



Vlaanderen
is ruimte

Innovatieve monitoringtechnieken en beleidsevaluatie

STEUNPUNT RUIJTE

OVER STEUNPUNT RUIJTE

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

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

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

Opdrachtgever:

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Departement Ruimte Vlaanderen

Opdrachthouder:

Steunpunt Ruimte 2012-2016

Partners voor deze publicatie:

KULeuven, UGent, AMRP



2016

Foto cover vooraan – bron:

yurolaitsalbert@123RF

Disclaimer:

Deze publicatie bevat de mening van de auteur(s) en niet noodzakelijk die van de Vlaamse overheid.

Verantwoordelijke uitgever:

Peter Cabus
Secretaris-generaal
Departement Ruimte Vlaanderen
Koning Albert II-laan 19 bus 12
1210 Brussel

Innovative techniques for spatial monitoring

Web data extraction and research
collaboration for the development of
indicators on micro-housing dynamics.

Valerie Dewaelheyns, Anuja Dangol en Therese Steenberghen

INHOUD

Samenvatting	7
Abstract	8
1 Introduction	10
1.1 Space efficiency in sustainable planning and housing	10
1.2 Housing market dynamics and the need for a flexible housing market	11
1.3 Research collaboration in pursuing sustainable spatial planning and housing	14
1.4 Research objectives	15
2 How can we map micro housing dynamics? Policy-support indicators on housing market dynamics	17
2.1 Selection of the indicators “Speed of sale” and “Listing price”	18
2.1.1 Speed of sale	18
2.1.2 Listing price	19
2.2 Required data	19
3 What are suitable methods or strategies to collect data on micro-dynamics of the housing market?	20
3.1 Step 1. Prototype development using Web Data Extraction	21
3.1.1 Web Data Extraction in theory	21
3.1.2 Web Data Extraction in practice	22
3.2 Step 2: Exploring the possibilities of Web Data Extraction for detailed listing information at the scale of Flanders	22
3.3 Step 3. Exploration of the real estate market and initiation of a stakeholder engagement process through explorative interviews	23
3.3.1 Transdisciplinary research collaboration	23
3.3.2 Explorative interviews	24
3.3.3 First collaboration	25
3.4 Step 4. Transdisciplinary research collaboration: review and pre-processing of the database	25
3.4.1 Data exchange	25
3.4.2 Pre-processing	25
3.5 Step 5. Future co-production	27

4. Results	29
4.1 Prototype of the housing pressure indicators ‘Speed of sale’ and ‘Listing price’ based on Web Data Extracted information	29
4.2 Insights in the real estate market from two explorative interviews	30
4.2.1 Housing market indicators and organization of the housing market	30
4.2.2 Characteristics of the interviewed real estate portal sites	30
4.2.3 Possibilities of data collection through web scraping and cooperation	31
4.3 Stakeholder engagement.	32
4.4 Towards future co-production	32
5 Discussion	33
5.1 About working with the database of private companies	33
5.1.1 Data exchange	33
5.1.2 Data review and clean up	33
5.1.3 Actual indicator development	33
5.1.4 Future data exchange procedure	34
5.2 About opportunities for transdisciplinary co-production in sustainable planning and housing policy	34
5.3 About joined monitoring	35
6 Conclusions and future research outlooks	37
7 Acknowledgements	38
Bronnen.....	38
Supplementary material.....	45

Samenvatting

Het doel van deze studie is het verkennen van beleidsondersteunende indicatoren van de dynamieken van de lokale woningkoopmarkt. Het Groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen schuift 'ruimte-efficiëntie' naar voor als een duidelijke beleidsambitie. Het huidige gebrek aan inzichten in de ruimtelijke micro-dynamieken van de woonmarkt in Vlaanderen maakt het echter moeilijk om beleidsopties rond hergebruik, één van de strategieën in het nastreven van ruimte-efficiëntie, te toetsen aan de realiteit. Lokale dynamieken van de woningmarkt zouden kunnen gemeten worden aan de hand van beleidsondersteunende indicatoren.

Het onderzoek richt zich op de case agglomeratie Leuven (met Leuven en Herent). De onderzoeksvraag was dubbel. De eerste vraag is hoe lokale dynamieken van de woningmarkt in kaart gebracht kunnen worden. Op basis van literatuuronderzoek werd een theoretisch kader ontwikkeld. De twee indicatoren 'vraagprijs' en 'snelheid van verkoop' werden geselecteerd voor verdere uitwerking. Deze indicatoren werden gepositioneerd in het monitoringskader van de Ruimtemonitor 2.0, ontwikkeld door Tirry en Steenberghen (2013). De tweede onderzoeksvraag is welke methoden of strategieën geschikt zijn voor het verzamelen gegevens waarmee beide indicatoren berekend kunnen worden. Hoewel informatie over 'snelheid van verkoop' en 'vraagprijs' niet onmiddellijk beschikbaar is in officiële statistieken en databanken in Vlaanderen en België, publiceren Vlaamse en Belgische immobiële portaalwebsites wel de nodige informatie op het internet. Twee benaderingen werden verkend en geëvalueerd tijdens een vijfdelige werkstroom: (1) de technische benadering door middel van web data extractie systemen, en (2) de benadering van co-productie waarin beleid, onderzoek en private bedrijven samenwerken. Tijdens een eerste stap werd een prototype van beide indicatoren ontwikkeld door middel van de extractie van web data van één immobiële portaal website, en dit voor de agglomeratie Leuven. Deze prototypes bleken nieuwe inzichten te verschaffen. Tijdens de tweede stap werd dezelfde web data extractie techniek gebruikt om gedetailleerde informatie over woningen te verzamelen van twee immobiële portaalwebsites op schaal van Vlaanderen. Op basis van deze eerste twee stappen werd besloten dat web data extractie een is een waardevolle techniek is voor de ontwikkeling van een prototype. Omwille van technische en juridische redenen is web data extractie echter geen geschikte techniek om gegevens te verzamelen op schaal van Vlaanderen. De derde stap omvatte het verkennen van de vastgoedmarkt en het initiëren van een onderzoekssamenwerking met stakeholders door middel van verkennende en semigestructureerd interviews met vertegenwoordigers van twee private bedrijven die vastgoedportaalwebsites publiceren. Beide bedrijven waren geen voorstander van web data extractie systemen voor het verzamelen van hun gedetailleerde informatie over zoekertjes. Ze verkozen een model van samenwerking, waarbij zij hun gegevens ter onze beschikking stellen. Deze samenwerking werd geformaliseerd in een gebruikersovereenkomst die getekend werd met één bedrijf. Tijdens de vierde stap werd de databank van het bedrijf uitgewisseld, geanalyseerd en klaargemaakt voor verdere analyses en berekeningen. Deze stap gaf inzichten die meegenomen kunnen worden in toekomstige samenwerking. De aandachtspunten betreffen de uitwisseling en het opkuisen van gegevens, de ontwikkeling van de eigenlijke indicatoren en procedures voor de mogelijke toekomstige uitwisseling van data. De ontwikkeling van een procedure voor de uitwisseling van gegevens is een cruciale stap en toekomstige samenwerking. Zowel Extract, Transform and Load als de Linked Data benadering komen in aanmerking voor de ontwikkeling van zo'n procedure. De vijfde en laatste stap hield het verkennen van toekomstige samenwerking in. Het private bedrijf en de administratie kwamen overeen om verdere samenwerking te verkennen in kader van de ontwikkeling van indicatoren voor lokale dynamieken van de woningmarkt. Deze initiële samenwerking, beperkt tot het niveau van consultatie, bleek delicaat in termen van het opbouwen van vertrouwen en het vinden van evenwicht tussen commerciële, academische en beleidsbezorgdheden. Voor elke betrokken partij was duidelijk dat de samenwerking opportuniteiten biedt die niet bereikt kunnen worden door elke partij afzonderlijk. Dit was een stimulans om verdere samenwerking tussen beleid en private bedrijven te verkennen.

Het betrekken van stakeholders in wetenschappelijke domeinen als adviseurs, informanten en gebruikers schuift onderzoek analytische en concreet richting transdisciplinaire samenwerking. Transdisciplinaire samenwerking biedt interessante opportuniteiten voor de ontwikkeling van beleidsondersteunende indicatoren rond de lokale dynamiek van de woningmarkt. Deze opportuniteiten zijn ingebed in de collaboratieve planningsbenaderingen die wereldwijd aan stootkracht winnen.

Abstract

The objective of this study is the exploration of policy-support indicators of the local housing market dynamics of the buyers' market. To date, there are no clear insights in the spatial micro-dynamics of the housing market in Flanders. This lack of knowledge hinders the verification of spatial policy options concerning housing and the housing market in the frame of the reuse strategy, operationalizing the policy ambitions of "spatial efficiency" mentioned in the current green paper of the Flemish spatial policy plan. Micro-dynamics of the housing market could be measured by a set of policy-support indicators.

The research case study is the greater Leuven (municipalities Leuven and Herent). The research questions were twofold. The first question is how to map micro-dynamics of the housing market. Based on a literature review, a theoretical framework was developed. Two indicators, being 'listing price' and 'speed of sale', were selected and further elaborated. These selected indicators were positioned within the monitoring framework behind the Spatial Monitor 2.0, developed by Tirry and Steenberghen (2013). The second research question concerns suitable methods or strategies to collect data for calculating both indicators. Although information on the 'speed of sale' and 'listing price' of properties listed for sale is not readily available in official censuses and databases in Flanders or Belgium, Flemish and Belgian real estate portal sites on the World Wide Web do publish most of the required information publicly. Two approaches were explored and evaluated during a five-step workflow: (1) the technical approach through web data extraction systems, and (2) the co-production approach through collaboration between policy, research and private companies. In the first step, a prototype of both indicators was developed using the Web Data Extraction technique for the case of greater Leuven, extracting data from one real estate portal website. These prototypes proved to provide new insights. In the second step, the same technique was used to collect detailed listing information data from two real estate websites at the scale of Flanders. Based on these two steps, it was concluded that web data extraction techniques are a valuable approach for developing a prototype. Due to technical and legal issues, it is not a suitable technique however to collect data for the whole of Flanders. The third step consisted of exploring the real estate market and initiating a stakeholder engagement process through explorative semi-structured interviews with representatives of two private companies publishing real estate portal websites. Both companies were not in favor of web data extraction for the collection of their listings information. They both preferred collaboration and were willing to put their data at our disposal. A users license was developed and signed with one company. In step four, the companies database was exchanged, reviewed and pre-processed. The review and pre-processing of the company's database provided insights and points of attention on data exchange, data review and clean up, actual indicator development, and potential future data exchange procedure, to be taken into account in case of future collaboration. The development of a data exchange procedure is considered crucial in further collaboration. Extract Transform and Load (ETL) and Linked Data (LD) are two possible approaches. In the fifth and final step, agreements were made between the company and the administration to explore further collaboration concerning the development of indicators on local housing dynamics. This initial collaboration, limited to the consultation level, appeared delicate, in terms of building trust and balancing between commercial, academic and policy concerns. It became clear for each party involved that such collaboration offers opportunities and wins which are hardly attainable alone. This was an incentive to engage into further exploration of future collaboration between policy and private companies.

Involving stakeholders into scientific domains as advisors, informants and users moves research activities analytically and concretely into transdisciplinary co-production. So, transdisciplinary research collaboration offers interesting opportunities to develop policy-support indicators on local dynamics of the housing market. These opportunities are embedded in the collaborative planning approaches gaining momentum worldwide.

Abbreviations

API	Application Programming Interface
CRAB	Centraal Referentieadressenbestand
CSS	Cascading Style Sheets
csv	comma-separated values
EPC	Energy Performance Certificate
ETL	Extract, Transform and Load
GB	gigabyte
GIS	Geographic Information System
GUI	Graphical User Interface
LARA	Loket voor Authentieke Registratie
LD	Linked Data
PPS	public-private partnerships
RV	Ruimte Vlaanderen
RWO	Ruimtelijke ordening, wonen en onroerend erfgoed
TOM	time-on-market
UK	United Kingdom
XML	Extensible Markup Language

1. Introduction

Spatial transformations often have undesirable environmental and societal effects such as increased fragmentation (Carsjens and van der Knaap, 2002; European Environment Agency, 2002), the loss of biodiversity (Di Giulio et al., 2009), urbanization of open space and increase of privatization (Bomans et al., 2010; Verhoeve et al., 2012). Spatial policy in Flanders aims to steer these spatial conditions towards a more sustainable form. One of the main drivers of spatial transformations besides employment and mobility, is housing (European Environment Agency, 2013). While land use changes and urbanization processes generating spatial transformations are widely documented (Engelen et al., 2007), the underlying micro-dynamics of housing are less investigated.

Within the context of sustainable planning and housing policies, this study focuses on the development of policy-support indicators of local housing market dynamics. These indicators are signals for decision makers about what is going on in the buyers' market. They are useful to support the development of space-efficient policies by acknowledging the micro-dynamics of housing. Ones properly defined, these indicators should allow to critically assess a range of policy options against the reality of the real-estate market, both in ex-ante and ex-post evaluations.

The research questions are twofold. The first question is how we can map micro housing dynamics. A theoretical framework is developed and two indicators are selected to be further elaborated. The second research question is what are suitable methods or strategies to collect data on micro-dynamics of the housing market. Two approaches will be explored and evaluated: the technical approach through web data extraction systems, and the co-production approach through collaboration between policy, research and private companies. Insights in both research questions will allow future research to actually develop policy-support indicators on local housing market dynamics of the buyers' market.

The elaborated indicators are positioned within the monitoring framework behind the Spatial Monitor 2.0, developed by Tirry and Steenberghen (2013). They are a proof of concept for the elaboration of spatial policy-support indicators based on web data extraction and co-production.

1.1 Space efficiency in sustainable planning and housing

In reaction to undesirable environmental and societal effects of continuous housing development, a 'sustainability-turn' appeared in planning theory (Atkinson-Palombo, 2010; Berke, 2002). This sustainable view on housing development is reflected in planning concepts such as 'smart growth', 'new suburbanism', 'urban intensification' and 'eco-urbanism' (Atkinson-Palombo, 2010; Downs, 2005; Dunham-Jones and Williamson, 2009; Filion, 2003; Gallent, 2009; Sharifi; Song and Knaap, 2003).

According to this sustainability turn, future development is best situated in existing urban areas while a further intake of rural areas for housing and urban land uses gradually became undesirable (Gallent, 2009). This vision proclaims the increase of residential densities in both new-growth areas and existing neighborhoods as a solution for the space consuming effects of urban sprawl. The sustainability turn in planning theory was picked up among policy makers and one of the current policy tendencies across Europe is to densify existing urban areas by the infill of remaining open space in between housing. In the UK for example, most new housing is developed within existing settlements or in small rural developments, thus in or near urban areas (Bibby, 2009; Gallent, 2009).

In the literature some remarks were formulated on the densification paradigm. From the point of view of open space and ecosystem services, 'in-fill developments' indeed preserve valuable larger units of agricultural and natural open space from further urbanization. But often abstraction is made of the role and value of smaller urban open spaces (public, semi-private as well as private) for the environmental quality of life (Dewaelheyns et al., 2014; Oktay, 2012; Stähle, 2010). This role includes aspects such as the vicinity, sharing and accessibility of green (Gaffikin et al., 2010; Gidlow et al., 2012); sense of place (MacDonald,

2002; Sepe, 2009); health (Maas et al., 2006); and the provision of ecosystem services (Colding et al., 2006; Cook et al., 2012; Davies et al., 2011). To date, the case of “the compact city” is not yet proven (Oktay, 2012), and there are no clear answers on how to achieve a more compact urban form (Dehaene, 2013) in a sustainable way (Colding, 2011; Colding and Barthel, 2013).

Reflections from the perspective of housing include what Gallent (2009) calls the inability of a projection approach to trace and understand the complexity of people movement and societal changes. For example, trend based population projections to estimate housing needs ignore changes in attitude and tastes towards urban and rural living. Based on housing market signals, Song et al. (2003) found that residential property values capitalized virtues of new suburban neighborhoods such as enhanced internal connectivity rather than external connectivity. Current and future housing requirements do reflect changing ambitions, expectations, values and wishes.

An alternative approach to projections is the use of local assessments of the housing market. Property prices are a sign of the accumulated desires of individual citizens to live and work in a particular location, and to commute between both (Gallent, 2009). Complementary to that, Barker (2004) stressed in her review of the UK housing supply in 2004 the interconnectedness of economic and housing systems. Therefore spatial planning should pay greater attention to price signals and disequilibrium's between supply and demand. In line with the idea of sustainable planning, spatial planning policy in Flanders, the northern region of Belgium, declared “spatial efficiency” as one of the central objectives in the green paper of the Flemish Spatial Policy Plan (Flemish Government, 2012). This is not surprising, since Flanders is known as a strongly urbanized and highly built-up region, that is characterized by urban sprawl, a dense road network (4.5 km/km²), fragmentation, and ownership figures far above the European average (Antrop, 2004; Bengs et al., 2006; De Decker et al., 2010; European Commission; Kasanko et al., 2006; Verbeek et al., 2014). Currently about 6 ha per day or 12 soccer fields of open space are transformed into urbanized space (Engelen et al., 2011).

According to the green paper of the Flemish Spatial Policy Plan, the efficient use of Flemish space should be realized through three strategies (RWO, 2012). The ‘reduce’ strategy states that additional developments should take place within the already developed and urbanized space to reduce the intake of remaining agricultural and natural open space, e.g. densification. Following the ‘reuse’ strategy, abandoned space and buildings should be optimally reused. Finally, the ‘recycle’ strategy aims at concepts and principles of reversible or recyclable land use, allowing the plural use of space.

1.2 Housing market dynamics and the need for a flexible housing market

Pursuing sustainable planning solely through the ‘reduce’ strategy and densification programs leads to strategic gaps as discussed earlier. Space efficient strategies in planning should not only focus on urban densification through the development of new housing on urban open spaces, but also through the intensification of the existing housing stock. Flexibility of the housing stock can influence attractiveness of neighborhoods, population dynamics due to migration or changing household size, renovation areas, gentrification, changing demands and wishes concerning the type of house, etc, without the need for new housing developments on open space. As such, it is worthwhile to take a closer look at the ‘reuse’ strategy with a focus on housing.

One of the main consequences of the ‘reuse of housing’ strategy is that future housing needs have to be fully met by the existing housing stock. One approach is the transformation of individual houses and neighborhoods to new requirements. Carmon (2002) speaks about the “Phoenix strategy”, being a way to facilitate and encourage user-controlled improvements in existing housing. This approach proved to increase the life of residential buildings and their physical and social infrastructure while decreasing the use of new land and other resources. It thus promotes sustainable development. In Flanders, Bervoets et al. (2015) studied the feasibility of space-efficient transformation strategies for residential neighborhoods with single

family detached housing. Their reconfiguration strategy is focused on the transformation of detached dwellings and plots; while the removal strategy imagines the gradual demolition of low-density areas for landscape restoration and densification in urbanized cores. They found that any strategy aiming at the transformation of low-density residential neighborhoods should be customized and site-specific.

Yet, any 'reuse' strategy focusing on housing requires more quantitative and qualitative insights in the local dynamics of the housing market, with specific attention for price signals and imbalances between supply and demand. As stated previously by Gallent (2009), current and future housing requirements reflect changing ambitions, expectations, values and wishes. To ensure a sustainable reuse of the existing housing stock, the housing market needs to be sufficiently flexible to attune demand and supply. There must be a sufficient number and diversity of houses on the market to enable moves and to fulfill housing needs in terms of housing type, location, style etc. to the supply.

The housing market must be sufficiently large, flexible, transparent and accessible for buyers. The supply of properties must be adequately large and tailored to the housing needs and wishes. Also, it must be able to respond to residential demands of buyers at the right time and the right location: the geographical distributions of the supply and the demand must be similar, both in time and by housing type (e.g. detached house or flat) (Figure 1). This is rarely the case, resulting in residential pressure and rising housing prices.

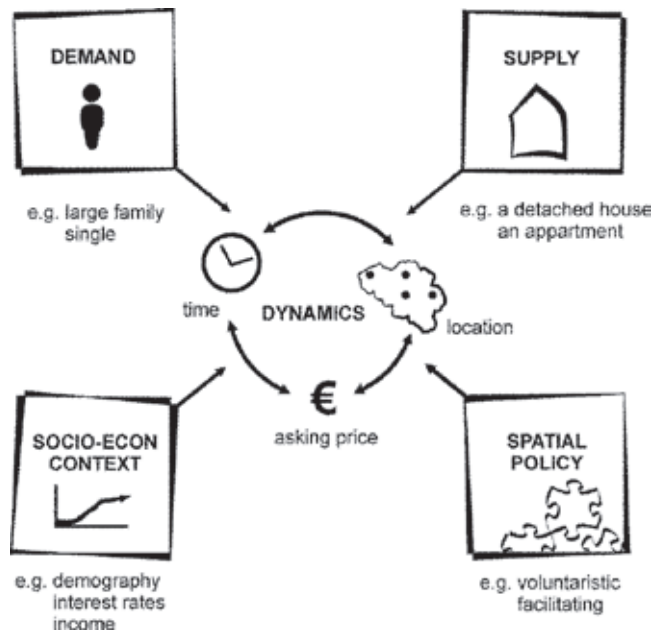


Figure 1 Overall interactions between demand and supply on the housing market in relation to spatial policy and planning. Dynamics on the housing market are a result of a balance between a certain demand and supply, socio-economic conditions and spatial policy and planning. This balance can result in an equilibrium between demand and supply; in a housing market pressure with rising prices; or in a low dynamic housing market with oversupply. Source: Isabelle Loris

Within the context of Flemish spatial policy, the instrumental perspective sets restrictions on where housing is allowed. Policy opted for the zoning approach, clearly defining land use rights for specific types of land use such as housing, agriculture and nature, and assigning these rights to particular zones using allocation plans (Gulinck et al., 2013; Laga et al., 2005; Van den Broeck et al., 2010; Verhoeve et al., 2015). Stemming from the 1960s and 1970s and rooted in the fordistic growth model (Bracke and Van den Broeck, 2012b), these allocation plans provided an oversupply of zones for housing projects. The Spatial Structure Plan Flanders of 1998 (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1998) added several spatial principles that mark preferable conditions for developments (e.g. densification projects, locations near railway stations, and city centers). Yet, these recent proactive objectives of the latter do not always convene with the allocation plans of sixty years ago. It takes time to shift both minds and plans to accommodate actual housing needs according to a renewed sustainable planning ideal as stated in the current green paper of the spatial policy plan of Flanders (RWO, 2012).

So, moving forward to sustainable planning and housing ideals, Flemish space must be sufficiently resilient to cope with the current and future local dynamics on the housing market. Market equilibrium in which buyer, seller as well as government benefit, is the ultimate objective. From a spatial planning perspective, this is the ideal situation because it is more sustainable than a situation in which spatial planning policy continuously has to adapt, or where the buyer has to review his or her housing demands to what is available on the market at that particular time. The seller can benefit by this mismatch when shortage of supply occurs since prices will rise, or he or she can lose on his investment when oversupply is created, leading to lower prices. This is also the case at the neighborhood level as a whole, where real estate prices can go up or down and give impulses to new target groups on the housing market (Aalbers, 2003). Disequilibrium between supply and demand thus creates different dynamics (Figure 2).

Free housing markets do not work perfectly. Moreover, there is a lack of information on the supply and the demand side of the market. Common indicators such as the annual numbers of sales and sales prices per dwelling type at administrative unit level don't reveal the underlying local dynamics in the housing market. Providing insight in the mechanisms behind local housing market dynamics requires adequate indicators and monitoring techniques.



Figure 2 Some common situations on the housing market due to mismatch in demand and supply. Source: Isabelle Loris

1.3 Research collaboration in pursuing sustainable spatial planning and housing

An important challenge of sustainable planning and housing is how to grasp the mismatch between reality and an ideal from a governmental spatial planning perspective. To gain insights in complex interdependencies within land use systems and to provide possible actions (Zscheischler and Rogga, 2015), both lay knowledge (including practical experience and professional knowledge) and scientific insights have to be combined and elaborated on. Research collaboration, being the process of working together towards a common goal of producing new knowledge, is at stake (Katz and Martin, 1997). Also interdisciplinary thinking is needed as well as the integration of policy, science and professional practice, involving a wide variety of actors (e.g. specialists, stakeholders), knowledge systems and cross-sectoral approaches (Ahern et al., 2014; Scott et al., 2014). This would ultimately result in what Tress et al. (2005) call “transdisciplinary projects”, aiming at the creation of new knowledge on a common question through collaboration between research and non-research partners. Transdisciplinary research is often promoted as an effective mode of knowledge production to tackle sustainability challenges in land use and environmental management (Brandt et al., 2013; Polk, 2015; Zscheischler and Rogga, 2015). As such, it complies with sustainability-oriented science, considering research to be innovative if it contributes to sustainable development (Kläy et al., 2015).

Claimed benefits of transdisciplinary research include the possibility to grasp complexity (Pohl, 2008) and the integration of various perspectives and knowledge sources (Godemann, 2008; Mobjörk, 2010; Wickson et al., 2006). The European definition of transdisciplinarity used in this paper focuses on the involvement of non-academics in research (Darbellay, 2015; Zscheischler and Rogga, 2015). This involvement can range from involving stakeholders as advisors, informants and users, to the co-creation of solutions for (urban) planning problems. It can engage stakeholders in the creation of visions for (urban) planning through collaboration between different actor groups (including policy-makers, administration and business) in transdisciplinary co-production (Albrechts, 2013; Polk, 2015). Transdisciplinary co-production is a research approach targeting real-life problem solving through the co-production of knowledge by combining scientific perspectives with perspectives and experiences from real world practice (Polk, 2015).

Based on an extensive literature review, Zscheischler and Rogga (2015) group barriers and facilitators of practicing transdisciplinary research in four clusters, being (1) personal attitude, (2) communication culture, (3) skills and knowledge, and (4) project structure, with an emphasis on communication. Transdisciplinary research also requires the development of trust between the involved stakeholders such as researchers, private businesses, and government employees (Harris and Lyon, 2013). Harris and Lyon (2013) found that trust relationships develop through existing relationships, through the progression of projects, and with the presence of intermediaries. Incentives, which differ between different stakeholders, are needed but not sufficient (Katz and Martin, 1997). The actual implementation of transdisciplinary research however remains a challenge (Zscheischler and Rogga, 2015).

