopend en langdurig leer-en-implémentatietraject. In dit langlopende traject spelen meerdere partijen een rol, waarbij de partijen ook nog kunnen veranderen afhankelijk van toekomstige ontwikkelingen en keuzen voor bepaalde adaptatiepaden. Evaluatie vormt daarmee een hybride vorm tussen ex-ante, ex-durante en ex-post evaluaties in een reguliere beleidscyclus. Het organiseren van evaluaties ten behoeve van dergelijke leerprocessen vergt meer dan ad hoc reactieve evaluaties van specifieke programma's of onderdelen; het vergt een meer langdurige en bestendige betrokkenheid maar ook samenwerking tussen talrijke verschillende partijen. Informatie is niet gelijk

verdeeld, net zo min als de verantwoordelijkheden en betrokkenheid bij de verschillende paden. Een open houding en een open proces zijn dan ook van cruciaal belang.

## Literatuur

Camps, M. (2017). Durf te leren: Nieuwjaarsartikel. *ESB*, 102(4745), 6-9. <https://esb.nu/esb/20022295/durf-te-leren>

Deltaprogramma. (2015). *Werk aan de delta: De beslissingen om Nederland veilig en leefbaar te houden*. Staf Deltacommissaris. Den Haag: ministerie van Infrastructuur en Milieu en ministerie van Economische Zaken.

Deltaprogramma. (2017). *Werk aan de delta: Opgaven verbinden, samen op koers*. <https://deltaprogramma2017.deltacommissaris.nl/viewer/publication/1/1-deltaprogramma->

Derksen, W. (2014). *Leren door te proberen*. Blog, 28 oktober 2014. <http://www.wimderksen.com/2014/10/28/leren-door-te-proberen/>

Dewar, J.A., Builder, C.H., Hix, W.M., & Levin, M.H. (1993). *Assumption-based planning: A planning tool for very uncertain times*. RAND Report RAND/MR-114-A. Santa Monica, CA: RAND Corporation. <http://www.dtic.mil/docs/citations/ADA282517>

Edelenbos, J., Klok, P.J., Van Tatenhove, J., & Domingo, A. (2006). *Burgers als beleidsadviseurs: Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek. <https://repub.eur.nl/pub/10653/BSK-CDMN-2006-005.pdf>

Enserink, B., Hermans, L., Kwakkel, J., Thissen, W., Koppenjan, J., & Bots, P. (2010). *Policy analysis of multi-actor systems*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

Haasnoot, M., & Middelkoop, H. (2012). A history of futures: a review of scenario use in water policy studies in the Netherlands. *Environmental Science & Policy*, 19, 108-120. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901112000391>

Haasnoot, M., Kwakkel, J.H., Walker, W.E., & Ter Maat, J. (2013). Dynamic adaptive policy pathways: A method for crafting robust decisions for a deeply uncertain world. *Global Environmental Change*, 23, 485-498. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S095937801200146X>

Haasnoot, M., Schasfoort, F., Ter Maat, J., & Oosterberg, W. (2015). *Knikpunt in zicht: Op zoek naar signalen voor tijdige adaptatie*. Delft: Deltares.

Hermans, L., Naber, A., & Ruijgh-van der Ploeg, T. (2016). *Monitoring en evaluatie ten behoeve van leren voor adaptief deltamanagement*. Delft: TU Delft, Faculteit Techniek, Bestuur en Management. <http://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid:coef49d1-8a20-4e9a-81ba-57cf958629b2?collection=research>

Hermans, L.M., Haasnoot, M., Ter Maat, J., & Kwakkel, J.H. (2017). Designing monitoring arrangements for collaborative learning about adaptation pathways. *Environmental Science & Policy*, 69, 29-38. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901116307031>

Lemaire, B. (2013). Decentralisaties iteratief aanpakken met scrum. *Binnenlands Bestuur*, 13 oktober 2013. <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/decentralisaties-iteratief-aanpakken-met-scrum.9151533.lynkx>

Ligtvoet, W., Kunseler, E., Franken, R., Loeber, A., Laws, D., Hermans, L., Naber, A., Ruijgh-van der Ploeg, T., & Ten Brinke, W. (2016). *Koers houden in de delta: Ontwerp van een monitorings- en evaluatiekader voor het Deltaprogramma*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). <http://www.pbl.nl/publicaties/koers-houden-in-de-delta>

Lindblom, C.E. (1958). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19, 79-88.