The increase of transdisciplinary research in the realm of sustainable land use management and spatial planning seems part of a broader movement towards more collaborative planning. The role of governments and planning policy in realizing spatial policy goals is both questioned and changing throughout Europe. According to Gonçalves et al. (2015), a neo-liberal perspective on the organization of space seems to stress that employment and competitiveness can only be guaranteed by the market and the private sector. The authors state that this has put pressure on spatial planning, since the role of the state concerning land use regulation and occupation of the territory seems to diminish while the economic and financial system require fewer constraints on the reproduction of capital. Besides touching the sore spot, Gonçalves et al. (2015) also reflect on future planning processes by stating that these should be circular (continuous); participative (open); and prospective (future as uncertainty and construction).

At the same time, the complexity and multi-dimensionality of societal and environmental challenges such as climate change and resource scarcity stress the need for the convergence of private and public actors towards a collective future (Aarts and Leeuwis, 2010; Polk, 2015). The struggle of governments, scientists and societal stakeholders for innovative solutions to these complex competitions clarified that it is not enough to just develop alternative technological and management options. These alternatives must be embedded in and attuned with new policies and legal arrangements, as well as novel social and economic institutions (Aarts and Leeuwis, 2010).

Increasingly, spatial planning seeks to activate stakeholders, not only for knowledge production but also for the development of down-to-earth visions and policies. A more collaborative way of planning is required which engages the full array of stakeholders (Healey, 1997; Healey, 1998, 2007). Planning approaches such as collaborative planning (Healey, 1997; Healey, 1998), fuzzy planning (De Roo and Porter, 2007), adaptive co-management (Olsson et al., 2004), strategic planning and co-production (Albrechts, 2013; Healey, 2004, 2007), territorial pacts and strategic alliances (Coppens et al., 2014), and self-organization (Boonstra and Boelens, 2011) take this collaborative perspective as their scope. The Living Labs platform by Boelens et al. (2015) already proved a valuable approach for initiating and building the trust and dynamic cooperation between authorities and local stakeholders, required for the above mentioned collaborative forms of planning.

During the past decade, also the Flemish Government has taken different initiatives to co-create spatial policy by defining shared interests, setting common goals, and initiate broad participation. This partnership model is currently brought into practice with the development of the new Spatial Policy Plan Flanders, a process in which all policy levels (the Flanders region, the provinces and the municipalities) work as equal partners. Co-creation with other types of partners such as businesses is currently limited to ad hoc initiatives, similar to the development of public-private partnerships (PPS) for the realization of public building- and infrastructure projects and municipal facilities (Van Grasse et al., 2014). This co-creation approach contrasts sharply with the former policy, which mainly aimed at correcting (unwanted) spatial developments (e.g. suburbanization, urban sprawl) through steering. The former policy only allowed a rather limited public participation, merely through organized formal consultation procedures. The involvement of partners and citizens in a “working together to achieve results” approach is considered an essential societal aspect of a sustainability turn in planning policy (Departement Ruimtelijke Ordening Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, 2011).

1.4 Research objectives

To date, there are no clear insights in the spatial micro-dynamics of the housing market in Flanders, or Belgium as a whole. This lack of knowledge hinders the verification of spatial policy options concerning housing and the housing market in the frame of the reuse strategy for sustainable planning. Micro-dynamics of the housing market could be measured by a set of policy-support indicators.

As such, the research objective of this study is the exploration of policy-support indicators about the micro-dynamics of the housing market. The research focuses on Flanders, the northern region of Belgium, and in particular on the greater Leuven.

The research questions are twofold.

(1) How can we map micro housing dynamics?

Which indicators could measure micro-dynamics of housing? Possible indicators of micro housing dynamics include speed of sale, the vacancy rate, prices, pressure, attractiveness of neighborhoods, shortage of supply etc., and their interrelationships. Aspects such as quantity, segmented housing markets, the geography of supply, the nature of the supply and combinations of these aspects are needed to compose the indicators on housing dynamics.

Based on the findings of this analysis, two indicators are selected. These indicators are positioned within the monitoring framework of the Spatial Monitor 2.0, developed by Tirry and Steenberghen (2013)

(1) What are suitable methods or strategies to collect data on micro-dynamics of the housing market?

Data on the demand and supply side of the housing market are not always (readily) available. At the demand side, proxies can be used for demographic variables such as family size or age. In Flanders, prognoses of the housing needs are based on households, indicating one or more people who live in the same dwelling and may consist of a single family or some other grouping of people. The premise is that each household needs a home. If household growth is projected at 32.000 additional households for the period 2015-2016 in Belgium¹, 32.000 extra dwellings have to be build or created.

The supply side of the housing market is well-known from an overall perspective, but the existing knowledge and data are fragmented. Each of the more than 20,000² Flemish property agents (not counting private sellers) active on the housing market has an own portfolio. How can we combine the data of all these listings in such a way that representativity is ensured, the loss of data is limited and duplicates are taken care off? Is it possible to collect these data trough web data extraction systems or is research collaboration through transdisciplinary projects preferable? Both methods for data collection e.g. web data extraction systems and research collaboration with private businesses, are explored and evaluated.

Insights in policy support indicators for the local dynamics of the buyers' market and ways to collect the required data for calculating and updating them will allow future research to actually develop these policy-support indicators on local housing market dynamics of the buyers' market.

¹ Data from the Federal Planning Bureau retrieved at www.plan.be on 28.11.2015.

² Search on CBE Public Search (Crossroads Bank for Enterprises), <http://kbopub.economie.fgov.be/kbopub/zoekactiviteitform.html>, on 27.11.2015, including NACEBEL codes 68.311, 68.312 (brokerage and property management) and 69.102 (notaries).

2. How can we map micro housing dynamics? Policy-support indicators on housing market dynamics

The question on how to map micro-housing dynamics is related to the goal of support spatial policy development and monitoring spatial developments using spatially explicit and policy-support indicators. For this goal, the Spatial Monitor 2.0 was developed as an integrated and flexible monitoring system in Flanders (2013). So, the mapping of micro-housing dynamics is preferably done via spatially explicit indicators.

The general conceptual monitoring framework behind the Spatial Monitor 2.0 integrates two kinds of indicators: indicators on context factors and indicators on policy ambitions. Indicators mapping micro-housing dynamics are part of context factors, while indicators on spatial efficiency and the reuse strategy reflect the policy ambitions of the current green paper of the Flemish spatial policy plan (RWO, 2012) (Figure 3). Both kinds of indicators will eventually be integrated in what is called a strategic bundle of indicators, allowing an integrated understanding of the dynamics of the local buyers' housing market.

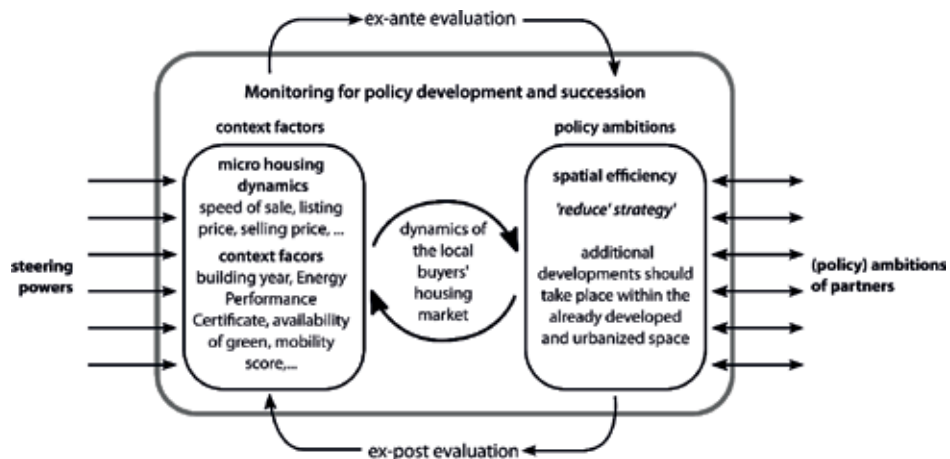


Figure 3 Adoption of the conceptual monitoring framework behind the Spatial Monitor 2.0 for the case of spatial efficiency and micro housing dynamics.

This study focuses on the exploration of indicators on micro housing dynamics. International academic research provides some insights, but there are still several features of housing market dynamics that are not fully investigated yet. This despite the fact that these features are often noticed (Gao et al., 2009).

It is generally recognized that housing market dynamics vary across housing markets (Aalbers, 2003). Different authors, e.g. Abraham and Hendershott (1996) and Zandi and Chen (2006), group housing markets by geographic location when studying dynamics of the housing market. Such grouping however does not necessarily cluster markets with similar dynamic properties. A thorough analysis of housing market dynamics requires housing markets with similar dynamic properties. As previously stated, information on the temporal aspects, location, demographic variables, and listing price is important for mapping spatial dynamics (see also **Error! Reference source not found.** and Figure 2).

Capozza et al. (2004) recognize that house price dynamics vary significantly across local markets and across geographic areas. The model of Gao et al. (2009), based on empirical study, indicated that markets tend to keep a fast pace during periods of growth, but tend to 'resist' price drops during declining periods, exhibiting evidence of downward rigidity. Zandi and Chen (2006) use a model for forecasting home prices in metro areas across the United States. One of the variables used are macroeconomic variables such as real income and population by age cohort to determine the equilibrium level of real estate prices.

2.1 Selection of the indicators “Speed of sale” and “Listing price”

Based on literature and discussions with the spatial policy administration, a number of indicators were selected for further study. Several criteria were applied. First, the selected indicators should be able to provide insights in micro dynamics of the housing market. Also, they should be relevant for a wide range of stakeholders, including policy makers and private companies in the real estate market. Second, the selected indicators should be innovative with respect to the required data, e.g. minimal availability through real estate portal websites. Third, practical issues such as timing also apply to this selection.

Two indicators were selected for further study, being “Speed of sale” and “Listing price”. Both indicators provide insights in the context factors of the monitoring framework behind the Spatial Monitor 2.0 (

Figure 4). Additional context information that influences housing market dynamics (e.g. building year, state of the building, energy performance, size) would allow a more profound analysis of the indicators.

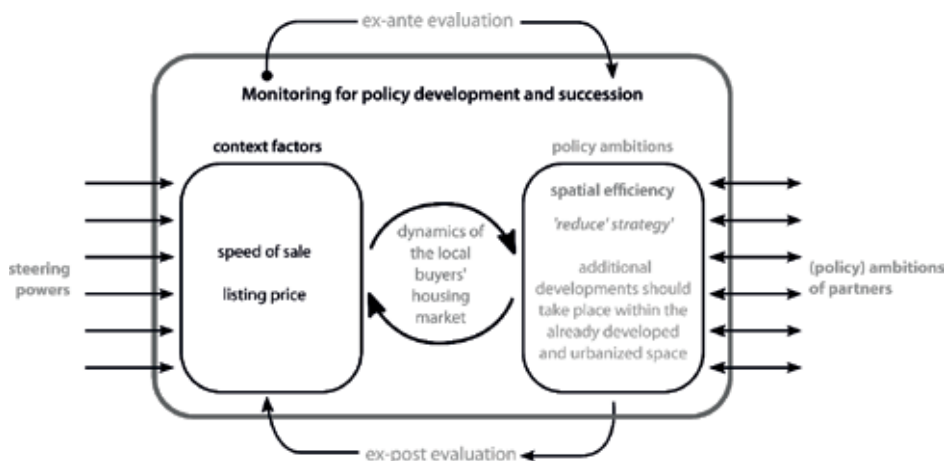


Figure 4 Positioning of the selected indicators in the monitoring framework of Tirry and Steenberghen (2013). Both indicators provide insights in the context factors.

2.1.1 Speed of sale

The 'speed of sale' indicator is defined as the duration of the period that houses are listed for sale on the market (also called "time-on-market" and TOM). The time that a listing is published online is used as a proxy.

The 'speed of sale' reflects an economic component of the housing market. As stated earlier, a lack of supply comes with high listing prices and quick sales. These are all favorable conditions of an attractive housing market for sellers. Filippova and Fu (2011) found that properties in a booming market sold more quickly than properties sold in a declining market. Also, Jud et al. (1996) found that a property that is listed for sale on the market for a long time loses its desirability. Reasons include the arrival of new listings, and the emergence of a

stigma attached to unsold homes. In addition, the relationship between speed of sale (time-on-market) and price show that a prolonged time-on-market reduces sale price (Filippova and Fu, 2011).

2.1.2 Listing price

Speed of sale is closely related to the listing price. Björklund et al. (2006) found for a buoyant housing market that higher listing prices lead to a longer time on the market, but also resulted in higher sale prices. Also, there is a difference between the expected (listing) price and realized (sale) price. The dependence of marketing time on market conditions is likely to influence the relationship between time-on-market and sale price (Sirmans et al., 1991). Filippova and Fu (2011) analyzed two independent reviews of studies on this mixture of relationships between time-on-market and listing and sale prices (work done by Johnson et al. (2007) and Claretie and Thistle (2007)). They found that none of these studies discovered a consensus of opinion in the body of literature. While some empirical studies found a significant positive relationship between time-on-market and house price, others found a significant negative relationship, and several studies concluded that time-on-market does not influence house price (Filippova and Fu, 2011).

2.2 Required data

To calculate both indicators, data on a range of variables is needed:

- type of property (house, apartment);
- market (for sale, for rent, sales by auction);
- address/coordinates;
- listing price;
- listing date since when a property is published for sale, or the number of days it is for sale;
- price history;

Additional information on property characteristics allows further analysis of the indicators. Such information includes:

- property subtype (villa, belle-étage, city dwelling,...);
- housing type (terraced, semi-detached, detached);
- lot size;
- building year;
- Energy Performance Certificate (EPC);
- state of the house;

In the following, we explored suitable methods or strategies to collect these data.

3. What are suitable methods or strategies to collect data on micro-dynamics of the housing market?

The workflow to evaluate suitable methods or strategies to collect data on micro-dynamics of the housing market consists of five steps (Figure 5). Each step will be discussed in detail. In general, the research methodology includes both a quantitative and a qualitative approach for data collection, being web data extraction and explorative interviews as the start of a transdisciplinary research collaboration process.

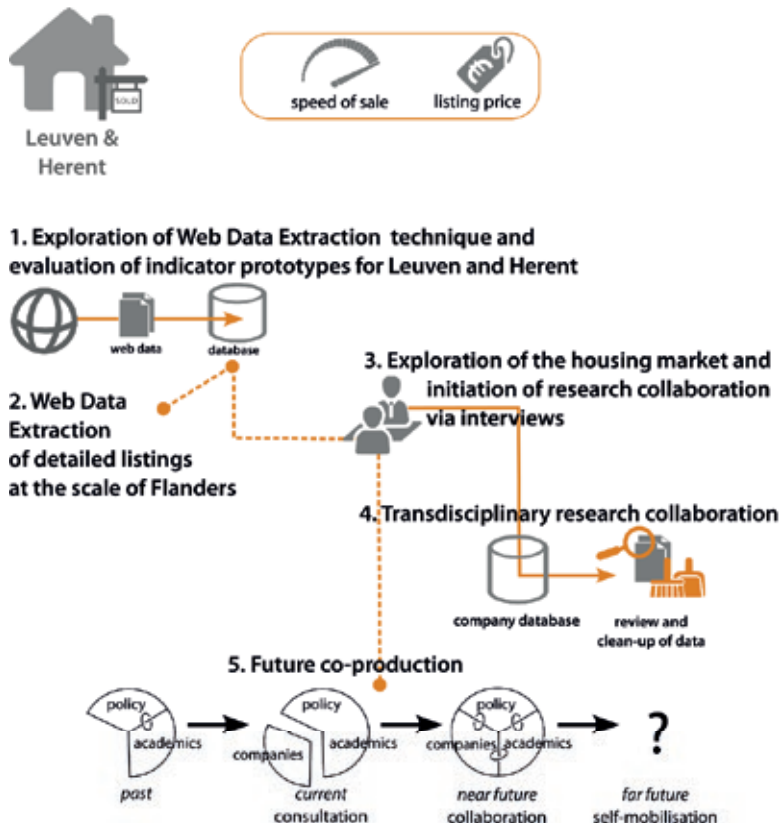


Figure 5 Workflow to find suitable methods or strategies to collect data on micro-dynamics of the housing market

The study focused in the case of the greater Leuven (municipalities of Leuven and Herent). There are several indications that the housing market in the greater Leuven is an interesting case study for the proof-of-concept of indicators on micro-dynamics of the housing market. First, the average housing price in the city of Leuven increased with 149% between 2000 and 2010¹. In 2014, the average housing price in Leuven is about 124% of the average price for a house in Flanders. Second, households in Leuven spend a third of their household budget on housing¹. Third, about a third of the inhabitants stated that they wanted to move within five year, and about half of them want to go to a different city or municipality. Fourth, only about half of the houses in Leuven are occupied by the owner, while in Herent this is about 80%. Finally, the greater Leuven is indicated as part of a region with a high potential for sustainable (re-) development of structurally underused detached housing (Bervoets et al., 2015).

3.1 Step 1. Prototype development using Web Data Extraction

First, we developed an initial prototype of the indicators 'speed of sale' and 'listing price' to evaluate the functioning of the indicator. We collected the required data through Web Data Extraction for the case study of the greater Leuven (municipalities of Leuven and Herent).

3.1.1 Web Data Extraction in theory

Information on the 'speed of sale' and 'listing price' of properties listed for sale is not readily available in official censuses and databases in Flanders or Belgium. But Flemish and Belgian real estate portal sites on the World Wide Web do publish most of the required information publicly and readily available. To be able to use these Web data, they need to be collected from the web and structured in a database using a "web data extraction" system. A web data extraction system makes use of a software application that collects and extracts unstructured or semi-structured data, required by a human user, that are stored or published on Web sources (Ferrara et al., 2014; Laender et al., 2002; Sarawagi, 2008). This data can then be further processed in a semi-automatic or fully automatic way: data can be converted into workable and structured data, merged and unified for further processing and saved for further use. Database building is one of the known applications of Web Data Extraction tasks, besides opinion mining and sentiment analysis, customer care and context-ware advertising (Ferrara et al., 2014).

Among the available tools for web data extraction, we used the free desktop application 'import.io' (<https://import.io/>). Import.io allows extracting information from a simple as well as a complicated series of webpages by creating an automated Application Programming Interface (API) with a Graphical User Interface (GUI). Import.io extracts information through a syntactic analysis (called 'parsing') of Hyper Text Markup Language (HTML), Cascading Style Sheets (CSS), XML Path Language (XPath) and other typical core technologies used to build websites. Import.io is an example of a hybrid system of the recent learning-based wrapper generation (Kaiser and Miksch, 2005). It works well on websites based on templates or regular structures, and uses information that is provided by users in the form of labeled example pages to build a training set (Ferrara and Baumgartner, 2011).

Import.io offers several advantages. Because of the GUI, simple extractions do not require users to code, so a non-programmer can use the tool. The desktop application does not require a local server since it uses an online server hosted by import.io. The programming codes behind the Web Extraction use a standard API structure in multiple formats, promoting the sharing of the code with other developers. Also, failed updates of the extraction are notified. Finally, import.io allows to download the extracted data in four different formats: Excel, HTML, JavaScript Object Notation (JSON) and as comma-separated values (csv).

We used two Web Data Extraction features of import.io: the Extractor and the Crawler. The Extractor is the most basic type of a web data extraction system available in import.io. It can be trained to structure data on a single webpage and to extract exactly the required data. The Crawler is essentially an Extractor that allows the user to extract multiples webpages of a website. The difference between an Extractor and a Crawler is the depth at which data will be extracted. An Extractor only extracts data from the indicated Webpage, while the Crawler goes to Webpages of the same website at a deeper hierarchical level³.

Both the Extractor and the Crawler are semi-automatic tools that need to be guided by the user through a training session on a minimum of five Web pages. For template elements (e.g. data or information published at fixed places in the Website template) and well-structured web pages, a machine learning approach can be used. This machine learning approach requires the user to highlight the required pieces of information and to identify their datatype (further called highlighting). Data or information that has no fixed position in the Web page template or that is published on less structured webpages has to be addressed through the XML Path Language (XPath). XPath is a syntax for defining fragments of an XML document, and is part of the W3C's XSLT standard⁴. The XPath syntax uses path expressions to select nodes or

³ <http://support.import.io/knowledgebase/>

⁴ For the specifications see: <http://www.w3.org/TR/xpath/>

node-sets in an XML document. These XPath expressions are also formulated during the training session.

3.1.2 Web Data Extraction in practice

To decide which website(s) to extract, we composed a set of screening criteria (Supplementary material A), based on website evaluation checklists from the universities of Berkeley⁵, Leicester⁶, Maryland⁷ and Wisconsin⁸. The composed criteria included a suitable goal and content of the webpage (being the publication of real estate listings) and the availability of the required information (type of property; market; price; address; date since when the house is listed or speed of sale). Also, it should be clear who is the owner of the website; the website needs to be maintained and updated frequently; it should be user-friendly; and its relevance has to be clear (e.g. website of a local real estate agent versus a real estate portal site that offers listings of different real estate agents and listing providers).

For the proof of concept, a preliminary web data extraction test was conducted for the case of Leuven. After checking seven major real estate portal websites that offer real estate listings, we decided to focus on one real estate portal website that offered information on the 'listing date', e.g. date since when a property was listed. We used the import.io Extractor to extract the required information from a listings overview page of the considered website. Since the required data were well structured or published as fixed elements on the webpage, the Extractor was trained through highlighting. For this prototype extraction round, the number of pages was arbitrary limited to less than 10 pages, and page selection was random.

The extracted data were downloaded in comma-separated values (csv) format and pre-processed before calculating the indicator using the open source data cleaning tool "OpenRefine" (<http://openrefine.org/>). First, the data were cleaned up. Unwanted or unnecessary columns were deleted, while the necessary columns were edited for uniformity and to remove inconsistencies in the data. This included the exploration of statistical summaries of the data for different types (numeric, text); the filtering and removal of duplicates and blank rows (*Facetting function*); the removal of unwanted text of symbols (*Transform function*); the filtering and editing of inconsistencies in writing (e.g. 'leuven' and 'Leuven'; *Facetting and Edit cells function*); and the cleaning of blank and non-numeric values in numeric columns (*Numeric faceting and Transform functions*). Next, OpenRefine used Google Maps to add geographic coordinates, based on the listings' addresses. Finally, the refined and geographically located data of 118 listings in the two municipalities of greater Leuven, being Leuven and Herent, were exported in csv format and imported in the GIS software ArcGIS.

3.2 Step 2: Exploring the possibilities of Web Data Extraction for detailed listing information at the scale of Flanders

After the first trial run for the greater Leuven, we did a second trial run to test (1) if web scraping could be used to collect the required information for the case of Flanders and (2) if we could use the import.io Crawler to collect additional information from the pages of individual listings (e.g. lot size, Energy Performance Certificate (EPC) value and building year). The website used for the first trial run blocked crawling, so we focused on two new websites that offer complementary information. One site also offers the required information on the date of listing, while the second site provides additional information on the type of sale (including private owner and auction). The Crawler was trained by highlighting for structured data and by XPath syntax for non-structured data (Table 1).

Obtained from the following websites on 28.08.2015:

⁵ www.lib.berkeley.edu/TeachingLib/Guides/Internet/EvalForm.pdf⁶

<http://www2.le.ac.uk/offices/ld/resources/study/eval-web>

⁷ www.lib.umd.edu/tl/guides/evaluating-checklist

⁸ <http://www.education.wisc.edu/docs/WebDispenser/soe-documents/aics-lesson3-webpagecredibilitychecklist.pdf?sfvrsn=2>

This second trial run at the scale of Flanders encountered a number of practical and legal issues. Practical issues included an extensive duration of 44 hours for extracting one website. The extraction was initiated at a high speed with a short interval of only 2 seconds per request sent by the import.io crawler. The legal issues are related to the grey legal zone in which web data extraction is situated. In Flanders, the act of web data extraction itself is not illegal. Yet, the terms of use of the screened real estate websites all disallowed (1) to use information published on the site by third parties and (2) to copy and/or store published information in databases. Some real estate websites could allow it on the precondition of a written authority; others literally prohibited web scraping. Besides the individual terms of use, the intellectual property rights and the database right (European Union Directive No. 96/9/EC of 11 March 1996; and UK Copyright and Rights in Databases Regulations 1997) apply. Due to these technical and legal issues, Web Data Extraction is not considered an optimal technique to collect the required data for purposes beyond the exploration of a concept for an indicator.

Table 1 Training through highlighting and XPath syntax of the two extracted websites

	Fixed elements: highlighting	Variable elements: XPath syntax
Website 1	<p>Type: house, apartment Market: for sale, for rent Price Address (sometimes limited to the municipality) Listed for sale since: date Lot size</p>	<p>Energy Performance Certificate (EPC) <i>//*[.="EPC value"]/following-sibling::div</i> Building year <i>//*[.="Building year"]/following-sibling::div</i> Housing type <i>//*[.="Building placement"]/following-sibling::div</i> Price history <i>//*[@class="table price-history"]</i></p>
Website 2	<p>Type_market: house, apartment; for sale, for rent, sales by auction Price Address Municipality Seller: agency, by auction, by the owner</p>	<p>Energy Performance Certificate (EPC) // <i>*[.="Energieverbruik"]/following-sibling::td</i> Building year <i>//*[.="Bouwjaar"]/following-sibling::td</i> Subtype: house, villa, bel-étage: <i>//*[.="Subtype property"]/following-sibling::td</i> Number of façades: proxy for housing type (detached, semi-detached, terraced) <i>//*[.="Aantal gevels"]/following-sibling::td</i> Lot size <i>//*[.="Oppervlakte terrein"]/following-sibling::td</i></p>

3.3 Step 3. Exploration of the real estate market and initiation of a stakeholder engagement process through explorative interviews

Simultaneously with the previous steps, a dialogue between stakeholders was initiated through explorative interviews. These interviews allowed to gain insights in the real estate market and were at the same time the first step in the initiation of a transdisciplinary research collaboration. This transdisciplinary research collaboration is the second approach we explored for the development of policy-support indicators on the micro-dynamics of the housing market. The involved partners were university researchers in geosciences and -technology; the spatial planning policy department of the Flemish government; and private businesses active on the real estate market.

3.3.1 Transdisciplinary research collaboration

Transdisciplinary research collaboration and stakeholder engagement are sustainable ways to co-produce the housing pressure indicator in a context of partnerships between a facilitating government and private businesses. The aimed collaboration focused on the sharing of 'system knowledge'. System knowledge is knowledge on the current state of a given system and its ability to change (Brandt et al., 2013; Hirsch Hadorn et al., 2006). As such, the research collaboration is situated at the 'consultation' level, but aims at initiating a process that can evolve towards the level of 'collaboration' where participants are partners in

a policy project and jointly decide about issues with policy makers (Aarts and Leeuwis, 2010; Brandt et al., 2013; Lang et al., 2012; Leeuwis, 2000; Pretty, 1994).

Transdisciplinary projects and stakeholder engagement processes are known to pass three distinct process phases, being (1) “problem identification and structuring”, where the problem is collaboratively identified; (2) “problem analysis”, which is the co-creation of solution-oriented and transferable knowledge; and (3) “integration and application”, being the implementation of the results into practice (Brandt et al., 2013). The first phase can be split up in (i) the definition of the challenge by the initiating partner; (ii) dialogue between stakeholders; and (iii) determination of the shared goal (De Maertelaere and De Strooper, 2014). The determination of the shared goal can cover four aspects: (i) shared challenge, e.g. who else is confronted with the same challenge?; (ii) shared success, e.g. which stakeholders gain if we succeed in our goal?; (iii) shared goal, e.g. who has our challenge as his or her core business?; and (iv) shared responsibility, e.g. who is responsible to work on this challenge? The second and the third process phase encompasses the co-creation of the project and process management (De Maertelaere and De Strooper, 2014).

In this study, the defined challenge is the development of (policy-support) indicators that give insights in the micro-dynamics of the housing market (step one). We decided to initiate step two of the stakeholder engagement process, being the dialogue between stakeholders, through explorative qualitative interviews. These interviews also allowed gaining a preliminary understanding of the real estate market in Flanders, providing insights in the context of the defined challenge and of the private businesses. Qualitative research does not aim at collecting data from a random selection of a large number of data points, to obtain statistical information about the opinions of an entire population. Instead, the aim is to choose a small number of respondents that will give in-depth information (Koontz, 2003; Messely, 2014). Therefore, we used purposive sampling i.e. respondents from which we expected to receive as much information as possible (Creswell, 2008; Guarte and Barrios, 2006; Maxwell, 1997; Patton, 2002; Teddlie and Yu, 2007).

3.3.2 Explorative interviews

The explorative interviews thus served three goals: (1) raise understanding, e.g. gain insights in the context of the housing market; (2); explore the development of housing dynamics indicators, e.g. (i) whether there is a need of an indicator on dynamics in the housing market, and (ii) possibilities for the development of such indicator in terms of the availability of data, experiences from within the real estate market etc. and (3) initiate the transdisciplinary research collaboration through a dialogue between stakeholders. There were four research questions related to the second goal: is the housing pressure indicator a relevant indicator?; when is a sale slow or fast?; is web data extraction a suitable, reliable, efficient, feasible way to collect the required data to calculate the indicator?; and are there other or better ways available or developable to collect the required data?

We used semi-structured interviews (see Supplementary material B for the question protocol) and purposive sampling, i.e. respondents from which we expected to receive as much information as possible (Creswell, 2008; Guarte and Barrios, 2006; Maxwell, 1997; Patton, 2002; Teddlie and Yu, 2007). The eight major real estate portal websites in Flanders were contacted as well as the associations of notary and real estate agents. Only two real estate portal websites agreed to cooperate. Both interviews with each two respondents lasted about 45 minutes. The interviews were transcribed ad verbatim using the online tool “otranscribe” (<http://otranscribe.com/>), an open source program under MIT license.

Next, the qualitative data were analyzed using open and axial coding. In the open coding phase, the data were broken down in discrete objects such as ideas, phenomena and feelings, and given a name. These objects are further called concepts. Since this is an exploratory study all objects were included. These concepts were then further analyzed and aggregated into distinct categories. In the axial coding phase we re-assembled the concepts and categories by identifying links and cross-cuts (Kerselaers et al., 2013; Messely et al., 2013; Messely et al., 2012; Rogge et al., 2011) This gained a more profound and comprehensive understanding of the data. Although described here as rather distinct phases, the processes of open and axial coding are closely intertwined in reality (Rogge et al., 2011).

3.3.3 First collaboration

The explorative interviews provided a basis for the determination of a shared goal. This recognition of a shared goal opened the way for co-creation of the project, starting with the formulation of a users' license. This type of agreement is the most suited for the aimed kind of research collaboration: it gives the formal consent of the licensor to the receiver of the license to perform the described activity. The agreement contains arrangements on the preconditions to be respected. After signing by both parties, the data on listings were exchanged.

3.4 Step 4. Transdisciplinary research collaboration: review and pre-processing of the database

The next step in the workflow was the review and pre-processing of the company's database with the development of the indicators 'speed of sale' and 'listing price' in mind. Also for this step, the focus was on the case study area of the greater Leuven.

3.4.1 Data exchange

There were two rounds in the data exchange. The company exported their full database with respect to the number of listings and coverage of Flanders, but selected a number of attributes. The reason behind this rather coarse export was reduction of the invested time from the company side.

In the first round, the data were delivered in a .csv format file of 4.8 GB, accompanied with documentation. We used the software program Delimit 3.4 (<http://delimitware.com>) for the screening of this first database. Delimit is developed specifically to handle very large delimited data files, such as .csv formats. Its fast parsing engine allows very large data files to be opened quickly.

This first screening gave insights in the content and design of the database. It also highlighted some missing but crucial variables, i.e. the start and archiving data of a listing, and the start and end date of its publication. Also errors in the format of the 'dates' were spotted, probably due to an error while exporting.

Feedback about both missing and surplus variables and the problem with the format of dates resulted in a second export. This second data file was a .csv file of 2.5 GB. This second export was done slightly differently, resulting in a .csv file in which the number of columns differed per record (depending on the last column with a value). Since the data file did not match the standard requirements about an equal number of columns for each record, many software packages were not able to handle the file. Given the size of the database, manual adjustments of the missing values was not an option. Also a roundabout via object-relational database management system using the open source software program postGIS (<http://postgis.net/>) did not work. An object-relational database management system is a computer software application that interacts with the user, other applications, and the database itself to capture and analyze data, with an object-oriented database model.

As such, we needed the specific software program Qlikview (<http://global.qlik.com>) available at Ruimte Vlaanderen. Qlikview is business intelligence (transformation of raw data into meaningful and useful information for business analysis purposes) and visualization software. In Qlikview, the data file was accessed and the records for the case study Leuven and Herent were selected and exported in excel format.

3.4.2 Pre-processing

Next, we cleaned up the dataset using the open source data cleaning tool "OpenRefine" (<http://openrefine.org/>). OpenRefine is a standalone open source desktop application for data cleanup and transformation to other formats (Verborgh and De Wilde, 2013). For now, only the required variables (columns) are kept, with data in listing price, speed of sale, address and market, and context variables.

We started with 20.218 records for Leuven and Herent. We used mainly the text faceting tool of OpenRefine. Data clean up consisted of two main processes, being the selection of relevant and sufficiently documented records, and the transformation of data to usable formats.

First, we selected the houses and apartments (variable "a_type_id" is "woning" or "appartement") that were for sale or sold (variable a_status_id is "te koop" or "verkocht"), resulting in 7.063 records. Next, we cleaned up the street names, by first clustering and editing on name (*edit cells > cluster and edit*) and second by reviewing the individual street names through text faceting (*Facet > text facet*). This resulted in 7.046 records. Also the house numbers were cleaned up. For example, when a property contained two house numbers, these were represented as a date (10-dec > 10-12). Strange figures and characters were set to zero.

The third step was cleaning up the housing types, reducing the number of records further to 6.766 records. In this step, the categories "andere" (other), "studentenkamer" (student room) and "vakantiewoning" (vacation house) of the variable "a_subtype_id" were removed.

Fourth, the listing price was reviewed and cleaned up. Listing prices were presented as text in the format "463000.00". The column was split up (*edit column > split into several columns*) after the ".", resulting in two columns "463000" and "00", and the latter was deleted. The remaining column was transformed to numbers (*edit cells > common transforms > to number*). Unrealistic listing prices, ranging between 1 and an arbitrary defined price of 9999, were set to "0" (*facet > text facet*). Finally, 1.347 records for which no listing price was available or for which the unrealistic value was set to "0" were removed, leaving the final number of 5.419 records.

Fifth, the dates were cleaned up. The variables containing dates also mentioned hours, in the format "2015-02-06 08:45:55". By splitting these column in two (*edit column > split into several columns*) and removing the second column, only the dates were retained. For the variables indicating start and stop date of the listing publication, records were deleted when the start and stop date of the second publication round was the same as the stop date of the first publication date.

Sixth, the EPC values were checked and edited where necessary. Values were rounded up or down to the nearest integer and zero values were put blank. Where multiple EPC values appeared for one listing (for example when a house for sale actually contains several individual apartments), these were set blank.

Finally, the coordinates were cleaned up using MS Excel, OpenRefine and ArcGIS. First, four subsets of the data were made based on the presence of both address and coordinates (subset 1: 4400 records), the lack of address but presence of coordinates (subset 2: 919 records), lack of coordinates but presence of address (subset 3: 60 records) and lack of both address and coordinates (subset 4: 41 records). The latter subset was deleted from the database, since no georeferencing of the records was possible.

The first and second subset went through the same pre-processing with respect to georeferencing. The latitude and longitude coordinates were represented in an unknown format, but a simple editing process in Excel and ArcGIS transformed them into a common format (world reference system WSG84).

Table 2). First, the points after each three figures were removed (*formula* SUBSTITUTE(H2; ".,;"));). The resulting number was divided by 10^{16} . This resulted in coordinates according to the world reference system WSG84.

Table 2 Transformation of the coordinates to a workable format

	a_geo_lat	a_geo_lon
Original format	509.069.200.000.000.000	46.737.700.000.000.000
	508736126000000000	46896002000000000
WSG84 format	50,906920	4,673770

The third subset, containing records with (incomplete) addresses but without coordinates, was processed using OpenRefine. First, we provided a new column with the full address (streetname, hous number and post code) (*Edit column > Add a column based on the column "a_straat" > expression: cells["a_straat"].value + " " + cells["a_nummer"].value + ", " + cells["a_postcode"].value; new column "adres_volledig"*). Next, we added a second column by fetching URL's (*Edit column > Add a column by fetching URLs; new column "adres_url"*). The values later assigned to these cells are based on data retrieved from the Internet, more specifically from the Google Maps Geocoding API⁹. As a result, we received a bunch of data looking like URL addresses in the new column "adres_url". The next step was now to extract the coordinates from this data (*Edit column > Add a column based on the column "adres_url" > expression: with(value.parseJson().results[0].geometry.location, pair, pair.lat + ", " + pair.lng); new column "coordinaten" (coordinates)*). This new column was further split up in two columns (*Edit column > Split into several columns; specify separator ";"*), corresponding to the latitude and longitude coordinates in the WSG84 reference system. Records without a house number did not receive coordinates and were removed from the dataset (4 records). Another process that can be used to define coordinates based on addresses is the Centraal Referentieadressenbestand (CRAB) match module¹ of Loket voor Authentieke Registratie (LARA).

When all the subsets had the coordinates in the right format, they were combined again. The resulting file was loaded into ArcGIS. Using the tool "(x,y) to point", a shapefile was made representing each record as a point with the related attributes. As stated previously, these coordinates were in WGS84 reference system. They were transformed to the projected Belge_Lambert1972 projection coordinate system (*toolbox > data management tools > projections and transformations > feature > project*). A first screening made clear that not all listings with an address in Leuven or Herent, were geographically located in Leuven or Herent. These were removed from the database by a spatial join between the dataset of the listings and a shapefile of municipalities. This procedure starts by adding a new field (column). Using the field calculator, a comparison is made between the name of the municipality in the address and the name of the municipality of the shapefile (Box 1). The calculations assigns a 1 to the field if both names are the same, and a 0 if both names differ. A number of 103 records appeared to be geographically located outside Leuven and Herent, and were removed from the dataset. As a result, 5.271 records remained.

3.5 Step 5. Future co-production

The last step in the workflow was a final meeting between the company Zimmo, the principal researcher and a representative of the department Ruimte Vlaanderen. The main goal of this meeting was to explore the possibilities for future cooperation between Ruimte Vlaanderen (government) and Zimmo (private company) in the further development of policy-support indicators on housing market dynamics. Hence, it covered the formal transfer of the cooperation from the academic research group to the government. Also, some additional information was asked about specific issues concerning the database.

⁹ <https://developers.google.com/maps/documentation/geocoding/intro>

Box 1 Pre-logic script code and formula used to check the geographic locations of the listings

Python parser *Pre*
logic script code

```
def isSame(x, y):  
    fieldA = str(x)  
    fieldB = str(y)  
    if fieldA == fieldB:  
        return 1  
    else:  
        return 0  
vergelijk = isSame(!a_gemeente!, !name!)
```

4. Results

4.1 Prototype of the housing pressure indicators 'Speed of sale' and 'Listing price' based on Web Data Extracted information

Based on the arbitrary chosen maximum of 10 randomly selected web pages of one real estate portal website, we collected data on 173 listings of 'houses for sale' for the greater Leuven, on June 26th 2015. These data only represent the listings that were published online for that specific date. After preprocessing, 118 listings remained. These data were used to develop a prototype of the indicators 'speed of sale' and 'listing price' (Figure 6). The collected data does not represent a representative sample for sound analyses of the housing market dynamics, and was only used for evaluation purposes, more specifically, of the data collection and analyses method.

The prototypes of the indicators 'speed of sale' and 'listing price' indeed seem to provide the requested insights in the micro-dynamics of the housing market. As such, we conclude that both indicators allow gaining insights in the micro-dynamics of the housing market that go beyond our current understanding. A further exploration of methods and strategies to collect the required data is recommended.

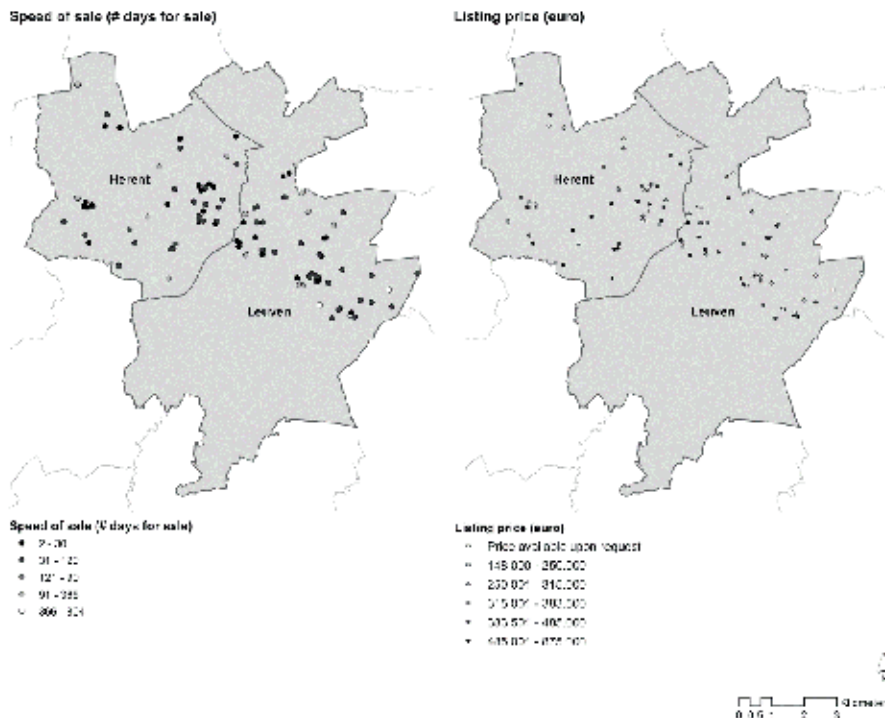


Figure 6 Maps of the prototype indicators 'speed of sale' and 'listing price' for Herent and Leuven. These indicators were based on a limited amount of web data extracted from one real estate portal site at one specific day (June 26th 2015).

4.2 Insights in the real estate market from two explorative interviews

The two explorative interviews provided first insights in three main issues: (1) housing market indicators and organization of the housing market; (2) characteristics of the interviewed real estate portal sites; and (3) possibilities of data collection through web scraping and cooperation. For each of these issues, a number of concepts and categories were found. In total, 12 categories and 114 concepts emerged from the analysis (Supplementary material D).

4.2.1 Housing market indicators and organization of the housing market

Related to housing market indicators and the organization of the housing market in Flanders, we found 6 concepts and 48 categories (Supplementary material Table C1).

In general, both companies indicated that the development of indicators about housing market dynamics was a very good and relevant idea, yet a challenging task. The respondents referred to their existing price estimation indicators, and suggested four additional possible indicators (the share of listings published online compared to the total supply of listings; the share of listings that goes offline without being sold; the selling price; and the influence of insulation of the property on the price).

“[the development of an indicator about housing market dynamics is] a very good idea. We are very interested in that and tried to develop such indicators ourselves. Of course, that is not always possible because we are in a commercial dynamic. Sometimes we need to make choices. But it has always been the goal of our company to bring this kind of information to the private buyer.”

About the validity of indicators that are calculated based on real estate listings, the respondents stressed that (1) the indicator ‘speed of sale’ only indicates how fast a property disappears from the market, not how fast it is sold, and that (2) a share of the listings goes offline without actually being sold. This has to be taken into account when interpreting the indicator ‘speed of sale’ based on the duration that a listing was online. Benchmarking properties in terms of how slow or fast they disappear from the market can be done based on their data. The respondents also stated that ‘blind spots’ will remain, for example no data is available on the share and transactions of private sales, e.g. sales that happen “under the shower of the local soccer clubs”. To check the validity, the respondents suggested involving the notaries, since they have data on actual sales and selling prices. But they also warned that this would be a challenging task.

The respondents claimed the real estate sector to be a difficult and complex sector. Also, there is an important role for power over data flows. Respondents believed that the government should take an official position concerning this, since they consider it a necessity for private buyers to know as much as possible about the properties that are for sale. So, concerning the organization of the housing market both companies stressed the need for more transparency on the housing market in Flanders.

4.2.2 Characteristics of the interviewed real estate portal sites

We found 4 concepts and 33 categories related to the characteristics of the interviewed companies (Supplementary material Table C2).

Both companies have a similar dream, being the persuasion of a transparent housing market where the end users are put first. For example, both offer free basic functionalities to potential buyers. They also put forward the development of their corporate real estate database. The business models of both companies differ however. Where one company works partly according to the general routine of buying listings from software providers that are completed with listings from free publications and available government data, the other company collects listings itself through own software and through web data extraction (called ‘web scraping’) of small initiatives and real estate agents.

“Our ambition is to offer the end-user the most complete housing supply. It (e.g. the API) is also a platform that we are developing specifically for the end-user. We really try to maintain this point of view. [...]”

Concerning the exchange of data, there is an ambition to provide data for free, with respect for the license restrictions of software providers. One company is currently developing an API for providing free data as a way to solve some commercial problems, since it would allow them to collect data as well. In general, both companies referred to the need for a better organization of the exchange of data, (i) between the three regions Flanders, Brussels and Walloon region; and (ii) between the real estate sector and the government (for example about the Energy Performance Certificate (EPC)).

4.2.3 Possibilities of data collection through web scraping and cooperation

For the possibilities of data collection through web scraping and stakeholder engagement, 2 categories and 33 concepts emerged from the interviews (Supplementary material Table C3).

Both companies were familiar with web data extraction systems (e.g. web scraping) and considered it a suboptimal technique to collect real estate data for the development of housing dynamics indicators. They mentioned two reasons for this, being the inefficient and labor intensive workflow of translating data to html to data; and due to the fact that only current listings are published online and that a long period of scraping is needed to collect time series data. Moreover, the technique of web scraping was considered computer intensive, placing a load on the servers of the real estate portal websites. Legal issues encompassed the obligatory protection of the listings bought from software providers. For the company using web scraping as a business strategy, indexing of the website is not allowed and their website is protected against scraping. The company takes the position that the website of a real estate agent is a publication channel, but they respect it if an agent doesn't want to be scraped. Both companies stated that collaboration [with them] is a better option than web scraping.

“We don't prefer it [web scraping], because it is a very suboptimal way to transfer data. We translate our data to html, made for browsers, and then you translate through html this information into data again. Many data gets lost and is very computer intensive. We have to generate all those web pages at our server side, you have to collect all the data and process it. There are just better ways to collect data.”

“Web scraping, I don't think it is realistic for you to develop it yourself. I think it is much more interesting to collaborate with us.”

So, both companies preferred an active collaboration instead of passive web scraping in the frame of the development of indicators about housing market pressure. A range of concerns and preconditions was mentioned, related to the fact that they are commercial companies. The goals of the indicators are important criteria, although it was also mentioned that it is difficult to tell now where the development of these indicators will end. If there are commercial goals at risk, it would be problem to cooperate. But if the developed indicators will be available for everyone, it is ok. There are concerns about advantages for competing companies, and everybody who joins needs to collaborate under equal conditions. The companies' data can be used to develop a proof-of-concept. Specifically concerning the exchange of data, one company would provide their complete database, while the other company would first run a trial query. Once the proof-of-concept of the indicators is developed, a new consultation is requested to further discuss future cooperation.

4.3 Stakeholder engagement

Based on the results from the interviews, both companies seemed to share our challenge on developing open (e.g. freely accessible) indicators on micro-dynamics of the housing market. Their ambition is to pursue a transparent housing market where the end users are put first, so our challenge is part of their 'dream'. They also share our success, as they gain when we succeed in overcoming our challenge. Finally, both companies feel responsible to work on the shared challenge, based on commercial motivations.

Further steps towards research collaboration were taken with both companies, resulting in a negotiation about a license and preconditions for this. Contact with one company came to a stop just before finalizing and signing the agreement. This was due to internal organizational reasons and not because of lack of interest or problems with content. They regretted this stop in cooperation and were interested in further collaboration in the future.

A license was formulated and signed by Zimmo and KU Leuven. It discusses the object of the license, property and restrictions, publications, liability, period, transfer and disputes, and provides a project description.

4.4 Towards future co-production

A second meeting with the company marked a mutual engagement for exploring future collaboration between the company and Ruimte Vlaanderen in the context of indicators for micro housing dynamics. A win-win was identified for both parties. For the company, involvement in policy support research in the context of housing was mentioned. Collaboration would provide them analyses of and insights from their own data that otherwise would not be there. Communication about the results and publication of the indicators could happen jointly. Also access to and/or involvement in developing additional information about for example the mobility-score and atmospheric particulate matter was considered a mutual gain.

For the government, collaboration with the private company allows to gain detailed insights in the housing market processes through data that is not available elsewhere. This would allow the effective development of indicators for the real estate market, i.e. speed of sale, housing pressure, listing and sale prices, attractiveness of neighborhoods and friction in occupation of houses.

Both parties also formulated some specific points of interest. For the company, the reason for collaborating in the frame of this explorative study was the clear endpoint of the project in the near future. This ensured them that the collaboration would be manageable. This seems to relate to several aspects connected to the fact that they are a commercial business, such as time investment and prevent a disturbance from the market.

Discussed preconditions for Ruimte Vlaanderen included the possibility to put the company's database at the disposal of third parties in case of outsourcing (part) of the analyses. Agreements on secure use of the data use (preventing abuse, for example redistribution) were a precondition. Also the criteria of scientific integrity should be acknowledged and agreed upon for the collaboration.

5. Discussion

5.1 About working with the database of private companies

The review and pre-processing of the company's database provided insights and points of attention for future collaboration. These are related to: data exchange, data review and clean up, actual indicator development, and future data exchange procedure.

5.1.1 Data exchange

The exchange of data in the frame of this study highlighted the search for suitable formats and standards for database export. Fully understandable from the commercial perspective, the export of their database and support on its use was no priority for the company. The company provided a second export to solve issues resulting from the first one. Yet, this second export was done slightly differently. The workflow for reviewing and cleaning up the data based on the first export had to be revised. Also new software programs had to be found to open the csv file due to the fact that not all records had the same number of columns. The joint development of a protocol or model for database export based on these trials and further consultation could increase the efficiency of data exchange. Also, the database represents 'big data', requiring suitable software programs.

5.1.2 Data review and clean up

The review and clean-up of the data revealed a number of human errors (especially in the addresses and listing prices), this despite the fact that the company already runs a review and clean-up of their database. The second meeting with the company clarified that this is probably due to the listings resulting from the web data extraction rather than to data inserted via their own software package. Also the assignment of coordinates has to be further analyzed. These are crucial for the listings without an address. Based on this, and along with a future review of the database, suggestions can be formulated to improve the company's data warehouse. The company provided metadata files with brief information on a part of the variables present in their database. This appeared insufficient to gain a full understanding of the meaning of (certain) variables and their interrelations.

5.1.3 Actual indicator development

The calculating of the indicator listing price is quite straightforward, since this information is readily available in the database. To calculate the speed of sale, some processing is needed. The appropriate variables are "creatie_datum" (date of creation), "is_gearchiveerd" (listing is archived or not), "r_datum" (date of archiving), "laatstewijziging_datum" (date of last change), and the sequence of "Pub1 start", "Pub1 stop", "Pub2 start", "Pub2 stop", "Pub3 start", "Pub3 stop" etc. (start and end date of the publication period). For example, there seem to be some inconsistencies in the dates of archiving (e.g. when a real estate agent archives a listing) and the end date of the last publication period. This is due to the fact that a real estate agent himself or herself decides and assigns when a listing is archived. One suggestion is to take "r_datum" (date of archiving) as proxy for the stop date of publication instead of "Pub stop" if the date of "Pub stop" is later than "r_datum".

To handle these issues, a close collaboration with the company is needed since its employees have both insights from practice and knowledge of the database. Also the definition of bench marks on listing price and speed of sale (e.g. when is a sale fast or slow) should be preferably done in cooperation. It is also possible to calculate indexes.