Loeber, A.M.C., & Laws, D.W. (2016). *Reflecterend in de Delta: Naar een systematiek voor monitoring en evaluatie in het Deltaprogramma gericht op lerend samenwerken*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam. <https://dare.uva.nl/search?identificer=c3019244-9cc7-43b0-a8b0-5dc5111d83e8>

Paina, L., & Peters, D.H. (2011). Understanding pathways for scaling up health services through the lens of complex adaptive systems. *Health Policy & Planning*, 27(5), 365-373. <https://doi.org/10.1093/heapol/czr054>

Pressman, J.L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland* (third edition, expanded). Berkeley, CA: University of California Press.

Swanson, D., & Bhadwal, S. (Eds.). (2012). *Creating adaptive policies: A guide for policy-making in an uncertain world*. IISD, International

Institute for Sustainable Development.  
<https://www.iisd.org/foresightgroup/overview/>

UK Government. (2015). *Testing policy sprints*. Policy Lab Blog post by catdrew, 28 January 2015.  
<https://openpolicy.blog.gov.uk/2015/01/28/testing-policy-sprints/>

Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Hajer, M., Van Gerwen, O.-J., & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB en PBL.  
[www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL-2014-Leren-door-doen.pdf](http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL-2014-Leren-door-doen.pdf)

Walker, W.E., Rahman, S.A., & Cave, J. (2001). Adaptive policies, policy analysis, and policymaking. *European Journal of Operational Research*, 128(2), 282-289.

Walker, W.E., Haasnoot, M., & Kwakkel, J.H. (2013). Adapt or perish: a review of planning approaches for adaptation under deep uncertainty. *Sustainability*, 5(3), 955-979.  
<http://www.mdpi.com/2071-1050/5/3/955/htm>

Walker, W.E., Marchau, V.A.W.J., & Kwakkel, J.H. (2013). Uncertainty in the framework of policy analysis. In W.A.H. Thissen & W.E. Walker (Eds.), *Public policy analysis* (pp. 215-261). New York: Springer.

Weiss, C.H. (1999). The interface between evaluation and public policy. *Evaluation*, 5(4), 468-486.

Wilson, J.Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2006). *Lerende overheid: Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.  
<https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2006/09/12/lerende-overheid.-een-pleidooi-voor-probleemgerichte-politiek>

## Noten

\* Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel. Het geeft dan ook niet de mening of ideeën weer van het Deltaprogramma, TU Delft of enige andere organisatie. Wel zijn veel van de inzichten die hier beschreven zijn, gebaseerd op onderzoek uitgevoerd in samenwerking met onderzoekers van TU Delft, Deltaprogramma, Planbureau voor de Leefomgeving, Deltares en de Universiteit van Amsterdam. De samenwerking en discussies met Tineke Ruijgh-van der Ploeg, Arienne

Naber, Pieter Bloemen, Willem Ligtvoet, Eva Kunseler, Ron Franken, Anne Loeber, David Laws, Marjolijn Haasnoot, Jan Kwakkel en Judith ter Maat waren hiervoor zeer waardevol. De uitgebreide resultaten van deze onderzoeken zijn onder andere te vinden in een drietal onderzoeksrapporten (Ligtvoet et al., 2016; Hermans et al., 2016; Loeber & Laws, 2016) en een Engelstalig wetenschappelijk artikel (Hermans et al., 2017). Naast genoemde collega-onderzoekers hebben redactieleden en anonieme reviewers van *Beleidsonderzoek Online* nuttige suggesties gedaan om een eerste conceptversie verder te verbeteren.

**1** Voor de positionering van adaptatiepaden ten opzichte van scenario-methoden, zie de artikelen van Haasnoot & Middelkoop (2012) en Walker, Haasnoot & Kwakkel (2013).