The indicators should be calculated at the level of a statistical sector. This upscaling will allow to gain enough detail with respect to the micro housing dynamics. Neighborhoods and regions can be compared, while simultaneously giving an overview perspective for Flanders. The accumulated publication of housing dynamics per statistical sector also respects privacy issues. Combining the indicators with context information such as building year and EPC will raise understanding of factors influencing speed of sale, listing price and their interrelation. The use of geospatial techniques would allow additional analyses of the indicators with respect to for example the availability and nearness of green; concentrations of atmospheric

particulate matter; social cohesion; or the mobility score (access to public transport, connectivity by bike and foot,...). Also here, collaboration with the company in the form of a feedback panel (conceptually and technically) is a condition for success.

5.1.4 Future data exchange procedure

This explorative study focused on the review and clean-up of one company's database. What will happen when databases of different sources will be combined? Each database will have its own architecture. And how to automatically update the indicators? One precondition is already the choice for storage and architecture that are able to handle big data.

A data exchange procedure should be designed if the research collaboration continues. We see two possible approaches for future data exchange: Extract Transform and Load (ETL) and Linked Data (LD). The first approach, Extract Transform and Load (ETL), is a database management process that includes the extraction of data from different data sources, the transformation of data for storing it in a suitable format or structure, and the loading of the transformed data in the final database. Such ETL systems are developed to integrate data from multiple applications or sources, in this case that would be different real estate companies. All these 'parent' databases are typically developed and supported by different software packages, using different structures and formats.

The development of a data exchange model between real estate companies and the government through ETL requires the development of a database export query for each company. This initial development will need some effort in the beginning, but once operational it can be maintained with a minimal effort. Next, a transformation protocol needs to be developed, e.g. which variable from companies x, y and z refer to which variable in the final database of RV; transformation of the coordinates to a suitable format and coordination system, etc. When working with database export queries (thus a protocol), the transformation of the data can be done by either of the parties. Finally, the transformed data is loaded into the database of the government. Given the commercial identity of real estate companies, RV could provide the technical development of the database export queries and transformation protocols.

The second approach concerns the Semantic Web and the use of Linked Data. In the semantic web, computers are capable of understanding the exact meaning of data (Berners-Lee, 2000), by the linking of data and internet applications through webservices (Folmer and Verdonk). 'Linked Data' is a method for the publication of data in such a standardized and structured way that the data becomes linkable and is as such an essential component of the Semantic Web. Linked Data is considered one of the promising solutions for the integration of large volumes of data that is available online in a variety of proprietary and non-proprietary formats. The Semantic Web can help to overcome the hindrance of a fragmented supply of data (in terms of formats, publishers, etc.) by enabling the analysis, exploration and discovery of unexpected connections and relations. This way, better insights in and understanding of complex social, geographic, cultural and economic processes can be gained (Ballatore et al., 2014). We refer to the report "Workflow for Linked (Open) Data publication of spatial indicators" (Dangol et al., 2016) for further information on Linked Open Data and a workflow for publishing policy-support spatial indicators of the Spatial Monitor 2.0 as Linked Open Data.

5.2 About opportunities for transdisciplinary co-production in sustainable planning and housing policy

Transdisciplinary research collaboration between policy, academics and private companies is new in the context of housing policy. In the frame of the policy support centers, spatial policy makers, civil servants and academics were already collaborating and thereby acknowledged success and fail factors of this collaboration. This study has put a first step towards involving private companies in the research collaboration as well (Figure 7). Initial collaborations however appeared delicate, in terms of the building trust and balancing between commercial, academic and policy concerns.

At this stage, collaboration was limited to the consultation level. For each involved party it became clear that such collaboration offers opportunities and wins which are hardly attainable alone. This was an incentive to engage for a further exploration of future collaboration between policy and private companies. Involving stakeholders into scientific domain as advisors, informants and users moves research activities analytically and concretely into transdisciplinary co-production (Polk, 2015).

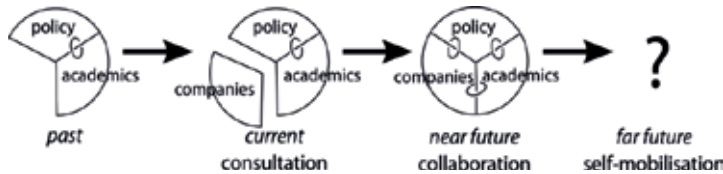


Figure 7 Transdisciplinary research collaboration from past to future perspectives

There is a need for more common and collective strategies, not only in the planning but also in the management of space (Bracke and Van den Broeck, 2012a; Dewaelheyns et al., 2014; Tress and Tress, 2003). The development of new policies by governments in cooperation with private companies and citizens is considered an important way to improve the quality of government plans. Involving people in decision making allows them to learn and understand the range of problems and solutions, which can result in greater public support for the end result (Aarts and Leeuwis, 2010).

In new governance processes, the role of governments shifts from being a strictly imposing authority (e.g. instrumental perspective (Aarts and Lokhorst, 2012)) towards a facilitating authority, creating optimal conditions for societal projects (e.g. participation and eventually network perspective (Aarts and Lokhorst, 2012)). The role of governments moves away from organizing and managing top-down and bottom-up processes, towards anticipation and making use of self-organizing ability and initiatives of people (Aarts and Lokhorst, 2012). Aarts and Leeuwis (2010) explicitly stress this need for a 'network perspective' on governance, since people are active agents who interact with each other and organize themselves to get things done. This changes the way a government interacts with society in order to get things done. To be able to anticipate on the self-organizational ability of people, Aarts and Lokhorst (2012) suggest that governments must be alert and constantly gathering information about developments in society. This requires a pro-active attitude in contacting societal actors and opening negotiations with them (Aarts and Lokhorst, 2012), which has proven fruitful in this explorative study. Such network model allows governments to better situate themselves amidst the dynamics of power and processes of self-organization.

5.3 About joined monitoring

The general conceptual monitoring framework behind the Spatial Monitor 2.0 (Tirry and Steenberghen, 2013) links context factors with policy ambitions of the current green paper of the Flemish spatial policy plan. It was an explicit choice to include indicators that are based on a wide range of knowledge, experience and expertise of involved actors. This approach allows to adjust to policy goals to changing contexts. Existing indicators can be fine-tuned and extended based on evolving understandings.

To balance the internal and external complexity of spatial developments, quantitative analyses via monitoring systems are best combined with specific qualitative evaluations. Financing and guidance of urban and spatial planning projects should be accompanied with preceding agreements on the monitoring of expected effects at different scale levels. This is especially important for initiatives that take up the policy ambition of "spatial efficiency", since attention is required for the acknowledgement and safeguarding of ecosystem services delivery by small open and green urban spaces; as well as for the complexity of people movement and societal changes and its effect on local housing dynamics. The definition of key performance indicators and their coupling with development projects allows to check and

demonstrate how planned developments contribute to an improvement of the local quality of life and to the realization of the Flemish policy ambition of spatial efficiency.

Our complex and assertive society demands an increased attention for *learning-by-doing* processes in which goals can change interim. Explicit attention is required for the possible changing ambitions and interests of involved stake- and shareholders, and for the complexity and possible changeability of the monitored projects. This implies a flexible approach for the evaluation of policy ambitions and the related policy-support indicators. Such a flexible approach does not only takes uncertainties about how to reach a goal into account, but also together with whom a specific goal could be reached. Some cases will require an adaptive way of planning, keeping the possibility to change end goals to changing conditions. Other cases will ask for a more participatory approach that explicitly involves share- and stakeholders (citizens as well as private companies) in the structure and procedure of evaluations. Both approaches are not only under discussion at the Flemish policy level. It is desirable to stimulate such strategic monitoring and evaluation at the (inter)local policy levels. This requires monitoring of context and actors. The transdisciplinary research collaboration approach applied in this study contributes to all these aspects, and the Spatial Monitor 2.0 was developed for an adaptive approach.

Transparency of spatial policy cannot be limited to the mere consultation of indicators, provided by the government through a portal website. The learning-by-doing processes and transdisciplinary research collaborations demand more attention for mutual communication. This requires new instruments that allow citizens, companies, organizations, etc. to share information, accompanied by clear agreements on how to handle the shared information. The sharing of information by publishing spatial indicators in new formats that are freely accessible at the Internet (such as Linked Data) increases the utility of available information outside the own ICT-environment. This is not only the case for governments, but also for private companies as indicated by our research collaboration. This allows to discover correlations between data of diverse sources, inviting new insights in spatial issues of companies, organizations and citizens.

6. Conclusions and future research outlooks

Based on a literature review and discussions with the spatial policy administration, we explored possible methods or strategies to develop two policy-support indicators on local housing market dynamics for the buyers' market. These indicators were "speed of sale" and "listing price".

We focused on two methods, being the technical and quantitative approach of web data extraction systems, and the participatory qualitative approach of research collaboration and co-production. The web data extraction system proved a valuable method for exploring new ideas and concepts for new indicators. This is especially the case when data is not readily available. The technique allows to collect specific data (published on websites) for test cases in an efficient way, providing material for a first evaluation of the new ideas. The proof-of-concept with extracted web data for the case of greater Leuven indeed confirmed that both indicators provide novel insights. Yet, when moving to an operational phase after a positive evaluation, web data extraction systems are not the best suited method to collect large amounts of data at high temporal frequencies. Also, in the case of the housing market en scraping of portal sites publishing real estate listings, legal issues are to be respected. All the evaluated portal sites prohibited the storage of the information published on their website in databases of third parties. This is exactly the goal of web data extraction systems.

The qualitative approach of research collaboration and co-production was explored via interviews with two companies publishing real estate listings online. These interviews had three goals: raise understanding of the housing market; explore whether there is a need of indicators on dynamics in the housing market, and possibilities for the development of such indicator in terms of the availability of data, experiences from within the real estate market etc.; and initiate a dialogue towards research collaboration with stakeholders. The use of explorative interviews appeared a good entry to dialogues with stakeholders. It became clear that both companies shared our goal and responsibility. These are two preconditions for further collaboration, regardless of the intensity of collaboration (consultancy, collaboration, self-mobilization). The interviews also allowed to gain preliminary insights in the housing market which proved valuable along the process. This includes not only insights in the different business models of the questioned companies, but also a raised awareness of points of particular interest for commercial companies. The development of new policies by governments in cooperation with private companies and citizens is considered an important way to improve the quality of government plans. Points of attention for the exchange of data between a private company and research comprise the joint development of a protocol or model for database export and close collaboration with the company in the form of a feedback panel (conceptually and technically).

Future research tracks from this point onwards are triple. One research track could involve more interviews with real estate companies, as well as with other stakeholders such as public notaries and real estate agent associations. This would allow us to evolve from our preliminary understanding to more in depth insights in the real estate market. Issues to be discussed are the benchmarks for listing prices and speeds of sale. A second research track should focus on the actual development of the indicators. The result of the research collaboration with the real estate listing company is a reviewed database that is cleaned up to a certain extent and which is converted to a geospatial vector data format for geographic information system (GIS) software. Yet, still some pre-processing is needed before the indicators can be calculated. One important step is the processing of double listings. It is not always clear whether double listings represent actual double listings, e.g. published by several real estate agents at the same time, or if they are successive publications of the same listing, e.g. change of real estate agent, changes in the terms and conditions of sale, etc. The third track should design and develop data exchange procedures, based on the needs of the involved stakeholders. Two possible approaches for future data exchange are Extract Transform and Load (ETL) and Linked Data (LD).

To develop policy-support indicators on local housing dynamics, transdisciplinary research collaboration offers interesting opportunities that are embedded in the collaborative planning approaches gaining momentum worldwide.

7. Acknowledgements

We thank both companies for their cooperation with the interviews. We explicitly thank Zimmo for putting their database to our disposal and for their shared ambitions.

Bronnen

- Aalbers, M., 2003. Pressure and suction on housing markets: a critical reply to Priemus. *International Journal of Housing Policy* 3, 61-81.
- Aarts, N., Leeuwis, C., 2010. Participation and Power: Reflections on the Role of Government in Land Use Planning and Rural Development. *The Journal of Agricultural Education and Extension* 16, 131-145.
- Aarts, N., Lokhorst, A.M., 2012. The Role of Government in Environmental Land Use Planning: Towards an Integral Perspective.
- Abraham, J.M., Hendershott, P.H., 1996. Bubbles in Metropolitan Housing Markets. *Journal of Housing Research* 7, 191-207.
- Ahern, J., Cilliers, S., Niemelä, J., 2014. The concept of ecosystem services in adaptive urban planning and design: A framework for supporting innovation. *Landscape and urban planning* 125, 254-259.
- Albrechts, L., 2013. Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective. *Planning Theory* 12, 46-63.
- Antrop, M., 2004. Landscape Change and the Urbanization Process in Europe. *Landscape and Urban Planning* 67, 9-26.
- Atkinson-Palombo, C., 2010. New housing construction in Phoenix: Evidence of "new suburbanism"? *Cities* 27, 77-86.
- Baines, T.S., Lightfoot, H., 2009. Interlinking educational resources and the web of data: A survey of challenges and approaches. *Emerald insight* 29, 494-519.
- Ballatore, A., Bertolotto, M., Wilson, D.C., 2014. Linking geographic vocabularies through WordNet. *Annals of GIS* 20, 73-84.
- Barker, K., 2004. Review of Housing Supply: Delivering Stability - Securing our Future Housing Needs. HM Treasury, London, p. 14.
- Bengs, C., Schmidt-Thmoé, K., Davoudi, S., Wishardt, M., Hart, T., Thomas, K., Walsh, J., Stead, D., Marques de Costa, E., 2006. ESPON 1.1.2. Final Report: Urban - rural relations in Europe, in: Bengs, C., Schmidt-Thomé, K. (Eds.), ESPON 1.1.2. Centre for Urban and Regional Studies, Helsinki University of Technology, Helsinki, p. 482.
- Berke, P.R., 2002. Does Sustainable Development Offer a New Direction for Planning? Challenges for the Twenty-First Century. *Journal of Planning Literature* 17, 21-36.
- Berners-Lee, T., 2000. *Weaving the Web: the original design and ultimate destiny of the World Wide Web by its inventor*. HarperBusiness, San Francisco.
- Bervoets, W., van de Weijer, M., Vanneste, D., Vanderstraeten, L., Ryckewaert, M., Heynen, H., 2015. Towards a sustainable transformation of the detached houses in peri-urban Flanders, Belgium. *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability* 8, 302-330.
- Bibby, P., 2009. Land use change in Britain. *Land Use Policy* 26, Supplement 1, S2-S13.
- Björklund, K., Dadzie, J.A., Wilhelmsson, M., 2006. Offer price, transaction price and time-on-market. *Property Management* 24, 415-426.

- Boelens, L., Dehaene, M., Goethals, M., Kuhk, A., Schreurs, J., 2015. Living labs. Co-evolutie planning met onderzoekers, overheden, burgers en ondernemers voor uitvoerbare ruimtelijke projecten. Steunpunt Ruimte, Leuven.
- Bomans, K., Steenberghen, T., Dewaelheyns, V., Leinfelder, H., Gulinck, H., 2010. Underrated transformations in the open space - The case of an urbanized and multifunctional area. *Landscape and urban planning* 94, 196-205.
- Boonstra, B., Boelens, L., 2011. Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research & Practice* 4, 99-122.
- Bracke, B., Van den Broeck, P., 2012a. Bouwstenen voor een klimaatbestendig ruimtelijk beleid, in: Allaert, G., Bouwer, L., De Sutter, R., Gulinck, H., Meire, P., Van Damme, S., Van den Broeck, P., Van Eetvelde, V. (Eds.), *Klimaat in Vlaanderen als ruimtelijke uitdaging*. Academia Press, Gent, pp. 224-241.
- Bracke, B., Van den Broeck, P., 2012b. Klimaat en ruimtelijk beleid in Vlaanderen, in: Allaert, G., Bouwer, L., De Sutter, R., Gulinck, H., Meire, P., Van Damme, S., Van den Broeck, P., Van Eetvelde, V. (Eds.), *Klimaat in Vlaanderen als ruimtelijke uitdaging*. Academia Press, Gent, pp. 211-223.
- Brandt, P., Ernst, A., Gralla, F., Luederitz, C., Lang, D.J., Newig, J., Reinert, F., Abson, D.J., von Wehrden, H., 2013. A review of transdisciplinary research in sustainability science. *Ecological Economics* 92, 1-15.
- Capozza, D.R., Hendershott, P.H., Mack, C., 2004. An Anatomy of Price Dynamics in Illiquid Markets: Analysis and Evidence from Local Housing Markets. *Real Estate Economics* 32, 1-32.
- Carmon, N., 2002. The Phoenix Strategy for Updating Housing Stock: Preventing Neighborhood Deterioration and Promoting Sustainable Development. *Journal of the American Planning Association* 68, 416-434.
- Carsjens, G.J., van der Knaap, W., 2002. Strategic land-use allocation: dealing with spatial relationships and fragmentation of agriculture. *Landscape and Urban Planning* 58, 171-179.
- Clauretje, T., Thistle, P., 2007. The Effect of Time-on-Market and Location on Search Costs and Anchoring: The Case of Single-Family Properties. *J Real Estate Finan Econ* 35, 181-196.
- Colding, J., 2011. The role of ecosystem services in contemporary urban planning, in: Niemelä, J., Breuste, J., Elmqvist, T., Guntenspergen, G., James, P., McIn-tyre, N. (Eds.), *Urban ecology: Patterns, processes and applications*. Oxford University Press, New York.
- Colding, J., Barthel, S., 2013. The potential of 'Urban Green Commons' in the resilience building of cities. *Ecological Economics* 86, 156-166.
- Colding, J., Lundberg, J., Folke, C., 2006. Incorporating Green-area User Groups in Urban Ecosystem Management. *AMBIO: A Journal of the Human Environment* 35, 237-244.
- Cook, E., Hall, S., Larson, K., 2012. Residential landscapes as social-ecological systems: a synthesis of multi-scalar interactions between people and their home environment. *Urban Ecosystems* 15, 19-52.
- Coppens, T., Allaert, G., Boudry, L., Celen, G., Gulinck, H., Lauwers, D., 2014. Strategische allianties en territoriale pactsen voor een duurzame Vlaamse ruimte: visie van het expertenforum Ruimte Vlaanderen (Strategic alliances and territorial pacts for a sustainable Flemish space: vision of the expert group Ruimte Vlaanderen). Academia Press, Gent.
- Creswell, J.W., 2008. *Research Design; Qualitative, Quantitative and Mixed method Approaches*. 3rd edition. Sage Publications., Thousand Oaks CA, 296 pp.

- Darbellay, F., 2015. Rethinking inter- and transdisciplinarity: Undisciplined knowledge and the emergence of a new thought style. *Futures* 65, 163-174.
- Davies, Z.G., Edmondson, J.L., Heinemeyer, A., Leake, J.R., Gaston, K.J., 2011. Mapping an urban ecosystem service: quantifying above-ground carbon storage at a city-wide scale. *Journal of applied ecology* 48, 1125-1134.
- De Decker, P., Ryckewaert, M., Vandekerckhove, B., Pisman, A., Vastmans, F., Le Roy, M., 2010. Ruimte voor wonen. Trends en uitdagingen (Space for living. Trends and challenges). Garant Publishers, Antwerpen, 102 pp.
- De Maertelaere, S., De Strooper, S., 2014. Stakeholder engagement. Methodiek stakeholder engagement voor de Erasmushogeschool Brussel. Erasmushogeschool Brussel, Brussels.
- De Roo, G., Porter, G., 2007. Fuzzy planning: the role of actors in a fuzzy governance environment. Ashgate Publishing Limited, Hampshire, Burlington.
- Dehaene, M., 2013. Tuinieren in het Stedelijk Veld. Gardening in the Urban Field. . Department of Architecture of Ghent University, Ghent, 102 pp.
- Departement Ruimtelijke Ordening Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, 2011. Ruimte voor morgen. Burgerparticipatie voor een groenboek beleidsplan ruimte. (Space for tomorrow. Citizen participation for a Green Paper for the Spatial Policy Plan). Flimsh Government, , Brussels, p. 43.
- Dewaelheyns, V., Vanempten, E., Bomans, K., Verhoeve, A., Gulinck, H., 2014. The Fragmentation Bias in Valuing and Qualifying Open Space. *Journal of Urban Design*, 1-20.
- Di Giulio, M., Holderegger, R., Tobias, S., 2009. Effects of habitat and landscape fragmentation on humans and biodiversity in densely populated landscapes. *Journal of Environmental Management* 90, 2959-2968.
- Downs, A., 2005. Smart Growth: Why We Discuss It More than We Do It. *Journal of the American Planning Association* 71, 367-378.
- Dunham-Jones, E., Williamson, J., 2009. Retrofitting garden apartments and residential subdivisions to address density and the new demographics, in: Dunham-Jones, E., Williamson, J. (Eds.), *Retrofitting suburbia. Urban design solutions for redesigning suburbs*. John Wiley and Sons, Inc. , Hoboken, New Jersey, pp. 16-43.
- Engelen, G., Lavalle, C., Barredo, J.I., Van der Meulen, M., White, R., 2007. The MOLAND modelling framework for urban and regional land-use dynamics., in: Koomen, E., Stillwell, J., Bakema, A., Scholten, H.J. (Eds.), *Modelling Land-Use Change. Progress and Applications*. . Springer, The Netherlands, pp. 297-320.
- Engelen, G., Van Esch, L., Uljee, I., de Kok, J., Poelmans, L., Gobin, A., van der Kwast, H., 2011. RuimteModel: Ruimtelijk-dynamisch Landgebruiksmodel voor Vlaanderen – eindrapport (SpaceModel: spatial dynamical land use model for Flanders – final report). Policy Centre for Space and Housing, Brussels, p. 256.
- European Commission, 2003. MOLAND: Monitoring Land Use/Cover Dynamics - Towards sustainable Urban and Regional Development: Analysis of Fragmentation of Urban Landscapes. DG JRC and Space Applications Institute.
- European Environment Agency, 2002. Indicator fact sheet: Fragmentation of ecosystems and habitats by transport infrastructure - TERM 2002 06 EU+AC, p. 7.
- European Environment Agency, 2013. Land use. European Environment Agency,, Copenhagen.

- Ferrara, E., Baumgartner, R., 2011. Design of automatically adaptable web wrappers, Proceedings of the 3rd International Conference on Agents and Artificial Intelligence, pp. 211-216.
- Ferrara, E., De Meo, P., Fiumara, G., Baumgartner, R., 2014. Web data extraction, applications and techniques: A survey. *Knowledge-Based Systems* 70, 301-323.
- Filion, P., 2003. Towards smart growth? The difficult implementation of alternatives to urban dispersion. *Canadian Journal of Urban Research*, 48-70.
- Filippova, O., Fu, S., 2011. Time-On-Market and House Prices in Auckland, New Zealand. *Pacific Rim Property Research Journal* 17, 70-91.
- Flemish Government, 2012. The Green Paper Spatial Policy Plan: Flanders in 2050 – Human scale in a metropolis, in: *Spatial Development Department Flanders (Ed.)*, Brussels, p. 88.
- Folmer, E., Verdonk, Y., 2014. Linked data in beeld. *Platform Linked Data Nederland Nederland*.
- Gaffikin, F., McEldowney, M., Sterrett, K., 2010. Creating Shared Public Space in the Contested City: The Role of Urban Design. *Journal of Urban Design* 15, 493-513.
- Gallent, N., 2009. The future of housing and homes. *Land Use Policy* 26, Supplement 1, S93-S102.
- Gao, A., Lin, Z., Na, C.F., 2009. Housing market dynamics: Evidence of mean reversion and downward rigidity. *Journal of Housing Economics* 18, 256-266.
- Gidlow, C.J., Ellis, N.J., Bostock, S., 2012. Development of the Neighbourhood Green Space Tool (NGST). *Landscape and urban planning* 106, 347-358.
- Godemann, J., 2008. Knowledge integration: a key challenge for transdisciplinary cooperation. *Environmental Education Research* 14, 625-641.
- Gonçalves, J., Ferreira, J.A., 2015. The planning of strategy: A contribution to the improvement of spatial planning. *Land Use Policy* 45, 86-94.
- Guarte, J.M., Barrios, E.B., 2006. Estimation Under Purposive Sampling. *Communications in Statistics - Simulation and Computation* 35, 277-284.
- Gulinck, H., Marcheggiani, E., Lerouge, F., Dewaelheyns, V., 2013. The Landscape of Interfaces: Painting Outside the Lines, *Uniscape International Conference Landscape and Imagination*, Paris, France.
- Harris, F., Lyon, F., 2013. Transdisciplinary environmental research: Building trust across professional cultures. *Environ. Sci. Policy* 31, 109-119.
- Healey, P., 1997. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. UBC Press.
- Healey, P., 1998. Collaborative planning in a stakeholder society. *Town Planning Review* 69, 1-1.
- Healey, P., 2004. The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe. *International Journal of Urban and Regional Research* 28, 45-67.
- Healey, P., 2007. *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times*. Routledge Taylor & Francis Group, London.
- Hirsch Hadorn, G., Bradley, D., Pohl, C., Rist, S., Wiesmann, U., 2006. Implications of transdisciplinarity for sustainability research. *Ecological Economics* 60, 119-128.

- Johnson, K.H., Benefield, J.D., Wiley, J.A., 2007. The probability of sale for residential real estate. *Journal of housing research* 16, 131-142.
- Jud, G.D., Seaks, T.G., Winkler, D.T., 1996. Time on the Market: The Impact of Residential Brokerage. *Journal of Real Estate Research* 12, 447.
- Kaiser, K., Miksch, S., 2005. Information Extraction. A Survey. Institute of Software Technology and Interactive Systems, Vienna University of Technology, Wien, p. 32.
- Kasanko, M., Barredo, J.I., Lavalle, C., McCormick, N., Demicheli, L., Sagris, V., Brezger, A., 2006. Are European cities becoming dispersed? A comparative analysis of 15 European urban areas. *Landscape and Urban Planning* 77, 111-130.
- Katz, J.S., Martin, B.R., 1997. What is research collaboration? *Research Policy* 26, 1-18.
- Kerselaers, E., Rogge, E., Vanempten, E., Lauwers, L., Van Huylenbroeck, G., 2013. Changing land use in the countryside: Stakeholders' perception of the ongoing rural planning processes in Flanders. *Land Use Policy* 32, 197-206.
- Kläy, A., Zimmermann, A.B., Schneider, F., 2015. Rethinking science for sustainable development: Reflexive interaction for a paradigm transformation. *Futures* 65, 72-85.
- Koontz, T.M., 2003. The farmer, the planner, and the local citizen in the dell: how collaborative groups plan for farmland preservation. *Landscape and urban planning* 66, 19-34.
- Laender, A.H.F., Ribeiro-Neto, B.A., Da Silva, A.S., Teixeira, J.S., 2002. A brief survey of Web data extraction tools. *SIGMOD Record* 31, 84-93.
- Laga, Idea consult, Studiegroep Omgeving, 2005. Vereenvoudiging ruimtelijke ordening en sectorwetgeving. Onderzoeksrapport in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (Simplification of spatial planning and sectoral legislation. Research report by order of the Ministry of the Flemish Community). AROHM, Afdeling Ruimtelijke Planning., Brussels, p. 428.
- Lang, D., Wiek, A., Bergmann, M., Stauffacher, M., Martens, P., Moll, P., Swilling, M., Thomas, C., 2012. Transdisciplinary research in sustainability science: practice, principles, and challenges. *Sustain Sci* 7, 25-43.
- Leeuwis, C., 2000. Reconceptualizing Participation for Sustainable Rural Development: Towards a Negotiation Approach. *Development and Change* 31, 931-959.
- Maas, J., Verheij, R.A., Groenewegen, P.P., de Vries, S., Spreeuwenberg, P., 2006. Green space, urbanity, and health: how strong is the relation? *Journal of Epidemiology and Community Health* 60, 587-592.
- MacDonald, E., 2002. Structuring a Landscape, Structuring a Sense of Place: The Enduring Complexity of Olmsted and Vaux's Brooklyn Parkways. *Journal of Urban Design* 7, 117-143.
- Maxwell, J., 1997. Designing a qualitative study, in: Bickman, L., Rog, D.J. (Eds.), *Handbook of applied social research methods*. Sage, Thousand Oaks, CA, pp. 69-100.
- Messely, L., 2014. On regions and their actors. An analysis of the role of actors and policy in region-specific rural development processes in Flanders., Faculteit Bio-ingenieurswetenschappen. Universiteit Gent, Gent, p. 248.
- Messely, L., Rogge, E., Dessein, J., 2013. Using the rural web in dialogue with regional stakeholders. *Journal of Rural Studies* 32, 400-410.
- Messely, L., Schuermans, N., Dessein, J., Rogge, E., 2012. No region without individual catalysts? Exploring region formation processes in Flanders (Belgium). *European Urban and Regional Studies*.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1998. Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV). Integrale versie. (Spatial Structure Plan Flanders. Integral version.). Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.

Mobjörk, M., 2010. Consulting versus participatory transdisciplinarity: A refined classification of transdisciplinary research. *Futures* 42, 866-873.

Oktay, D., 2012. Human Sustainable Urbanism: In Pursuit of Ecological and Social-Cultural Sustainability. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 36, 16-27.

Olsson, P., Folke, C., Berkes, F., 2004. Adaptive Comanagement for Building Resilience in Social–Ecological Systems. *Environmental Management* 34, 75-90.

Patton, M.Q., 2002. *Qualitative Research & Evaluation Methods*. SAGE Publications, 598 pp.

Pohl, C., 2008. From science to policy through transdisciplinary research. *Environ. Sci. Policy* 11, 46-53.

Polk, M., 2015. Transdisciplinary co-production: Designing and testing a transdisciplinary research framework for societal problem solving. *Futures* 65, 110-122.

Pretty, J.N., 1994. Alternative Systems of Inquiry for a Sustainable Agriculture. *IDS Bulletin* 25, 37-49.

Rogge, E., Dessein, J., Gulincx, H., 2011. Stakeholders perception of attitudes towards major landscape changes held by the public: The case of greenhouse clusters in Flanders. *Land Use Policy* 28, 334-342.

RWO, 2012. Groenboek. Vlaanderen in 2050: mensenmaat in een metropool? Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Vlaamse overheid, departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, Brussel.

Sarawagi, S., 2008. Information Extraction. *Found. Trends databases* 1, 261-377.

Scott, A., Carter, C., Hölzinger, O., Everard, M., Rafaelli, D., Hardman, M., Baker, J., Glass, J., Leach, K., Wakeford, R., Reed, M., Grace, M., Sunderland, T., Waters, R., Corstanje, R., Glass, R., Grayson, N., Harris, J., Taft, A., 2014. UK National Ecosystem Assessment Follow-on. Work Package Report 10: Tools – Applications, Benefits and Linkages for Ecosystem Science (TABLES). UNEP-WCMC, UK, p. 160.

Sepe, M., 2009. PlaceMaker Method: Planning 'Walkability' by Mapping Place Identity. *Journal of Urban Design* 14, 463-487.

Sharifi, A., From Garden City to Eco-urbanism: The quest for sustainable neighborhood development. *Sustainable Cities and Society*.

Sirmans, C.F., Turnbull, G.K., Benjamin, J.D., 1991. The markets for housing and real estate broker services. *Journal of Housing Economics* 1, 207-217.

Song, Y., Knaap, G.-J., 2003. New urbanism and housing values: a disaggregate assessment. *Journal of Urban Economics* 54, 218-238.

Stähle, A., 2010. More green space in a denser city: Critical relations between user experience and urban form. *Urban Design International* 15 47-67.

Teddle, C., Yu, F., 2007. Mixed Methods Sampling: A Typology With Examples. *Journal of Mixed Methods Research* 1, 77-100.

Tirry, D., Steenberghen, T., 2013. Ruimtemonitor 2.0, monitoring in functie van beleidsvoorbereiding en –Opvolging (Ruimtemonitor 2.0, monitoring for policy development and evaluation), Rapport WP4 (Monitoring en evaluatie). Brussels, p. 62.

- Tress, B., Tress, G., 2003. Scenario Visualisation for Participatory Landscape Planning - a Study From Denmark. *Landscape and Urban Planning* 64, 161-178.
- Tress, G., Tress, B., Fry, G., 2005. Clarifying Integrative Research Concepts in Landscape Ecology. *Landscape Ecology* 20, 479-493.
- Van den Broeck, P., Kuhk, A., Verachtert, K., 2010. Analyse van het Vlaams Instrumentarium voor Ruimtelijke Planning en Ontwikkeling, Werkpakket 10, Voortgangsrapport 1. Steunpunt Ruimte en Wonen, Leuven, p. 55.
- Van Grasse, S., Decrem, W., Swinnen, P., Poulissen, C., 2014. PPS. Vlaams Bouwmeester, Brussels.
- Verbeek, T., Boussauw, K., Pisman, A., 2014. Presence and trends of linear sprawl: Explaining ribbon development in the north of Belgium. *Landscape and urban planning* 128, 48-59.
- Verborgh, R., De Wilde, M., 2013. Using OpenRefine. Packt Publishing.
- Verhoeve, A., De Roo, N., Rogge, E., 2012. How to visualise the invisible: Revealing re-use of rural buildings by non-agricultural entrepreneurs in the region of Roeselare–Tielt (Belgium). *Land Use Policy* 29, 407-416.
- Verhoeve, A., Dewaelheyns, V., Kerselaers, E., Rogge, E., Gulinck, H., 2015. Virtual farmland: Grasping the occupation of agricultural land by non-agricultural land uses. *Land Use Policy* 42, 547-556.
- Wickson, F., Carew, A.L., Russell, A.W., 2006. Transdisciplinary research: characteristics, quandaries and quality. *Futures* 38, 1046-1059.
- Zandi, M., C., C., 2006. Is the price right? . *Regional Financial Review*, 11-25.
- Zscheischler, J., Rogga, S., 2015. Transdisciplinarity in land use science – A review of concepts, empirical findings and current practices. *Futures* 65, 28-44.

Supplementary material

Supplementary material A. Screening criteria for real estate websites

1. Possibility of using web data extraction systems
 - Is the use of web data extraction systems allowed?
 - Is it allowed to use information published on the website for non-commercial goals (storage in a database included)?
 - Is the information published using a template?
2. Clear authorship
 - Is it clear who is the author of the website?
 - Is it clear who is the supplier of the listing?
 - Is their contact information provided?
 - Are the author of the website and the providers of the listings trustworthy outside the World Wide Web?
 - Are their external links to trustworthy websites?
3. Goal and content of the website
 - Is the goal of the website the offering of real estate listings?
 - Is there objective information available?
 - Is the information adjusted by third parties?
 - Who is the target audience of the website?
4. Up to date
 - When was the website last updated?
 - Is the website well maintained?
 - Are there any broken links present?
5. Design, organization and use
 - How is the website designed and organized?
 - How is the readability of the website?
 - Is there a help page or function?
 - Is it possible to perform search requests?
6. Relevance
 - What is the market share of the website?
 - What is the number of listings?

Supplementary material B. Question protocol of the explorative interviews

Introduction

Thank you for having this explorative interview with me. I am Valerie Dewaelheyns and I currently work at SADL, Spatial applications division Leuven. SADL is a research and development spin-off of the KU Leuven that is specifically focused on geographic information science and technology, and their applications in land management and the socio-economic context.

At the moment I work for the Flemish Policy Support Centre on Space for the working package focusing on monitoring and evaluation. The Policy Support Centre on Space studies transformations in the Flemish space to provide policy support. The task of SADL is the development of the Space Monitor, a website that gives access to indicators for the support and monitoring of spatial policy in Flanders. I am here today to explore your opinions and experiences about the dynamics of the housing market in the frame of the development of new indicators.

Is it ok for you that I record this interview with a digital recorder? This simplifies the transcription of the interview. The analysis will be anonymous, unless you prefer differently. The interview itself will be guarded at the KU Leuven for scientific integrity goals.

You can always review the transcription of the interview if desired.

Opening question

1. Short introduction: who are you? What is your job?

Transition question

2. Why do you work in the real estate sector?

Now I will first briefly situate the case. In the green paper of spatial policy for Flanders, the idea is pushed forward that future housing needs are best intercepted with the existing patrimony. This requires sufficient flexibility of the housing market to fine tune supply and demand. So, there must be sufficient properties for sale and for rent to allow movements and to fit in housing wishes with supply (e.g. housing type, location). But Flemish policy has no insights in the dynamics of the housing market, what hinders the evaluation of possible policy options. This is a good reason for mapping actual insights in the dynamics of the housing market in Flanders and Belgium.

Our research question is: what spatial patterns appear in the dynamics of the housing market? To find an answer, we focus on the development of a new indicator, which we call 'market dynamic index' or 'housing pressure index' for now. This indicator gives the rate of property sales, with the time that a property is listed online as 'for sale' as a proxy.

3. Do you think that such an indicator is relevant, based on your experiences in the real estate sector?
4. How could we test validity of this indicator?
5. How would you benchmark this indicator with respect to speed of sale of a sale: when is a house sold rapidly, when does it takes a long time? Are you able to indicate durations?
6. Do you think that there are maybe better indicators for mapping, analyzing and monitoring dynamics of the housing market?
7. Are we missing something, essential information?
8. Do you think it would be useful to publish indicators on the housing market and its dynamics online via Spatial monitor 2.0 or similar systems?

[summary of the first part of the interview]

The information we need to calculate this indicator are housing type, for sale, listing price, address, and date since when the listing is published online. To perform further analyses, we would also like information on lot size, EPC, building year,...

We are currently exploring web scraping for the collection of these data. The reason is the fact that data collection can happen in an automated and rather independent way, for different real estate websites. The goal is not to republish individual listings. We want to use the data to develop a policy-support indicator. Of course, there are several points of attention, technical and legal aspects, and that is why I am here today.

9. What do you think about the use of web scraping for collecting this information? What are pro's and contra's? What are reasons for these pro's and con's?
10. What would be a realistic procedure for you to put your data at our disposal?
11. How do you feel about developing the indicator in collaboration with you, based on data you deliver a sequentially, while in the meantime we search for automated data exchange processes together with Ruimte Vlaanderen?
12. What are our preconditions to put data at our disposal?
 - a. During this phase of the research (until the end of 2015)
 - b. Later in collaboration with policy
13. Would you use such indicators yourselves?

[summary of the second part of the interview]

14. Would you like to add something that has not been discussed yet?

Thank you very much for this interview.

Supplementary material C. Categories and concepts resulting from the open and axial coding

Table C1. Categories and concepts related to indicators about housing dynamics and the organization of the housing market. These are the result from the coding process.

Categories	Concepts
Indicator housing dynamics	<p>Very good idea</p> <p>Relevant indicator</p> <p>Only listing price available</p> <p>Homogeneity of buyers with certain organizations gives a bias</p> <p>Speed of sale</p> <p style="padding-left: 20px;">Benchmark to be found out</p> <p>Only indicates how fast a property is from the market, not how fast it is sold</p> <p>Ambitious and no obvious challenge</p> <p>Dynamics between seller and buyer</p> <p style="padding-left: 20px;">Incompatible interests</p> <p style="padding-left: 20px;">Real estate agents as representatives of sellers</p>
Other indicators	<p>The share of listings that is published online</p> <p>The share of listings that goes offline without being sold</p> <p>Influence of insulation of the property on price</p> <p>The selling price of a property</p> <p style="padding-left: 20px;">Last known listing price can serve as proxy</p> <p>Existing indicator on price estimation</p>
Validity	<p>A share of the listings that go offline is not effectively sold</p> <p style="padding-left: 40px;">No clear number on this share</p> <p style="padding-left: 40px;">There will always be blind spots</p> <p style="padding-left: 20px;">New housing developments</p> <p style="padding-left: 20px;">Sales 'under the shower' (e.g. private purchases)</p> <p style="padding-left: 40px;">Maybe more interesting properties to explain pressure on the housing market</p> <p>Involve notaries</p> <p style="padding-left: 20px;">Actual sales</p> <p style="padding-left: 20px;">Selling price</p> <p style="padding-left: 20px;">Notary barometer (e.g. a three monthly report on activities by the notaries, based on data collected at the signing of the provisional deed of sale, three to four months prior to the actual signing of the deed.</p> <p style="padding-left: 20px;">Closed world</p>
Valuable context information for individual listings	<p>State of the properties</p> <p>Concentrations of fine particles</p> <p>Accident data</p>
Context of the housing market	<p>Role of the defense of interests, power and 'hidden' agenda's</p> <p style="padding-left: 20px;">Politics</p> <p style="padding-left: 20px;">Association of real estate agents</p> <p style="padding-left: 20px;">Association of notaries</p> <p>Need of more transparency</p> <p style="padding-left: 20px;">Example of the Netherlands: database with information per transaction, inspection prior to sale</p> <p>Difficult and complex sector</p> <p>Already many initiatives that failed</p> <p>Power over data flows</p> <p style="padding-left: 20px;">Price arrangements on listings with software providers</p> <p style="padding-left: 20px;">Diminishing because of web scraping initiatives</p> <p>It will be easier to design a new housing market system than to adjust the existing system</p>
Ideas for the future	<p>Government should take an official position concerning a transparent housing market</p> <p>Need of slow changes to not create a real estate crisis</p> <p style="padding-left: 20px;">Hypothetical example: what if a report on asbestos and related decontamination becomes obligatory?</p> <p>It is a necessity for private buyers to know as much as possible of the properties that are for sale</p>

Table C2. Categories and concepts related to characteristics of the interviewed real estate portal sites. These are the result from the coding process.

Categories	Concepts
Ambition	<p>Offer the most complete housing supply Pursue a transparent housing market The end user is put first Becoming a knowledge center of real estate in Flanders</p>
Business model	<p>Free basic functionality Developing an own database Ambition of information dissemination and services Business model 1 Income from services towards real estate agents Developing an Application Programming Interface (API) to disseminate free data as a solution for commercial problems Listings through software providers Listings through free publication Available government data Business model 2 Listings through own software Listings through web scraping No competing portal websites Small initiatives and real estate agents Listings also used to be generated through free publication in the past</p>
Data management	<p>Management of the database is a yearly big cost Database of all houses in Belgium Loading of the database through incoming listings Long-term project</p>
Data exchange	<p>Ambition to provide data for free Restriction of licenses by software providers Development of an own API Provide data Collect data Problems to collect data across the regions (Flanders, Brussels, Walloon region) Energy Performance Certificate (EPC) Real estate agents can't collect data from the EPC database of the government Young market Issue of recovering costs of calculating EPC value when data is provided</p>

Table C3. Categories and concepts related to web scraping and stakeholder engagement possibilities. These are the result from the coding process.

Categories	Concepts
Web scraping	<p>The use of web scraping is not realistic to develop the pursued housing market dynamics indicators</p> <p>Suboptimal technique</p> <ul style="list-style-type: none"> Translation of data to html to data Only the current listings are online: long scraping period needed to collect data over longer time periods Labor-intensive <p>Computer intensive</p> <ul style="list-style-type: none"> Generation of webpage's at the server side Web scraping and processing of data at the scraper side Storage of the data <p>Collaboration is a better option</p> <p>Legal issues</p> <ul style="list-style-type: none"> Obligatory protection of the listings bought from software providers Web scraping as business strategy <ul style="list-style-type: none"> It is respected if a real estate agent does not want to be scraped Point of view that the website of a real estate agent is a publication channel Indexing of the own portal site is not allowed Commercial reasons to protect against scraping
Cooperation in the frame of housing market pressure indicators	<p>Yes</p> <p>Preconditions since they are commercial companies</p> <ul style="list-style-type: none"> To develop a proof-of-concept Win-win for both parties is needed What are the commercial goals <ul style="list-style-type: none"> If the develop indicator is available to everyone it is ok It would be a problem if there were commercial goals Concern about advantages for competing companies Everybody needs to collaborate under equal conditions Difficult to tell now where this will end New consultation after the proof-of-concept Exchange of data <p>Data aggregated at neighborhood level (NIS 9)</p> <p>Company would run a trial themselves for a small case area</p> <p>Company would provide their full database</p>

List of figures

Figure 1 Overall interactions between demand and supply on the housing market in relation to spatial policy and planning. Dynamics on the housing market are a result of a balance between a certain demand and supply, socio-economic conditions and spatial policy and planning. This balance can result in an equilibrium between demand and supply; in a housing market pressure with rising prices; or in a low dynamic housing market with oversupply. Source: Isabelle Loris	11
Figure 2 Some common situations on the housing market due to mismatch in demand and supply. Source: Isabelle Loris.....	12
Figure 3 Adoption of the conceptual monitoring framework behind the Spatial Monitor 2.0 for the case of spatial efficiency and micro housing dynamics.....	16
Figure 4 Positioning of the selected indicators in the monitoring framework of Tirry and Steenberghen (2013). Both indicators provide insights in the context factors.	17
Figure 5 Workflow to find suitable methods or strategies to collect data on micro-dynamics of the housing market.	19
Figure 6 Maps of the prototype indicators 'speed of sale' and 'listing price' for Herent and Leuven. These indicators were based on a limited amount of web data extracted from one real estate portal site at one specific day (June 26th 2015).	28
Figure 7 Transdisciplinary research collaboration from past to future perspectives.....	34

List of tables

Table 1 Training through highlighting and XPath syntax of the two extracted websites	22
Table 2 Transformation of the coordinates to a workable format.....	26
Table C1 Categories and concepts related to indicators about housing dynamics and the organization of the housing market. These are the result from the coding process.	47
Table C2 Categories and concepts related to characteristics of the interviewed real estate portal sites. These are the result from the coding process.	48
Table C3 Categories and concepts related to web scraping and stakeholder engagement possibilities. These are the result from the coding process.	49

De situationele benadering

Een onderzoek naar de betekenis
en mogelijkheden van beleidsevaluatie
in Vlaanderen.

Els Terryn

Leeswijzer

Dit rapport bevat de onderzoeksresultaten van de onderzoekslijn evaluatie uit Werkpakket 4: Monitoring en Evaluatie van het Steunpunt Ruimte, uitgevoerd door UGent. Deze resultaten maken ook deel uit van het doctoraatsonderzoek over de integratie van evaluatie in het ruimtelijk beleid (uitgevoerd door Els Terryn 2012-2016; promotoren Luuk Boelens en Ann Pisman). Om die reden is dit eindrapport opgevat als de draft-versie van het proefschrift, dat momenteel nog ter goedkeuring ligt.

Dit rapport vormt het overkoepelende eindrapport voor het deel evaluatie vanuit UGent en neemt daarom ook de inhoud van de twee voorgaande tussentijdse rapporten grotendeels over:

- Terryn, Els, & Boelens, L. (2014). Tussentijdse resultaten van het case-onderzoek. Heverlee: Steunpunt Ruimte.
- Terryn, Els, & Pisman, A. (2013). Evaluatie ruimtelijk beleid in Vlaanderen. Heverlee: Steunpunt Ruimte.

De integratie tussen de verschillende deelstudies van dit werkpakket is terug te vinden in het syntheserapport “Steunpunt Ruimte 2012-2015 : presentatie van de onderzoeksresultaten en bespreking van de beleidsrelevantie. Heverlee: Steunpunt Ruimte” (p. 36-44), waarin ook de hoofdlijnen van het onderzoek beknopt weergegeven worden.

Faculteit Ingenieurswetenschappen en Architectuur
Vakgroep Civiele Techniek
Universiteit Gent
Academiejaar 2015-2016

De situationele benadering

Een onderzoek naar de betekenis en mogelijkheden
van beleidsevaluatie in de ruimtelijke planning

Els Terryn

Promotoren:

prof. dr. ir. Luuk Boelens, Universiteit Gent

prof. dr. ir-arch. Ann Pisman, Universiteit Gent

Samenstelling examencommissie:

prof. dr. ir. Luc Taerwe (voorzitter), Universiteit Gent

prof. dr. Veerle Van Eetvelde, Universiteit Gent

prof. dr. Johan Woltjer, University of Westminster

prof. dr. Hans Leinfelder, KU Leuven

prof. dr. Joris Voets, Universiteit Gent

INHOUD

Samenvatting	59
Summary	63
1 Groeiende aandacht voor evaluatie	67
1.1 Vraag naar evaluatie	68
1.2 Onderzoeksvragen	69
1.3 Opbouw van het proefschrift en methodologie.....	70
2 Traditionele beleidsevaluatie	71
2.1 Wat is (beleids)evaluatie?	72
2.2 Vier evaluatieperiodes.....	75
2.3 Evolutie van evaluatie in de ruimtelijke planning.....	78
2.4 Relatie tot de beleidscyclus.....	85
2.5 Evaluatietypes.....	88
2.6 Interne en externe rol van de evaluator	95
2.7 Verhouding tussen monitoring en evaluatie	96
2.8 Evaluatie-instrumenten	98
2.9 Conclusie	103
3 Een verkenning van evaluatie in het Vlaams ruimtelijk beleid	105
3.1 Evaluatie in het Vlaams beleid	106
3.2 Evaluatie in het Vlaams ruimtelijk beleid.....	109
3.3 Conclusie	128
4 Lessen uit twee strategische projecten	131
4.1 Methodologie, onderzoeksvragen en case-selectie	132
4.2 Case 1: Stationsomgeving Turnhout.....	141
4.3 Case 2: deelprojecten uit Groene Sporen.....	172
4.4 Conclusie	197
5 Op zoek naar een andere benadering met een meer centrale rol voor evaluatie	199
5.1 Aanleiding	200
5.2 Nieuwe theoretische inzichten voor (ruimtelijke) beleidsevaluatie	203
5.3 Conclusie	213

6	Een situationele benadering	219
6.1	Naar een nieuwe benadering vanuit een poststructuralistisch perspectief.....	220
6.2	Matrix van evaluatiebenaderingen	223
6.3	Invulling van evaluatiebenaderingen.....	226
6.4	Conclusie	233
7	Terugkoppeling naar de praktijk: een situationele benadering voor case Turnhout.....	235
7.1	Methodologie.....	236
7.2	Case Turnhout - Innovatiepark - eerste initiatieven.....	238
7.3	Case Turnhout - Innovatiepark – conceptueel spoor	239
7.4	Case Turnhout - Innovatiepark - ruimtelijk spoor	243
7.5	Case Turnhout - Innovatiepark - integratie van conceptueel spoor met de ruimtelijke ontwikkeling	246
7.6	Belangrijke wendingen in het proces	250
7.7	De ‘ideale’ evaluatie volgens de actoren.....	251
7.8	Conclusie	251
8	Conclusie: een hybride evaluatiebenadering voor het ruimtelijk beleid.....	255
8.1	Evaluatie als centraal element	256
8.2	Uitdagingen voor evaluatie: van een tweeledige uitdaging naar een hybride evaluatievorm.....	257
8.3	Een nieuwe definitie voor evaluatie? Onderscheid tussen statische en dynamische evaluatie.....	257
8.4	Situationele benadering van evaluatie (matrix van evaluatiebenaderingen).....	258
8.5	Rol van de evaluator / planner: intern en extern	260
8.6	Ruimtelijke beleidsevaluatie in Vlaanderen.....	261
	Bronnen.....	263
	Bijlagen.....	275

SAMENVATTING

Internationaal is er een toenemende bewustwording van het belang van evaluatie in de ruimtelijke planning. Evaluatie is lang een 'vergeten fase' geweest in die ruimtelijke planning. Er bestaat nog steeds een grote kloof tussen de ideale rol voor evaluatie in theorie en realiteit in de planningsdepartementen. Evaluatie blijft ook in Vlaanderen, en zeker in het ruimtelijk beleid, nog steeds zeer weinig geïnstitutionaliseerd; een sterk evaluatiebeleid of een evaluatiekader daarvoor ontbreken. De groeiende aandacht voor evaluatie, zowel internationaal als regionaal, kan deuren openen om evaluatie meer ingebed te maken in het Vlaams ruimtelijk beleid. Deze toenemende aandacht voor beleidsevaluatie tegenover de vaststelling dat het aanbod aan evaluatie in het ruimtelijk beleid nog beperkt is, vormt de aanleiding voor dit proefschrift. De hoofdonderzoeksvraag luidt bijgevolg: Hoe kan evaluatie herdacht worden om zo bruikbaar mogelijk te zijn in de huidige (veranderlijke) ruimtelijke planningscontext en een meer essentiële rol te spelen in het beleid?

Deze hoofdvraag wordt stapsgewijs beantwoord, door ze op te splitsen in verschillende deelvragen per hoofdstuk. Een korte inleiding in hoofdstuk 1 beschrijft de context om in het tweede hoofdstuk in te gaan op de traditionele beleidsevaluatie. Om evaluatie te herdenken, is het immers nodig om te weten hoe evaluatie traditioneel beschouwd wordt. Literatuuronderzoek levert de input om te onderzoeken wat beleidsevaluatie is, welke vormen van beleidsevaluatie er bestaan en hoe die te typeren zijn. Beleidsevaluatie wordt in dit hoofdstuk gedefinieerd als een systematische en heldere bepaling van de (meer)waarde van een bepaald beleid (of deelveld van beleid) op basis van vastgelegde criteria, om relevante informatie te verschaffen in relatie tot het evaluatiemotief. Vervolgens worden er vier evaluatieperiodes benoemd en worden evaluatietheorieën uit de laatste 25-30 jaar onderzocht. Het geheel wordt in relatie gebracht met de beleidscyclus, gezien dit een geijkte methode is in het traditionele denken rond beleidsevaluatie. Ten slotte worden in dit hoofdstuk de evaluatietypes besproken en de verschillende factoren om een evaluatietype te bepalen worden benoemd, om te eindigen met de rol van de evaluator, evaluatie-instrumenten en de mogelijke verhouding tussen monitoring en evaluatie.

In hoofdstuk drie wordt er onderzocht in hoeverre evaluatie al geïntegreerd is in het Vlaams ruimtelijk beleid. Er wordt vastgesteld dat er in Vlaanderen een evaluatieparadox aanwezig is: er wordt niet getwijfeld aan het nut van evaluaties, maar in de praktijk wordt er zelden geëvalueerd. Evaluatie is nog geen leidend principe geworden in Vlaanderen, evaluatiestandaarden of -verplichtingen ontbreken en de verschillen tussen de beleidsdomeinen zijn groot. Er is ook een onbenut potentieel inzake kennisdeling over evaluatie. Door middel van documentanalyse wordt er ingezoomd op het ruimtelijk beleid in Vlaanderen, dat aangevuld wordt met de resultaten van een rondetafelgesprek met een aantal bevoorrechte getuigen van het departement Ruimte Vlaanderen. Daaruit blijkt dat evaluatie in het Vlaams ruimtelijk beleid nog zeer weinig geïnstitutionaliseerd is en een sterk evaluatiebeleid of evaluatiekader ontbreken. Sinds 2010 wordt er wel meer geëvalueerd dan voordien, maar men houdt voor de gehanteerde technieken en instrumenten nog zeer sterk vast aan gekende materie waardoor er nog steeds een zeer grote 'blinde vlek' bestaat. De omkanteling in het denken en waarden van evaluatie ontstaat, maar dit heeft zich nog niet doorvertaald in meer evaluatiestudies of een grotere evaluatiereflex.

Op Vlaams niveau is evaluatie dus nog weinig verankerd in het beleid en gebeurt de evaluatie nog voornamelijk ad hoc. Maar door gesprekken met bevoorrechte getuigen vermoeden we dat er meer vormen van evaluatie bestaan bij ruimtelijke projecten, die tot hiertoe nog over het hoofd gezien worden. Daarom wordt er in het vierde hoofdstuk onderzocht hoe evaluatie gebruikt wordt in twee strategisch ruimtelijke projecten (Turnhout en Groene Sporen). Er is onderzocht of er geëvalueerd werd tijdens het planningsproces, met welke motivatie en of dit een bewuste keuze was voor evaluatie. Uit deze cases is gebleken dat er geëvalueerd wordt, maar zonder dat de betrokken actoren dit altijd als een vorm van evaluatie beschouwd hebben. Daarnaast kunnen we concluderen dat het cyclische karakter van de

beleidscyclus bij complexe projecten minder uitgesproken of zelfs niet aanwezig is. De traditionele benadering van evaluatie vanuit die beleidscyclus lijkt te wringen met de huidige uitdagingen voor het ruimtelijk beleid.

Om die reden is er in hoofdstuk vijf gezocht naar de uitdagingen en bouwstenen voor een nieuw ruimtelijke beleidsevaluatiekader. Het meenemen van flexibiliteit vormt een eerste uitdaging voor het ruimtelijke beleid, omdat ruimtelijke ontwikkelingen steeds meer dynamisch, niet-lineair en complex worden met een breed speelveld van mogelijke actoren. Daarin wordt het besef van onzekerheden groter en het inbouwen van meer flexibiliteit in het planningsproces wordt noodzakelijk. Naast dit besef van onzekerheid en de nood aan flexibiliteit, ondervinden planners ook een steeds groter wordende vraag naar meer onderbouwde, transparante beslissingen die meer zekerheid bieden aan de samenleving. De beslissingen die door planners genomen worden, moeten robuust zijn in alle mogelijke toekomstperspectieven. Evaluatie heeft daarin de rol om verantwoording af te leggen. Ruimtelijke beleidsevaluatie krijgt bijgevolg een tweeledige uitdaging: evaluatie als een continu, lerend systeem (als reactie op de flexibiliteit) gecombineerd met evaluatie die op vaste momenten aftoetst of men nog steeds in staat is doelstellingen te bereiken (bij het afleggen van verantwoording). Met andere woorden: een dynamische evaluatie in combinatie met statische evaluaties.

Voor de statische evaluatie is een rationeel-analytische benadering van evaluatie het meest geschikt, wat zeer nauw aansluit bij de traditionele evaluaties uit het tweede hoofdstuk. De tweede, dynamische uitdaging vraagt om een andere evaluatiebenadering die meer flexibel en lerend is van aard dan de klassieke evaluatiemethodes. Nieuwe evaluatietheorieën zijn onderzocht waarin evaluatie als een continu leerproces gezien wordt. Hier worden vijf bouwstenen uit gedestilleerd, die de input vormen voor een nieuwe benadering voor evaluatie: (1) we gaan op zoek naar een evaluatie die het gehele planningsproces meeneemt (en verder gaat dan enkel een evaluatie van de implementatie), (2) we moeten opletten voor het gevaar (de netelige kwestie) van causaliteit, (3) een multi-actor gerichte benadering is noodzakelijk, (4) een voldoende flexibel kader is nodig om zo de dynamische context te kunnen meenemen, (5) we moeten ons behoeden voor de kloof tussen de theorie en praktijk; de voorstellen moeten in de praktijk ook mogelijk zijn.

Deze vijf bouwstenen vormen samen met de tweeledige uitdaging voor evaluatie de start van hoofdstuk 6, waarin een passend kader voor evaluatie in het ruimtelijk beleid gezocht wordt. Vanuit een poststructuralistisch perspectief wordt een situationele benadering voorgesteld die redeneert vanuit het object (het planningsonderwerp) en de context (de actorengroep) van evaluatie. Deze twee elementen kunnen elk variëren van zeker tot onzeker. Door de variabelen met elkaar te combineren, geeft dit aanleiding tot vier mogelijke evaluatiebenaderingen: circulair, adaptief, participatief en co-evolutionair. Deze evaluatiebenaderingen worden verder gedefinieerd, uitgediept en de bestaande evaluatiestromingen worden eraan gekoppeld. Voor deze verfijning zijn in dit proefschrift geen nieuwe evaluatietechnieken of -theorieën ontwikkeld. Het veld van evaluaties is immers al zeer rijk, en de uitdaging bestaat erin om de juiste, bestaande theorie voor de gepaste situatie te gebruiken. Doorheen het planningsproces kan de evaluatiebenadering variëren, waardoor een project in zijn totaliteit meestal ook geëvalueerd zal worden op zijn flexibiliteit (leren) én robuustheid (verantwoording afleggen).

In hoofdstuk 7 wordt onderzocht of dit kader ook toegepast kan worden in een strategisch ruimtelijk project. Hiervoor wordt een deel van case Turnhout opnieuw onderzocht. Uit de analyse is gebleken dat er zeer veel vormen van evaluatie in het proces aanwezig waren, maar dat deze in veel van de gevallen niet situationeel benaderd zijn en dat men zich meestal ook niet bewust was van het feit dat er geëvalueerd werd. Pas naar het einde van het proces toe zijn de actoren zich meer bewust van de kwaliteiten die een continue, meer lerende evaluatie met zich meebrengt. Het

case-onderzoek heeft bevestigd dat de situationele benadering voor evaluatie ook mogelijk is voor een strategisch ruimtelijk project, dus dat de situationele evaluatiebenadering geen theorie hoeft te blijven.

Samenvattend en als antwoord op de hoofdonderzoeksvraag, kunnen we stellen dat dit proefschrift streeft naar evaluatie als een reflex in plaats van een mogelijke verplichting. Deze evaluatie heeft een tweeledige uitdaging (het afleggen van verantwoording en het inbouwen van flexibiliteit door een continu lerend systeem) die beantwoord kan worden met een hybride vorm van statische en dynamische evaluatie. De situationele benadering van evaluatie gaat uit van variabele settings doorheen de tijd, waardoor meerdere evaluatiebenaderingen mogelijk en zelfs noodzakelijk zijn doorheen een planningsproces, zowel statisch als dynamisch.

SUMMARY

Internationally, there is a growing awareness of the importance of evaluation in spatial planning. Evaluation has long been a forgotten phase in spatial planning. There still exists a big gap between the ideal role for evaluation in theory and the reality in the planning departments. Evaluation remains in Flanders, especially in spatial policy, very little institutionalized; a strong evaluation policy or an evaluation framework are lacking. The growing interest in evaluation, both internationally and regionally, can be the start of a more embedded evaluation in Flemish spatial policy. This increasing focus on policy evaluation facing the limited evaluation in spatial planning, forms the initiative for this thesis. Therefore, the main research question is: How can evaluation be reconsidered to be as useful as possible in the current (variable) spatial planning context and to play a more essential role in spatial policy?

This main question is answered gradually, by dividing it into several sub-questions for each chapter. A brief introduction in chapter 1 describes the context in order to focus on the traditional policy evaluation in the second chapter. To reconsider evaluation, after all, it is necessary to know how evaluation is considered traditionally. (To think out of the box, you have to know the box.) Literature review supplies input to examine what policy evaluation is, what types of policy evaluation exist and how they can be characterized. Policy evaluation is defined in this chapter as a systematic and clear determination of the worth or value of a policy (or subfield of policy) on the basis of established criteria, to provide relevant information in relation to the evaluation motive. Then four evaluation periods are identified and evaluation theories of the last 25-30 years are examined. These were linked with the policy cycle, since this is a common method in the traditional thinking about policy evaluation. Finally, this chapter discusses the types of evaluation and the various factors to determine the type of evaluation, to end with the role of the evaluator, evaluation tools, and the possible relationship between monitoring and evaluation.

In chapter three, we examine to what extent evaluation is already integrated in the Flemish spatial policy. An evaluation paradox has been determined in Flanders: there is no doubt about the usefulness of evaluations, but in practice evaluation still remains uncommon. Evaluation has not yet become a guiding principle in Flanders, evaluation standards or liabilities are lacking and the differences between the policy domains are considerable. There is also an unused potential for knowledge sharing about evaluation. Through document analysis the spatial policy in Flanders was brought into focus, which is complemented with the results of a roundtable with some experts from the Flemish Department of spatial planning. It turns out that evaluation in the Flemish spatial policy is still very little institutionalized and a strong evaluation policy or evaluation framework are lacking. Since 2010, there have been more evaluations than before, but at the same time a very large 'blind spot' exists. The transformation in the thinking about and appreciation of evaluation arises, but this has not yet been translated into a growing amount of evaluation studies or a stronger evaluation reflex.

At the Flemish level, evaluation is thus still little rooted in policy and up to now, evaluation is still a largely ad hoc business. But through interviews with privileged witnesses we suspect that more forms of evaluation in urban development projects exist, which are still overlooked until now. Therefore, the fourth chapter examines how evaluation is used in two strategic spatial projects (Turnhout and Green Links). We investigated whether assessments took place during the planning process, with what motivation and whether this was a deliberate choice for evaluation. These cases have shown that there has been evaluated, but without the actors regarding it as a form of evaluation. In addition, we can conclude that in complex projects, the cyclical nature of the policy cycle is less pronounced or not even present. The traditional approach to evaluation from that policy cycle does not match the current challenges for spatial policy.

For this reason, we searched for the challenges and building blocks for a new spatial policy evaluation framework in chapter five. Flexibility has to be taken into account as the first challenge for spatial policy, since spatial developments become increasingly dynamic, non-linear and complex with a wide range of potential actors. The awareness of uncertainty is growing and therefore, projects need to integrate a high level of flexibility. But simultaneously, there is a growing demand for more informed and well-argued decisions that provide more certainty to society. The decisions made by planners, must be robust in all possible perspectives. Evaluation has to give account in this. Spatial policy evaluation therefore gets a double challenge: evaluation as a continuous learning system (in response to the flexibility) combined with assessment which tests at fixed times if one is still able to achieve objectives (accountability). In other words, a dynamic evaluation with static evaluations.

For the static evaluation is a rational analytical approach to evaluation is the most suitable, which is very closely linked to the traditional evaluations from the second chapter. The second, dynamic challenge requires a different assessment approach being more flexible and having a more learning nature than traditional assessment methods. New evaluation theories in which evaluation is seen as a continuous learning process have been examined. Five building blocks are distilled, which form the input for a new approach to evaluation: (1) we are looking for an evaluation that takes into account the entire planning process (and goes beyond just an evaluation of the implementation), (2) we should pay attention to the risk (the delicate question) of causality, (3) a multi-actor-oriented approach is necessary, (4) a sufficiently flexible framework is needed in order to bring the dynamic context, (5) we have to preserve from the gap between theory and practice; the proposals should also be possible in practice.

These five modules, together with the dual challenge of evaluation, form the start of chapter 6, which seeks an appropriate framework for evaluation in spatial policy. From a poststructuralist perspective a situational approach is proposed which reasons from the object (the planning issue) and context (the playing field of actors) of evaluation. These two elements can each range from known, familiar, stable to highly open, innovative and insecure. By combining the variables together, this gives rise to four possible evaluation approaches: circular, adaptive, participatory and co-evolutionary. These evaluation approaches are further defined and refined and the existing evaluation approaches are associated with it. For this refinement, no new evaluation techniques or theories are developed in this thesis. The field of evaluation is after all very rich, and the challenge is to use the appropriate, existing theory for the appropriate situation. Throughout the planning process, the evaluation approach can vary, and as a result the overall project usually will be evaluated on its flexibility (learning) and robustness (accountability).

Chapter 7 examines whether this framework can be implemented in a strategic spatial project. For this, some parts of the Turnhout case are examined once more. The analysis has shown that there exist a lot of types of evaluation in the process, but that these were mostly not approached situationally and one was usually not aware of the fact that an evaluation took place. Only towards the end of the process the actors become more conscious of the qualities of a continuous, more learning evaluation. The case study confirmed that the situational approach to evaluation is applicable in a strategic spatial project, so that the situational evaluation approach does not need to remain theory.

Summarizing, and as an answer to the main research question, we can state that this thesis aims at an evaluation as a reflex rather than a potential obligation. This evaluation has a twofold challenge (accountability and building in flexibility through a continuous learning system) that can be answered with a hybrid form of static and dynamic evaluation. The situational approach to evaluation is based on variable settings over time, allowing multiple evaluation approaches through a planning process, both static and dynamic.

Hoofdstuk 1. Groeiende aandacht voor evaluatie

1.1 Vraag naar evaluatie

Wereldwijd blijft de vraag naar evaluatie groeien. Ban Ki-moon, secretaris-generaal van de Verenigde Naties (VN), heeft op 16 april 2013, het jaar 2015 uitgeroepen tot *“the International Year of Evaluation”* (EvalYear) met als doel het promoten van evaluatie en *evidence-based* beleid op internationaal, regionaal, nationaal en lokaal niveau (United Nations Evaluation Group (UNEG), 2013). Het motto luidt: *“Evidence for the world we want. Using evaluation to improve people’s lives through better policy making.”* (EvalPartners, 2014). De VN heeft voor het jaar 2015 gekozen omdat dan de *‘Millennium Development Goals’* (MDG) vervangen zullen worden door een nieuwe set doelstellingen, de *‘Sustainable Development Goals’*. Een gedegen evaluatie van de doelbereiking van deze eerste set doelstellingen is echter nooit uitgevoerd, voornamelijk omdat er geen methode voor bestond op het niveau van de verschillende landen. Maar daarnaast zijn ook andere trends van belang voor de VN om evaluatie hoog op de agenda te zetten. Men ondervindt over de hele wereld een steeds groter wordende vraag van burgers naar een betere onderbouwing van beslissingen en het afleggen van verantwoording door de overheid. *“Citizen’s growing engagement in monitoring and evaluation, their demands, and their push for transparency, accountability, change and justice, also justify making 2015 the year of evaluation.”* (EvalPartners, 2014).

Ook de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) hecht steeds meer belang aan evaluatie en schrijft in dat verband: *“The evaluation of implemented regulations is furthermore instrumental to increase transparency and accountability – and hence also trust in public action. (...) A partnership approach to ex post evaluation can have a broader understanding of the role of the public regulator in society. Participatory monitoring and evaluation is not just a matter of using participatory techniques within a conventional monitoring and evaluation setting. It is about radically rethinking who initiates and undertakes the process and who learns or benefits from the findings. This is an intrinsic form of stakeholder engagement that is less well understood or practised in OECD countries.”* (OECD, 2015, p. 122).

Kijken we specifiek naar de ruimtelijke planning, dan groeit ook daar de aandacht voor evaluatie:

“Planners are acutely aware of the consequences of poorly informed decision making – missed opportunities, misallocation or waste of limited resources, and damage to political and professional reputations. Planners need a realistic and objective evaluation of planning alternatives (Minnery et al., 1993). They also need an improved sense of outcomes and impacts of their interventions in communities (Murtagh, 1998) and clearer definitions of success or failure in specific contexts (Talen, 1997). These could be provided by regular and consistent use of monitoring and evaluation processes.” (Seasons, 2003, p. 430)

Woltjer et al. schrijven daarover onder meer: *“The assumption behind planning evaluation practices is that well-considered assessment and analysis help planners to clarify impacts of projects, make proposals more legitimate and make planning intervention useful given societal needs.”* (Woltjer et al., 2015, p. 1). Koppelen we dit met voorgaande citaten van de VN en de OESO, dan zijn er drie aspecten waar de nadruk op ligt: (1) de impact van voorgaand beleid, (2) het afleggen van verantwoording om zo vertrouwen te krijgen van de burger en (3) de bruikbaarheid aftoetsen van toekomstige (plannings)interventies.

Gezien er een essentiële rol weggelegd lijkt voor evaluatie in de huidige ruimtelijke planningscontext, lijkt het vanzelfsprekend dat er veel geëvalueerd wordt in het Vlaams ruimtelijk beleid. Uit een eerste scan van de beleidsdocumenten blijkt dit echter niet het geval. *“Beleidsevaluatie is een evidentie, beleid evalueren is dat niet.”* (Verlet & Devos, 2009, p. 230). Departement Ruimte Vlaanderen, verantwoordelijk voor evaluatie van het ruimtelijk

beleid in Vlaanderen, heeft wel de ambitie om beleidsevaluatie meer structureel in te bedden doorheen zijn werking, met het oog op verantwoording en bijsturing van de beleidsuitvoering en het informeren van de beleidsvoorbereiding en -planning (Ruimte Vlaanderen, 2015, p. 25). Hier zijn opnieuw de drie aspecten uit voorgaande citaten aanwezig.

Toch blijft het voornamelijk bij intenties en is het Vlaams ruimtelijk beleid klaar voor een verdere verdieping van evaluatie. De groeiende aandacht voor evaluatie, zowel internationaal als regionaal, kan deuren openen om evaluatie meer ingebed te maken in het Vlaams ruimtelijk beleid. Zo kan geëvalueerd en verduidelijkt worden wat de impact is van voorgaand beleid en lopende en toekomstige planningsinterventies kunnen afgetoetst worden aan een maatschappij die steeds meer om verantwoording vraagt.

De toenemende aandacht voor beleidsevaluatie tegenover de vaststelling dat het aanbod aan evaluatie in het ruimtelijk beleid nog beperkt is, vormt de aanleiding voor het schrijven van dit proefschrift. Dit proefschrift is het resultaat van een vier jaar durend onderzoek voor het Steunpunt Ruimte. Dit Steunpunt werd gefinancierd door de Vlaamse overheid, binnen het programma 'Steunpunten voor beleidsrelevant onderzoek 2012-2015'. Het inhoudelijke onderzoek van het Steunpunt Ruimte focust zich op enkele actuele thema's met betrekking tot ruimtelijke planning, opgedeeld in vier werkpakketten: twee inhoudelijke onderzoeklijnen over polycentrisme en veerkracht, twee meer methodologische onderzoeklijnen over toekomstverkenningen en monitoring en evaluatie. In de oorspronkelijke oproep voor het Steunpunt Ruimte wordt de taak voor dit laatste werkpakket als volgt omschreven: *"De vierde onderzoekslijn zet in op de verdere uitbouw en verdieping van de monitoring van de ruimte en de evaluatie van het relevante beleid."* (Vlaamse Regering, 2011, p. 87). De rol van evaluatie in dit bestek wordt voornamelijk gezien in relatie tot monitoring: *"Anderzijds kunnen uit de monitor aanknopingspunten voor de evaluatie van het relevante beleid ontwikkeld worden zowel in evaluerende als in proactieve zin"* (Vlaamse Regering, 2011, p. 90). Er worden vragen naar effectiviteit en realisatie op het terrein geformuleerd, om ten slotte beleidsevaluatie in te brengen in een cyclisch ruimtelijk plansysteem.

Het consortium bestaande uit de KU Leuven, Universiteit Gent en UAntwerpen heeft vervolgens een meerjarenplan voor het Steunpunt Ruimte uitgewerkt, als reactie op deze oproep. Hierin wordt de taak voor het onderzoek over evaluatie (en dus de aanleiding voor dit proefschrift) verder uitgebreid tot het ontwikkelen van verschillende methodes voor beleidsevaluatie en het evalueren van een selectie aan ruimtelijke processen om zo suggesties te formuleren om aanpassingen te doen aan planningsinstrumenten, -processen, -concepten of strategieën. Een van de gesuggereerde onderzoeksvragen daarvoor is: welke evaluatiemethodes zijn bruikbaar in een ruimtelijke planningscontext, rekening houdend met de Vlaamse context, het beleid, de ruimtelijke structuur, het planningsinstrumentarium en de verschillende actoren? (Steunpunt Ruimte, 2012, pp. 82-93).

1.2 Onderzoeksvragen

In het meerjarenplan van het Steunpunt Ruimte werd gesuggereerd om te onderzoeken welke evaluatiemethodes bruikbaar zijn in een ruimtelijke planningscontext. In dit proefschrift wordt deze vraag uitgebreid, omdat het louter ontwikkelen van evaluatiemethodes voorbij gaat aan de mogelijkheid tot een gedegen integratie van evaluatie. Daartoe moeten ook het concept en de interpretatie van evaluatie onderzocht en mogelijk herdacht worden. Evaluatie kan immers meer zijn dan het gebruik van waardevolle *tools* of evaluatietechnieken zoals een milieueffectenrapportage (MER) of een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) op een vast moment in een planningsproces of beleidscyclus. Dit brengt ons bij de volgende hoofdonderzoeksvraag:

Hoe kan evaluatie herdacht worden om zo bruikbaar mogelijk te zijn in de huidige (veranderlijke) ruimtelijke planningscontext en een meer essentiële rol te spelen in het beleid?

Daartoe leveren volgende deelvragen input om deze hoofdvraag stapsgewijs te beantwoorden. De eerste vragen zijn voornamelijk verkennend van aard, om te onderzoeken wat de huidige stand van zaken is inzake ruimtelijke beleidsevaluatie. Daarbij wordt er naar Vlaanderen gekeken omdat daar nog weinig geïntegreerd is. In Vlaanderen kijken we vervolgens naar strategisch ruimtelijke projecten omdat die van groot belang zijn voor de realisatie van het Vlaams ruimtelijk beleid.

- a. **Wat is (beleids)evaluatie, welke vormen van beleidsevaluatie bestaan er en hoe zijn deze te typeren? (hoofdstuk 2)**
- b. **In hoeverre is evaluatie geïntegreerd in het Vlaams ruimtelijk beleid? (hoofdstuk 3)**
- c. **Hoe wordt evaluatie gebruikt in twee strategisch ruimtelijke projecten? (hoofdstuk 4)**

Vervolgens worden de problemen met de bestaande, klassieke vormen van ruimtelijke beleidsevaluatiebenaderingen duidelijk en volgt er een concretisering van de uitdaging om evaluatie te herdenken.

- d. **Wat zijn de uitdagingen en bouwstenen voor een nieuw ruimtelijk beleidsevaluatiekader? (hoofdstuk 5)**
- e. **Wat is een passend kader voor evaluatie in het ruimtelijke beleid? (hoofdstuk 6)**
- f. **Kan dit nieuw kader ook toegepast worden in een strategisch ruimtelijk project? (hoofdstuk 7)**

1.3 Opbouw van het proefschrift en methodologie

Dit eerste hoofdstuk geeft een korte inleiding over de probleemstelling waarbinnen dit doctoraat zich situeert. De volgende drie hoofdstukken vormen een verkennende fase in het onderzoek. Hoofdstuk twee geeft op basis van literatuuronderzoek een eerste aanzet over de kenmerken en definiëring van evaluatie, en plaatst het in relatie tot de klassieke evaluatietheorieën en de benadering vanuit de beleidscyclus. Doel van dit hoofdstuk is ook om het vakjargon uit de evaluatiewereld te verduidelijken. In het derde hoofdstuk onderbouwen we de probleemstelling verder en bekijken welke vormen van evaluatie bestaan in het Vlaams ruimtelijk beleid op basis van empirisch onderzoek. Hiervoor zijn we gestart met een documentenanalyse. Maar gezien er relatief weinig materiaal voorhanden was over evaluatie in het Vlaams ruimtelijk beleid, is er een rondetafelgesprek georganiseerd met bevoorrechte getuigen. Hieruit blijkt dat er nog zeer weinig vormen van evaluatie verankerd zijn in het ruimtelijk beleid en evaluatie daardoor voornamelijk ad hoc gebeurt. Het vierde hoofdstuk gaat daar nog dieper op in en door middel van meervoudig case-onderzoek (in strategisch ruimtelijke projecten) wordt er nagegaan of dit ook daadwerkelijk zo is. Ook over dit onderwerp was er relatief weinig materiaal voorhanden, waardoor we semigestructureerde interviews ingezet hebben om de ideeën en opvattingen over het onderwerp te achterhalen bij de respondenten. In bijlage zijn de vragen van deze interviews te consulteren. De samenvattingen ervan zijn beperkt openbaar, maar op te vragen bij de auteur.

Gebaseerd op voorgaand empirisch werk, wordt in hoofdstuk 5 besproken wat de nieuwe uitdagingen zijn voor de integratie van een nieuw ruimtelijk beleidsevaluatiekader. Dit wordt gevoed door een nieuwe ronde literatuuronderzoek. Vervolgens wordt dit nieuwe kader ontwikkeld en verfijnd in hoofdstuk 6 en nadien getoetst in het case-onderzoek in hoofdstuk 7. Tot slot geeft hoofdstuk 8 de conclusies en aanbevelingen over de nieuwe benadering voor evaluatie in het ruimtelijk beleid.

Hoofdstuk 2. Traditionele beleidsevaluatie

In dit hoofdstuk geven we een breed overzicht van de traditionele (beleids)evaluatie in al zijn aspecten en zoeken we een antwoord op de eerste deelvragen in het onderzoek: **Wat is (beleids)evaluatie? Welke vormen van beleidsevaluatie bestaan er en hoe zijn deze te typeren?** We raken hierbij kort alle elementen over evaluatie aan die noodzakelijk zijn om de verschillende evaluatiemethoden en hun bruikbaarheid te verstaan. Eerst wordt er gezocht naar de meest gepaste definitie voor (beleids)evaluatie voor dit proefschrift. Vervolgens wordt evaluatie gepositioneerd in verschillende benaderingen van de beleidscyclus om nadien een overzicht te geven van de evolutie die evaluatie ondergaan heeft vanaf de 19^e eeuw. Evaluatietypes, -motief, -tijdspectief, -vragen, -criteria en -instrumenten worden verduidelijkt om tot slot kort de relatie met monitoring aan te geven. Het is echter niet de bedoeling om elke vorm van evaluatie hierin op te nemen of elke houding hiertegenover te verduidelijken, maar wel worden alle hoofdlijnen uit de huidige evaluatiestromingen besproken.

2.1 Wat is (beleids)evaluatie?

2.1.1 Een definiëring van informele en formele evaluatie

Evaluatie is iets alledaags en van alle tijden. Evaluatie kan gezien worden als een basisvorm van menselijk gedrag, waarbij impressies en subjectieve percepties vaak een rol spelen bij het maken van keuzes. Het stelt de mens in staat zijn positie tegenover een situatie of een verandering te bepalen (Bressers & Hoogerwerf, 1995a).

Van Dale geeft de volgende betekenis aan evaluatie en evalueren:

Evaluatie

1. het vaststellen wat iets waard is; synoniem: waardebepaling
2. (in 't bijzonder) koersberekening
3. (bij uitbreiding) beoordeling, waardering
4. bepaling van de muntwaarde naar gewicht en gehalte

Evalueren

1. de waarde, het belang, de betekenis schatten of keuren van –synoniem: taxeren
2. beoordelen
3. (in verzwakte betekenis) bespreken

In eerste instantie kan dus elke vorm van evaluatie omschreven worden als:

het onderzoeken en beoordelen, het bepalen van de waarde

Dit is een minimumdefinitie voor evaluatie, die de basis kan vormen voor een goed oordeel of een 'wijze beslissing', maar evenzeer kan zorgen voor een foute inschatting (De Peuter, De Smedt, et al., 2007a). Deze informele evaluatie is echter ontoereikend om een meer essentiële rol te spelen in de ruimtelijke beleidsevaluatie (wat het doel van dit onderzoek is), onder meer omdat ze veel ruimte laat voor subjectiviteit en persoonlijke interpretatie. Er is geen systematische verzameling van formele bewijselementen op een reeks van uitgesproken criteria waarin de meerwaarde van elk alternatief wordt bepaald. Daarom schakelen we over naar formele vormen van evaluatie en hanteren we in het proefschrift de volgende definitie:

Beleidsevaluatie is een systematische en heldere bepaling van de (meer)waarde van een bepaald beleid (of deelveld van beleid) op basis van vastgelegde criteria, om relevante informatie te verschaffen in relatie tot het evaluatiemotief.

Deze definitie is uitbreiding op de definitie van Scriven (1991), veelvuldig gehanteerd in een wetenschappelijke, beleids- of professionele context (Patton, 1994; Alkin, 2004; Bressers, 2011). Hij heeft evaluatie oorspronkelijk gedefinieerd als:

“the systematic and objective determination of the worth or merit of an object.”

In de definitie die we voor het vervolg van dit proefschrift gebruiken, is in drie delen op te splitsen. We verduidelijken de keuzes en centrale begrippen in deze definitie:

1. een systematische en heldere bepaling van de (meer)waarde van een bepaald beleid (of deelveld van beleid)

Dit is de essentie van de definitie en leunt zeer sterk aan bij de basisdefinitie van Scriven. We gaan ervan uit dat formele evaluatie een systematische en heldere beoordeling inhoudt, en dit systematisch en helder zijn, maakt meteen ook het onderscheid met informele evaluaties. *“Het is niet slecht dat het nemen van beslissingen op basis van intuïtie, pragmatiek of visie ook enige toetsing aan empirie moet doorstaan.”* (Burssens, 2007). We hebben daarbij bewust niet voor de term ‘wetenschappelijke beoordeling’ gekozen, omdat dit een aantal vormen van evaluatie zou uitsluiten. Niet alle evaluaties die bruikbaar zijn in de ruimtelijke planning zijn daarom wetenschappelijk (Vedung, 2009), maar het dient wel te gaan om *“een bepaalde methodologie die wetenschappelijk verantwoord is”* (SERV, 2015).

Een systematische beoordeling maakt dus volgens ons gebruik van wetenschappelijke methoden en inzichten (van Hoesel et al., 2015) (Pattyn, 2014b). Daarbij wordt er niet uitgegaan van een exclusieve relatie tussen wetenschap en beleid, ook derden kunnen input leveren. Door (Pawson, 2006) werd daarom de term *evidence-informed* beleid geïntroduceerd als alternatief op de klassieke *evidence-based* stromingen.

Het bepalen van een (meer)waarde vormt een elementair verschil met monitoring, waar geen waardebepaling aan te pas komt (zie verder). Door de term meerwaarde te gebruiken, slaat dit zowel op de woorden ‘*worth*’ als ‘*merit*’ uit de Engelstalige definitie van Scriven. Volgende definities voor evaluatie sluiten hier nauw bij aan:

- *“to evaluate something means determining its merit, worth, value, or significance”.* (Patton, 2008 in: Bressers, 2011)
- *“Evaluation concerns a judgement about something that can be positive, negative or anything in between”* (Bressers & Gerrits, 2013, p. 1)
- *“All theorists recognize that evaluation is an enterprise that involves valuing (distinguishing it from most research).”* (Christie & Alkin, 2008, p. 131)

2. op basis van vastgelegde criteria

Er wordt geëvalueerd op basis van vastgelegde criteria om zich te baseren op feiten, niet beïnvloed door eigen gevoel of vooroordelen. Dit maakt opnieuw het onderscheid met informele evaluatie. Deze criteria kunnen zeer divers zijn (zie verder). Volgende definitie voor evaluatie geeft voorbeelden van criteria maar is tegelijkertijd erg beperkend: *“Evaluatie is een periodieke beoordeling van de relevantie, effectiviteit, duurzaamheid en/of efficiëntie van een interventie, project of programma.”* (Arkesteijn et al., 2007, p. 4).

3. om relevante informatie te verschaffen in relatie tot het evaluatiemotief

Deze aanvulling vervult een belangrijke rol in dit proefschrift, waardoor evaluatie veel meer kan zijn dan de loutere impact-evaluaties die als motief meestal het afleggen van verantwoording hebben. Bij beleidsevaluatie¹ gaat het immers vaak om die impact: de vraag of de doelstellingen van een overheidsbeleid zijn bereikt, en hoe dit te verklaren valt (Bressers & Hoogerwerf, 1995a). In de milieucontext (onder meer in MIRA-BE 2003, het eerste Vlaamse Milieu- en Natuurrapport over beleidsevaluatie) wordt beleidsevaluatie gedefinieerd als "*een wetenschappelijke analyse van een bepaald beleid (of deelveld van beleid), dat op basis van criteria wordt beoordeeld en op grond waarvan aanbevelingen worden geformuleerd.*" (Crabbé et al., 2006, p. 13). Vergelijken we dit met de definitie van Scriven, dan is er één opvallende aanvulling (of beperking): namelijk dat beleidsevaluatie als doel heeft om aanbevelingen te formuleren. Dit beperkt de mogelijkheden voor evaluatie zeer sterk. Er kunnen immers veel meer motieven voor evaluatie bestaan naast het formuleren van aanbevelingen, en toch worden deze onderzoeken met een ander motief ook tot evaluatie gerekend (Vedung, 2009). Evaluatie kan ook ingezet worden om beleidsplanning te ondersteunen of als lerend instrument in een continu adaptief beleidsproces (zie verder). Het zijn net die verschillende motieven voor evaluatie (waarom evalueren we?) die vernieuwing kunnen brengen en waardoor evaluatie herdacht kan worden om een meer essentiële rol te spelen in het beleid.

2.1.2 Evaluatiejargon

In het evaluatieonderzoek wordt een jargon gebruikt dat niet voor iedereen even toegankelijk is. In de volgende hoofdstukken zullen we het onder meer hebben over evaluatiestrategieën, -types, -instrumenten en -stromingen. We trachten deze termen consequent te gebruiken, en daartoe zijn ze als volgt gedefinieerd:

Evaluatiestrategie: Een **evaluatiestrategie** is een specifieke aanpak in één evaluatie. Het gaat om een werkwijze die kenmerkend is voor elke evaluatie apart en heeft dus steeds een ad hoc karakter. **Evaluatiebenadering** en **evaluatiemethode** zijn hiervoor synoniemen.

Evaluatietype: In een evaluatiestrategie kunnen verschillende evaluatietypes gebruikt worden. **Evaluatietypes** zijn onderverdelingen van verschillende soorten evaluatie, en wordt onder meer bepaald door het moment van evalueren en de gebruikte criteria.

Voorbeeld van een evaluatietype: ex post evaluatie van doelbereiking

Evaluatie-instrumenten: Die evaluatietypes kunnen uitgevoerd worden door middel van **evaluatie-instrumenten**. Dit zijn gestandaardiseerde werkwijzen voor evaluatie. Synoniemen zijn **evaluatietechnieken** of tools.

Voorbeeld van een evaluatie-instrument: multicriteria-analyse

Evaluatiestroming: Er bestaan verschillende stromingen in het denken over evaluatie. Onder een **evaluatiestroming** verstaan we dan een aantal uitgewerkte **theorieën** die onder een gemeenschappelijke noemer onder te brengen zijn. Wanneer men een evaluatiestrategie bepaalt, past die meestal binnen een bepaalde evaluatiestroming.

Voorbeeld is summatieve evaluatie, als een stroming waarbij voornamelijk de eindtoestand geëvalueerd wordt met een focus op doelbereiking en er geen vragen gesteld worden over het beleid zelf.

¹ In veel Engelstalige literatuur wordt beleidsevaluatie vertaald als *program-evaluation* en niet *policy-evaluation*. Programma-evaluatie zou kunnen verwijzen naar uitvoeringsprogramma's, maar evaluatiekundig gezien is dit niet meer dan een semantische kwestie (Hanemaayer, 2012).

2.2 Vier evaluatieperiodes

De gedachte dat beleid geëvalueerd moet worden, ligt voor de hand en is niet nieuw (Teisman & van der Meer, 2002). De evolutie die beleidsevaluatie sinds begin vorige eeuw heeft doorgemaakt, kan opgedeeld worden in vier periodes (tabel 1).

Tabel 1: Evolutie van evaluatie in vier evaluatieperiodes

Periode	Tijdstip	Maatschappelijke achtergrond	Evaluatiecriteria
1. Economische controle	19 ^e -20 ^e eeuw	Oprichting rekenkamers	Logica van beleidsbeslissingen, rechtmatigheid van overheidsuitgaven
2. Meer systematische evaluatie van doelbereiking	1930-1970	Doorlichting sociale programma's (VS – Public Management) <i>Eerste KBA, Planning Balance Sheet, Goal-Achievement Matrix</i>	Doelbereiking, economische doorlichting
3. Beoordelen en interpreteren	1980-1990	Neoliberalisme en New Public Management <i>GIS en modelleringen</i>	Output en Performance-doorlichting, kwantitatief
4. Democratisering van evaluatieonderzoek	2000-nu	Democratisering van evaluatieonderzoek, belang maatschappelijk draagvlak <i>Active learning</i>	Participatief, belang van actoren, toegankelijkheid

2.2.1 Economische controle

We starten het overzicht met de oprichting van rekenkamers in nagenoeg alle Europese democratieën, met als doel de ondersteuning van het nationaal parlement. In België werd het Rekenhof kort na de Belgische onafhankelijkheid opgericht, in 1831. Deze rekenkamers krijgen een controlerende en dus evaluerende taak. Het 'harde' (cijfermatige) meten was hierin essentieel. Beleidsevaluatie was op dat moment sterk gefocust op de beoordeling en economische doorlichting van het beleid, maar had nog niet echt een vaste systematiek om deze evaluaties uit te voeren. In deze eerste periode waren de logica van beleidsbeslissingen en rechtmatigheid van overheidsuitgaven (financiële controle) de voornaamste criteria (Crabbé et al., 2006).

2.2.2 Meer systematische evaluatie van doelbereiking

In de naoorlogse periode tot de jaren 1970 (tweede evaluatieperiode) is de klemtoon verschoven naar een meer systematische economische doorlichting, voornamelijk naar aanleiding van de grote publieke investeringen in de Verenigde Staten. Sociale programma's werden toen ondersteund door federale subsidies en bijgevolg geëvalueerd. De overheid moest beheerd en beoordeeld worden volgens de principes van de private sector (*public management*), om de efficiëntie te kunnen maximaliseren (Crabbé et al., 2006). Internationaal werden er op dat moment voornamelijk werkgelegenheidsprogramma's en onderwijsinspanningen geëvalueerd. De best gekende wet uit deze periode is de Amerikaanse *'Elementary and Secondary Education Act'* uit 1965, die evaluatie vereist van alle beleidsprogramma's

voor minderbedeelden (in het kader van president Johnsons 'War on Poverty'). Nadien verspreidde dit mandaat zich naar andere beleidsvelden (Abma, 1996). Deze benadering is onderdeel van wat Donaldson en Lipsey (2006) beschrijven als de eerste 'groeisput' of de eerste grote 'boom' in beleidsevaluatie, waarbij het aantal evaluaties zeer snel toenam. In deze periode is ook de eerste kosten-batenanalyse (KBA) uitgevoerd in de Verenigde Staten in het kader van het beheer van watersystemen, gevolgd door een tweede KBA in de transportsector in het Verenigd Koninkrijk. In de ruimtelijke planningsliteratuur was er in die periode een groter wordende aandacht voor monitoring en evaluatie, met een pleidooi voor zeer gestructureerde, kwantitatieve en technische analyses van planningsdoelstellingen en -voorstellen (Seasons, 2003). De *Planning Balance Sheet analysis* (PBSA) is hier een voorbeeld van. Lichfield heeft dit evaluatie-instrument in de jaren 1950 ontwikkeld als variant op de KBA, bruikbaar voor de ruimtelijke planning (Oliveira & Pinho, 2010a). In combinatie met de *Goal-achievement Matrix* van Hill (1968) heeft dit tot op vandaag nog steeds invloed op de manier waarop er ex ante multicriteria-analyses worden uitgevoerd in de ruimtelijke planning (Voogd, 1997; Dabinett & Richardson, 1999). We kunnen stellen dat de focus hier nog zeer sterk een evaluatie van de doelbereiking is, zonder dat er echt getracht wordt om de causale relatie na te gaan of de geobserveerde effecten op het terrein te gaan meten.

2.2.3 Beoordelen en interpreteren

Met de opkomst van het neoliberalisme en het *New Public Management* in de jaren 1980 en 1990, werd de economische klemtoon in evaluatie nog sterker, als verderzetting van de benadering uit de tweede periode. De gevraagde *output* werd de maatstaf in de evaluatie en vastgelegd in contracten. Overheids subsidies werden daarvan afhankelijk gemaakt. Bijkomend werd de beleidstheorie met strategische doelstellingen, operationele doelstellingen en acties geconcretiseerd en er werd ook een finaal oordeel geveld over het beleid. Zijn de doelen behaald, en waardoor wel of niet? Deze *performance*-benadering werd nog steeds voornamelijk ondersteund door kwantitatieve vormen van evaluatie: experimentele, statistische methodes die vertrekken vanuit een causale hypothese en dus voornamelijk na uitvoering (ex post) van het beleid uitgevoerd worden. Nieuwe technologieën om beslissingen in de ruimtelijke planning te ondersteunen, waaronder GIS (Geografisch Informatie Systeem) en uitvoerige computergestuurde modelleringsoefeningen, kregen steeds meer aandacht.

2.2.4 Democratisering van evaluatie-onderzoek

Vanaf 2000 was er een 'omslag' in het denken over evaluaties; naast de *performance*-benadering is het beoordelen van andere tendensen zoals het maatschappelijk draagvlak voor beleid (door *consensus building* en *communicative planning*) een bijna zelfstandig onderzoeksveld geworden (De Peuter et al., 2007a; Voogd, 1997), met de democratisering van het evaluatieonderzoek als belangrijke ontwikkeling. Met deze ontwikkeling is ook het denken over evaluatie veranderd (Voogd, 1997; Healey, 2011; Beukers et al., 2014). Tijdens het evalueren van deze andere trends ontstonden immers problemen van meetbaarheid, standaardisatie en oncontroleerbaarheid. In verschillende bronnen wordt daarom een betoog gevoerd voor participatieve, constructivistische en responsieve vormen van evaluatie (Stake, 1983; Guba & Lincoln, 1990; Scriven, 1991; Abma, 1996; House & Howe, 2000). Centraal bij dit participatieve ideaal was het evaluatieonderzoek dat ontworpen werd in overleg met de betrokkenen (Edelenbos & van Buuren, 2005a, 2005b). Een meer interne, reflexieve vorm van evaluatie die gericht is op *active learning*, waarbij beleid gezien wordt als een grillig dynamisch proces. Volgens Donaldson en Lipsey (2006) zitten we daarom nu in de tweede 'boom' van evaluatie, die nog groter is en meer erkend wordt dan de eerste 'boom'. Het is een hernieuwde interesse in evaluatie met een steeds groter wordend belang voor efficiëntie, effectiviteit maar vooral toegankelijkheid met de vraag naar een meer algemene maar ook doorzichtige structuur voor evaluatie, een grotere betrokkenheid van de

stakeholders en een combinatie van kwalitatieve én kwantitatieve elementen (Seasons, 2003; Donaldson & Lipsey, 2006; Beukers et al., 2014).

2.2.5 *Evaluation generations door Guba & Lincoln (1990)*

De evolutie van evaluatie in alle onderzoeksdomeinen was een belangrijk onderwerp in het werk van Guba en Lincoln (1990) en sluit nauw aan bij de bovenstaande evaluatie-periodes. Zij definieerden vier evaluatie-generaties, die steeds een andere focus hebben, meestal als reactie op de voorgaande generatie. (Gielen en Junne in: Verlet & Devos, 2009, p. 136).

- (1) Monitoring/meten is weten: De klassieke methode van het kwantitatief georiënteerde experiment met een doelgroep (met beleid) en een controlegroep (zonder beleid). Het beleidseffect is het verschil tussen de gemeten effectvariabelen in beide groepen. Dit wordt momenteel vooral nog toegepast in medische wetenschappen. De moeilijkheid is dat hierin geen context kan meegenomen worden en bijgevolg de causaliteit niet in vraag gesteld wordt. Er wordt niet nagekeken of het verschil wel een gevolg van het beleid is.
- (2) Pragmatische en beschrijvende evaluatie: Deze nieuwe vorm van evalueren wordt vooral gekenmerkt door pragmatisme en is ontstaan als reactie op de eerste benadering. Deze vorm van evaluatie is goed om informatie in kaart te brengen, maar verschaft nog steeds weinig tot geen inzicht in de *outcome* van het beleid. Door de nadruk op de bruikbaarheid krijgen systematische evaluatietechnieken wel een grotere rol. Deze evaluatie-generatie heeft de basis gelegd voor de *utilization-focused evaluation* van Patton in 1978.
- (3) Beoordelen/ interpreteren. Deze benadering gaat verder dan enkel het beschrijven. Evaluatie betreft hoofdzakelijk het beoordelen van hetgeen geëvalueerd wordt, aan de hand van vastgestelde standaarden. Er wordt ook een finaal oordeel geveld over het beleid: vb. Zijn de doelen gehaald? Waardoor wel of niet?
- (4) Onderhandelen (pluraliteit, dialoog en participatie). De verandering in en de democratisering van het beleidsproces, gekenmerkt door de shift van government naar governance, werkt door in de beleidsevaluatie. Guba en Lincoln spreken van een vierde-generatie evaluatie methode (1989), gestoeld op het sociaal-constructivistisch gedachtegoed. Het uitgangspunt daarbij is: er is niet één te onderzoeken waarheid, alle betrokkenen hebben elk hun eigen opvattingen over het beleid die allemaal even 'waar' kunnen zijn. In deze vierde benadering wordt hiervan een gezamenlijke reconstructie gemaakt. Het grote nadeel hieraan is dat de evaluatie alleen geldig is voor één specifieke context. Een beleid met positieve resultaten is in die opvatting bijgevolg niet overdraagbaar naar een andere context.

Deze verschillende evaluatie-generaties lijken qua inhoud steeds ruimer en complexer te worden. De klassieke evaluatie met een vergelijking tussen een doelgroep en een controlegroep is geëvolueerd tot een evaluatiemethodiek die tracht pluraliteit, dialoog, participatie, overheidscontext en werkzame elementen van het beleid mee te nemen. De metafoer van Vedung (2010) is hiervoor zeer geschikt: hij heeft het over vier 'golven', die elk hun sediment achterlaten en samen het denken over evaluatie hebben beïnvloed. Het is niet omdat er een nieuwe periode ontstaan is, dat de activiteiten uit de voorgaande periode niet meer bestaan. Het Rekenhof is bijvoorbeeld nog steeds bevoegd voor een financiële controle, een wettigheids- en regelmatigheidscontrole en een controle op de goede besteding van de overheids gelden.

2.3 Evolutie van evaluatie in de ruimtelijke planning

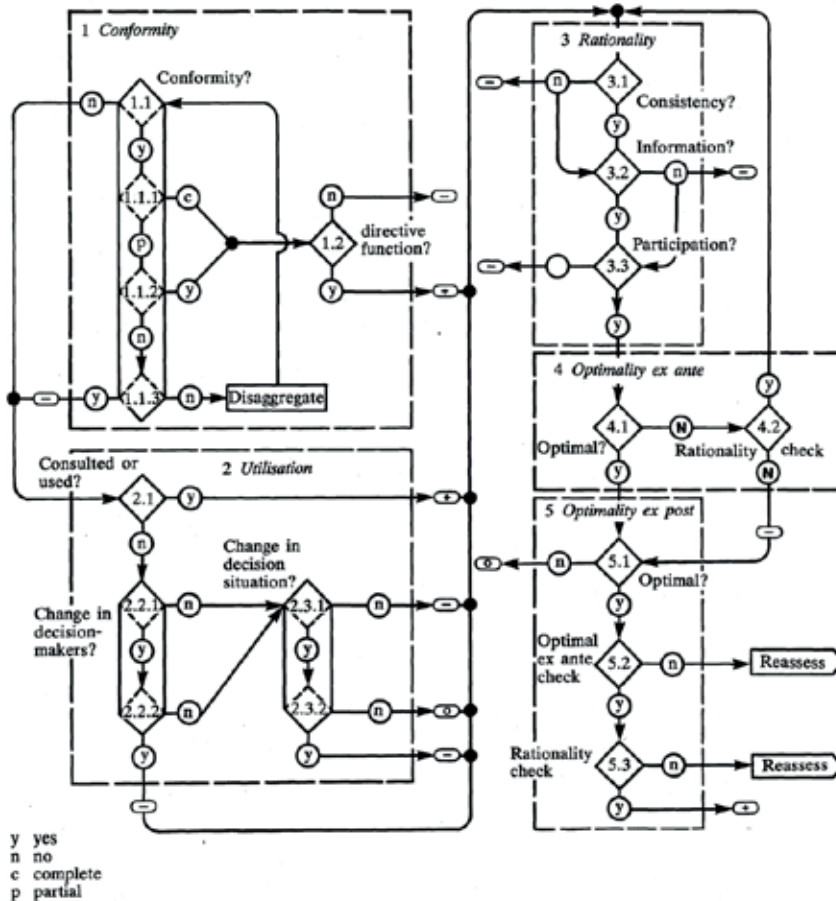
Deze evolutie van evaluatie heeft ongetwijfeld ook doorgewerkt in de ruimtelijke planning. Alleen stellen we ons de vraag of dit op dezelfde manier en op hetzelfde tempo is gebeurd. We hebben daarvoor aansluitende evaluatietheorieën van de laatste 25-30 jaar onderzocht, maar maken daarbij ook de terugkoppeling naar eerder ontwikkelde kaders en instrumenten. De evaluatietheorieën worden eerst verduidelijkt (als een *state of the art*), de linken en invloeden tussen de kaders worden geëxpliciteerd en een overzicht van de modellen met gelijkenissen en verschillen wordt in tabel 3 weergegeven, om vervolgens een aantal conclusies en lessen te trekken uit de evaluatiekaders.

De onderzoeksvraag voor dit tweede hoofdstuk (Wat is (beleids)evaluatie, welke vormen van beleidsevaluatie bestaan er en hoe zijn deze te typeren?) wordt verfijnd voor deze analyse van ruimtelijke beleidsevaluatie. Het theoretisch werk wordt onderzocht aan de hand van volgende vragen: Wat zijn de huidige evaluatiebenaderingen in de ruimtelijke planning en wat leren we daaruit? Daarbij gaan we op zoek naar een kader, dus naar methodes die verder gaan dan enkel het vertalen van de bestaande evaluatie-tools naar een ruimtelijke variant of het uitpuren van bestaande ruimtelijke evaluatie-instrumenten. Daar is zowel in het verleden (Lichfield, 1956; Hill, 1968)² als recent al zeer veel over geschreven (Esteves et al., 2012; Hamers et al., 2012; Beukers et al., 2013, 2014; Woltjer et al., 2015).

2.3.1 Policy-plan/Programme-implementation process (PPIP) - Alexander & Faludi, 1989

De eerste academici die veelvuldig geschreven hebben over de intrinsieke noodzaak aan evaluatie binnen een beslissingsgerichte ruimtelijke planning waren Alexander en Faludi met hun 'Policy-plan/Programme-implementation process' (PPIP) (Alexander & Faludi, 1989). Ze karakteriseerden eerdere benaderingen van implementatie-evaluatie als te lineair of top-down, waarbij verkeerdelijk werd verondersteld dat beleid of plannen op een bepaald punt 'af' zou zijn. Ze ontwikkelden een meer proces-gerelateerde benadering, waarin *"the delivery of the programme itself rather than its product became the focus of attention"* (Alexander & Faludi, 1989, p. 130). Verwijzend naar het kritisch rationalisme van Popper (1972), beargumenteerden ze dat evaluatie zijn naam enkel waardig is als het criteria verschaft voor de evaluator om 'goed' en 'slecht' beleid van elkaar te onderscheiden. Daartoe bestond hun *PPIP-framework* uit een sequentie van ja-nee vragen (de cijfers in figuur 1), die gelinkt waren aan procedurele planning, met conditionele antwoorden (zo ja, ga naar...) om uiteindelijk te kunnen concluderen of het om goed of slecht beleid ging. Het is gebaseerd op vijf criteria: conformiteit, (nuttig) gebruik, rationaliteit, optimalisering ex ante en optimalisering ex post. Hun voorstel was een poging om plannen en planning niet alleen te evalueren op basis van rationele criteria, maar ook te gaan kijken hoe ze met onzekerheden konden omgaan (Carmona & Sieh, 2008).

² De Planning Balance Sheet (PBS) van Lichfield (1956) of de Goal Achievement Matrix (GAM) van Morris Hill (1968) zijn van groot belang geweest in de evaluatie van de ruimtelijke planning, maar zijn instrumenten die een ruimtelijke vertaling zijn van de KBA, geen evaluatiekaders.



Figuur 1: PPIP-framework met een sequentie van ja-nee vragen (Alexander & Faludi, 1989)

2.3.2 *Success, failure and conformance: an Alternative Approach to Planning Evaluation - Talen, 1996-1997*

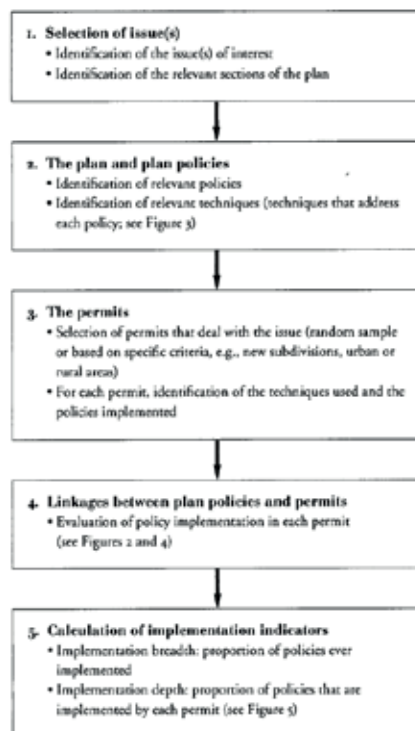
Talen (1996a, 1997) heeft een alternatieve benadering ontwikkeld voor evaluatie in planning, onder meer als een reactie op de ideeën van Alexander & Faludi. Volgens Talen trachtten de voorgaande benaderingen niet voldoende de actuele uitvoering van het onderwerp van de plannen te monitoren. Als plannen geformuleerd worden met de bedoeling om uitgevoerd te worden, is Talen voorstander om een evaluerend mechanisme in het planningsdocument in te bouwen dat het succes kan meten. *"Planners should invest more effort in formulating the methodology required for measuring success in the implementation of their plans"* (Talen, 1996a, p. 90). Beïnvloed door het onderzoek van Alterman en Hill (1978) en de Planning Monitor van Calkins (1979)³, onderscheidt ze vier typologieën die verbonden zijn met de integratie van evaluatie in elk van de stappen van de beleidscyclus: evaluatie ex ante bij de beleidsvoorbereiding, evaluatie tussentijds bij het opmaken van het beleid, evaluatie van het gevormde beleid en

³ Alterman en Hill hebben in 1978 een onderzoek uitgevoerd in Israël, om de *conformance degree* te meten tussen landgebruiksplannen en de ruimtelijke ontwikkeling die erop volgt. Hierin streven ze ernaar om een percentage te hebben als eindresultaat voor de implementatie van een plan, zonder dit te willen verklaren. Calkins heeft in 1979 de 'Planning Monitor' voorgesteld, dit is een vergelijkbaar mechanisme om de doelbereiking van plannen te meten, maar het heeft wel de intentie om de eventuele verschillen tussen doelstelling en realisatie te verklaren.

uiteindelijk een analyse van de uitvoering van de plannen, ter realisatie van het beleid. Deze typologieën maken geen deel uit van een uitgebreid kader voor evaluatie in planning, het zijn eerder suggesties voor een scala aan kwantitatieve methodologieën zoals GIS en ruimtelijke statistische analyse voor de evaluatie van beleidsuitvoering. Brody en Highfield (2005) ontwikkelden later een gelijkaardige statistische analyse gebaseerd op GIS, om de realisatiegraad af te toetsen. Hiermee trachten ze een methode te creëren die planners helpt om te herkennen waar er geen overeenstemming is, maar wel een significante verandering ten opzichte van het oorspronkelijke plan.

2.3.3 *Plan Implementation Evaluation en Plan -Outcome Evaluation - Laurian et al, 2004 en 2010*

Als antwoord op onder meer de uitdaging van Talen (1996b, 1996a, 1997) om een echte methodologie te ontwikkelen ter evaluatie van de graad van realisatie van plannen, stelden Laurian, Day, Berke, et al. (2004) *Plan Implementation Evaluation* (PIE) voor. Deze methodologie is een *conformance*-benadering, om systematisch de link te kunnen leggen tussen de plannen en hun *outcomes*. PIE bestaat uit een lineaire benadering met vijf opeenvolgende stappen (figuur 2): selectie van het planningsonderwerp, identificatie van het plan en het beleid erom, selectie van de vergunningen die met het onderwerp te maken hebben, evaluatie van de linken tussen het planningsbeleid en die vergunningen en ten slotte het berekenen van de indicatoren voor de graad van implementatie (Laurian, Day, Backhurst, et al., 2004; Laurian, Day, Berke, et al., 2004). PIE is toegepast voor zes ruimtelijke ontwikkelingsplannen in Nieuw-Zeeland met bijna 400 vergunningen (Berke et al., 2006). De methodologie tracht echter niet om te verklaren of en waarom het beleid (niet) gerealiseerd werd en is dus eerder een monitoringsinstrument dan een evaluatiemethode. In hun later werk nemen ze wel de *performance* mee om succes te meten in de zogenaamde *Plan-Outcome Evaluation* (POE) (Laurian et al., 2010) en worden er dus wel verklaringen gezocht.



Figuur 2: Stappen van de PIE-methodologie (Laurian, Day, Berke, et al., 2004)

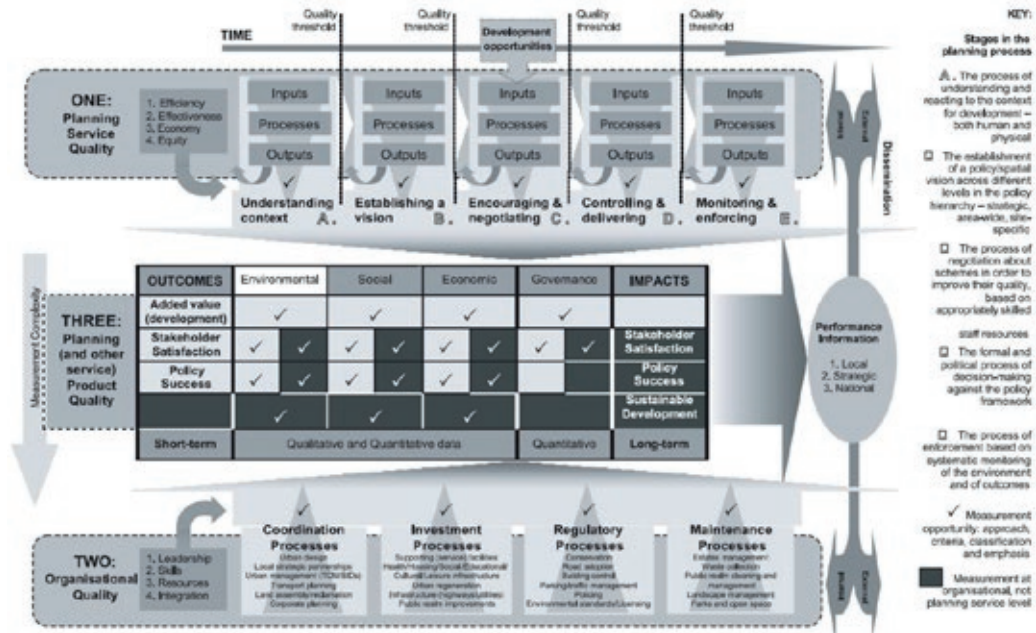
POE was ontwikkeld als een innovatieve, robuuste, pragmatische en multi-inzetbare evaluatiebenadering, om de effectiviteit van het ruimtelijk beleid en wetgeving te evalueren. Het introduceerde een lineaire methodologie met opeenvolgende stappen die na uitvoering (ex post) konden gevolgd worden (tabel 2). De eerste stap was gebaseerd op 'plan logic mapping' waarin een *mapping* gebeurde van de problemen, doelstellingen, het beleid, de methodes, wetgeving, verwachte resultaten en voorspellingen vanuit monitoring, met betrekking tot de uitdaging in kwestie. De tweede stap is meer object-gericht en tracht vast te stellen of de planningsdoelstellingen en de geobserveerde *outcomes* met elkaar overeenkomen, door middel van een kwantitatieve analyse van gemonitorde data. In de derde en laatste stap tracht men met de evaluatie de geobserveerde *outcomes* te verklaren in een workshop met lokale actoren, ruimtelijke planners en ambtenaren, evaluatoren en andere geïnteresseerde partijen. Het is vooral deze laatste stap die het grootste verschil vormt tussen PIE en POE.

Tabel 2: Overzicht van de drie stappen in de Plan-Outcome-Evaluation van Laurian et al (2010)

Stap 1	Plan Logic Mapping	Controle om te bepalen of het plan de geplande doelstellingen wel kan behalen, zonder daarbij rekening te houden met externe factoren.
Stap 2	Controle van doelstellingen en resultaten	Deze stap informeert over het bereiken van doelstellingen of over het proces tot het bereiken van doelstellingen, zonder daarbij de resultaten rechtstreeks te koppelen aan de planningsacties.
Stap 3	Verklaring van de geobserveerde outcomes	Gebaseerd op lokale en contextuele kennis om impacten van het plan te verklaren, de invloed van externe factoren te achterhalen en onvoorziene gevolgen van de plan-activiteiten aan te duiden, door middel van workshops met experts.

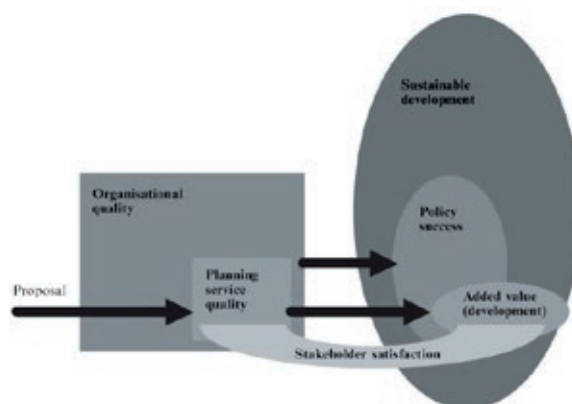
2.3.4 Performance Measurement in Planning, Carmona & Sieh, 2008

Hoewel elk van de bovenstaande benaderingen een grote rol gespeeld hebben in de interpretatie van de relatie tussen planning en de noodzaak aan evaluatie in tijden van onzekerheid (voor, tijdens en na de uitvoering van beslissingen; ex ante, tussentijds en ex post), toch bleek het moeilijk om ze ook effectief in realiteit, op het terrein te gebruiken. Evaluatie in de publieke sector is meer en meer situationeel geworden, waardoor het meten van de *performance* van een actie in verschillende domeinen zeer complex geworden is. Het meten van de *performance* is ook vaak gelimiteerd tot het meten van de aspecten die eenvoudiger meetbaar of te verklaren zijn. Als een reactie daartegen, hebben Carmona en Sieh (2008) getracht om een kader te ontwikkelen vanuit empirisch onderzoek (figuur 3).



Figuur 3: Analytisch kader voor het meten van performance in planning (Carmona & Sieh, 2008)

Hieruit bleek dat verschillende benaderingen nodig waren om realisatie op het terrein te kunnen meten, telkens anders in een andere context. Daarom stelden ze een extra evaluatie voor, aanvullend op de voorgaande evaluatiekaders: niet alleen het planningsinitiatief zou geëvalueerd moeten worden, maar ook zijn omgeving (onder meer de organisatorische aspecten of context waarin de planning en de evaluatie plaatsvinden). Daarom zou *performance* niet alleen moeten gemeten worden als de kwaliteit van het planningsproduct, maar ook van het plannen zelf: de efficiëntie van het beslissingsproces en de gevoeligheid voor veranderingen in de markt of de maatschappelijke context. Een eerste stap in het analytisch kader is de evaluatie van de kwaliteit van de *‘planning service’*; voorgesteld als een lineair proces van vijf stappen met regelmatige *feedback loops* (bovenaan in figuur 3). Daarnaast worden ook de organisatorische kwaliteiten van de organisatie waarbinnen de planningsafdeling zit, geëvalueerd (onderaan in figuur 3) op het vlak van leidinggevende aspecten, vaardigheden, middelen en integratie. Centraal in het schema staat de kwaliteit van het ‘product’ van planning, namelijk het bereiken van de beleidsdoelstellingen met daarin rekening te houden met de duurzame ontwikkeling op vlak van het milieu, het sociaal systeem en het economisch systeem. De auteurs hebben zelf de moeilijkheid ingezien om bovenstaand schema te kunnen vatten, en hebben de fundamentele elementen uit dit analytisch kader samengevat in onderstaande figuur.



Figuur 4: Fundamentele dimensies van performance measurement in planning (Carmona & Sieh, 2008)

Deze evaluatie is dus niet gelimiteerd tot de resultaten van de planning, maar houdt ook rekening met (de veranderingen in) het leerproces door veranderende invloeden op die planning en daardoor dus ook met de planningsorganisatie. Een goede evaluatie dient volgens hen dit meervoudig kader mee te nemen (Carneiro, 2013).

2.3.5 Vergelijking tussen de bestaande theorieën

Tabel 3: Overzicht van vijf evaluatie-theorieën in de ruimtelijke planning

Evaluatie-theorie	Object van evaluatie	Betrokkenheid van stakeholders in de evaluatie	Contextualiteit (vast kader of dynamisch proces)
Policy-plan/ Programme-implementation process (PPIP) Alexander & Faludi, 1989	realisatie (performance)	planner	vast kader (reeks ja-nee vragen)
Success, failure and conformance: an alternative approach to planning evaluation Talen, 1996-1997	realisatie (conformance)	planner	vast kader
Plan Implementation evaluation (PIE) Laurian et al, 2004	realisatie (conformance)	planner	vast kader (met 5 opeenvolgende stappen)
Plan-outcome evaluation (POE) Laurian et al, 2010	realisatie (performance en conformance)	planner en lokale experts	vast kader (met 3 stappen)
Performance Measurement in Planning Carmona & Sieh, 2008	realisatie (performance) en proces	planner en stakeholders	kader met vaste en dynamische aspecten

1. Focus op realisatie en implementatie

De focus op implementatie in elk van bovenstaande evaluatie-theorieën bouwt voornamelijk verder op een traditionele benadering van de beleidscyclus, waarin evaluatie als een laatste stap in het beleid gezien wordt (zie verder). Evaluatie dient dan om 'goed' en 'slecht' beleid van elkaar te onderscheiden (Alexander & Faludi, 1989) of als methodologie om

te meten in hoeverre plannen gerealiseerd zijn (Talen, 1996a; Laurian, Day, Berke, et al., 2004; Brody & Highfield, 2005). Dit sluit aan bij de summatieve evaluatiestromingen. Scriven (1981); Taket en White (1997) en Trochim (2006) maken het onderscheid tussen formatieve en summatieve evaluatie. Initieel heeft Scriven deze onderverdeling gemaakt als twee opeenvolgende delen van een evaluatieonderzoek. Terwijl formatieve evaluatie tracht het probleem te definiëren en de scope ervan te bepalen, dient summatieve evaluatie om vervolgens de effecten of *outcomes* van een object te onderzoeken, aan het einde van een proces. De opeenvolging van de stappen is doorheen de tijd echter wat vervaagd wanneer men over de termen summatief en formatief spreekt en het zijn twee afzonderlijke sporen geworden. De technieken en evaluatiemethoden die bij het summatieve discours aansluiten zijn onder meer *outcome* evaluatie, impact evaluatie, KEA en KBA, om zo de effectiviteit van een programma na te gaan.

In deze rationele benadering van planning tracht men om de onzekerheden weg te werken of onvoorspelbare omstandigheden te beperken (Salet et al., 2012). Ze trachten meer data te gebruiken of meer uitgebreide modellen, of negeren aanwijzingen die meer onzekerheden met zich mee zouden kunnen brengen (Abbott, 2005; Balducci et al., 2011). Maar het ruimtelijk beleid heeft steeds minder duidelijke, op voorhand geformuleerde doelstellingen, omdat die gebiedsgericht en in onderhandeling met andere actoren nader vorm krijgen. Om dergelijke complexe processen te kunnen monitoren en te evalueren zijn andere vormen van evaluatie nodig (Sanderson, 2000; Barnes et al., 2003; Stame, 2004; Virtanen & Uusikylä, 2004; Kuindersma & Boonstra, 2005; Rogers, 2008; Patton, 2010; Gerrits, 2011).

Deze resultaatgerichte evaluatie past in een stroming van rationeel-analytische en statische evaluatie. In veel van de gevallen wordt er uitgegaan van een externe beoordeling waarbij men een duidelijk beeld heeft van de verwachtingen van de evaluatie, voornamelijk om verantwoording te kunnen afleggen (de trend van afrekenbaarheid in een systeem-analytische stroming) (Abma, 1996; Kuindersma & Boonstra, 2005). Het is een grotendeels sequentiële en fasegewijze evaluatie, voornamelijk georiënteerd op beleidsinhoud, doelbereiking, doorwerking en conformiteit (Teisman & van der Meer, 2002; van der Meer & Edelenbos, 2006).

2. *Conformance en performance*

Bij deze implementatie-gerichte evaluatietheorieën kunnen twee verschillende benaderingen van succes in (plan)implementatie (uitvoering) onderscheiden worden. Enerzijds de *conformance*-benadering (Alterman & Hill, 1978; Calkins, 1979; Talen, 1996b; Baer, 1997; Laurian, Day, Berke, et al., 2004; Brody & Highfield, 2005) waarin de mate van overeenstemming (*level of agreement*) tussen vastgestelde doelstellingen en geobserveerde resultaten wordt gemeten ter evaluatie van het succes van plannen. Deze benadering is gebaseerd op het rationalistische perspectief dat veronderstelt dat plannen altijd kunnen vertaald worden in concrete doelstellingen, leidend tot meetbare veranderingen in het systeem. Dit is het type evaluatie dat internationaal in de ruimtelijke planning het meest voorkomt. *“Conformance-type evaluations appear to have had prominence over performance/utilisation-based ones in planning praxis so far.”* (Carneiro, 2013). Een verklarende factor hiervoor kan zijn dat dit soort evaluaties voornamelijk *goal-based* zijn (Scriven, 1991). De doelstellingen worden niet (meer) in vraag gesteld en dus is een ‘eenvoudige’ check of de doelstellingen behaald zijn, mogelijk.

Daarnaast bestaat ook de *performance*-benadering waarin planning gezien wordt als een beslissingskader. Succes wordt dan uitgedrukt in hoeverre een plan of beleid gebruikt wordt in het beslissingsproces (doorwerking) en hoe goed ze gebruikt worden door andere beleidsdoelstellingen (Alexander & Faludi, 1989; Mastop & Faludi, 1997; Faludi, 2000).

3. *Vergelijking met algemene evolutie van evaluatie*

Om de evolutie van evaluatie in de ruimtelijke planning te kunnen plaatsen in de algemene evolutie van evaluatie (over alle beleidsdomeinen heen), hebben we in tabel 4 de vergelijking gemaakt tussen de vier evaluatieperiodes en de besproken evaluatietheorieën voor ruimtelijke planning. Deze vergelijking hebben we gemaakt op basis van de inhoudelijke overeenkomsten en niet op basis van tijd. Uit deze vergelijking blijkt dat de evaluatiekaders dezelfde inhoudelijke evolutie hebben doorgemaakt als de algemene evaluatiediscoursen, maar dat er in de ruimtelijke planning een achterstand zit in tijd. PIE en POE bijvoorbeeld, zijn evaluaties die op vlak van tijd in de vierde evaluatieperiode (van 2000 tot nu) zouden moeten gecategoriseerd worden, maar op vlak van inhoud sluiten ze nog zeer sterk aan bij het gedachtegoed uit de derde periode (1980-2000).

Tabel 4: Evolutie van evaluatie in vier evaluatieperiodes

Periode	Tijdstip	Evaluatiecriteria	Evaluatiekaders voor ruimtelijke planning	
1. Economische controle	19 ^e -20 ^e eeuw	Logica van beleidsbeslissingen, rechtmatigheid van overheidsuitgaven		
2. Meer systematische evaluatie van doelbereiking	1930-1970	Doelbereiking, economische doorlichting		
3. Beoordelen en interpreteren	1980-1990	Output en Performance-doorlichting, kwantitatief	1989	Alexander & Faludi, PPIP
			1996	Talen, Alternative approach to planning evaluation
			2004	Laurian et al, PIE
4. Democratisering van evaluatieonderzoek	2000-nu	Participatief, belang van actoren, toegankelijkheid	2008	Carmona & Sieh, Performance measurement in planning
			2010	Laurian et al, POE

2.4 **Relatie tot de beleidscyclus**

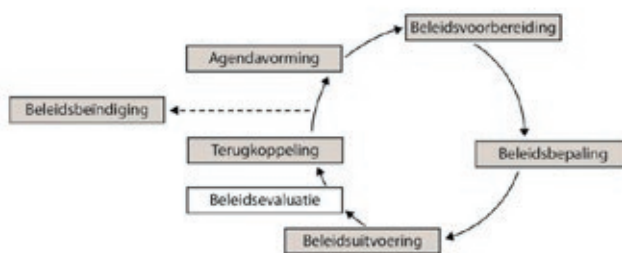
Een beleidscyclus geeft schematisch de verschillende stappen van het beleidsproces weer. Er bestaan diverse manieren, afhankelijk van de auteurs, om de beleidscyclus op te splitsen in verschillende onderdelen. Daarbij krijgt evaluatie vaak een andere rol. De eerste benadering is meteen ook de meest compacte: een traditionele, eerder bestuurskundige opsplitsing in vier delen met beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie (De Peuter, De Smedt, et al., 2007a) (figuur 5), wat Jenkins-Smith en Sabatier (1993) 'stages heuristic' noemen (Sanderson, 2000). De evaluatie is hier dus onderdeel van de cyclus en komt pas na de beleidsuitvoering. In deze laatste fase wordt voornamelijk nagegaan in hoeverre acties bijdragen tot eerder genomen beslissingen en tot de geformuleerde (gewenste) eindtoestand; een effectiviteitsevaluatie die een doelbereikingsanalyse (*goal attainment analysis*) en een oorzakelijkheidsanalyse omvat. Zijn de oorspronkelijke doelstellingen gehaald en ligt het bereiken van de doelstellingen aan het gevoerde beleid? Dit wordt ook wel de klassieke of rationele beleidsevaluatie genoemd (Korsten, 2013), waarbij beleidsprocessen verondersteld worden gefaseerd te verlopen (Ligthart, 2007). De definitie

van evaluatie door Bressers en Hoogerwerf (1995b, p. 22) focust zich op die gewenste eindtoestand: *“Beleidsevaluatie is te omschrijven als het beoordelen van waargenomen inhoud, processen of effecten van een beleid aan de hand van bepaalde criteria.”* Ook Gysen en Kaesemans (2012, pp. 2-3) vatten de rol voor evaluatie samen als *“de mate van realisatie van de voorgestelde doelstellingen wordt gemeten en geëvalueerd, samen met de eindafrekening van de betreffende boekhoudperiode.”* (Gysen & Kaesemans, 2012, pp. 2-3). Een typisch voorbeeld van deze top-down georiënteerde benadering is de evaluatie die de mate van doelbereiking onderzoekt, als antwoord op de vraag: hebben we de doelstellingen behaald door middel van het beleid?



Figuur 5: Evaluatie als onderdeel van de beleidscyclus: traditionele benadering (De Peuter, De Smedt, et al., 2007a, p. 35-36)

In een iets meer uitgebreide variant op deze compacte voorstelling voegen Hoogerwerf en Herweijer (1989) de fases agendavorming, terugkoppeling en eventueel beleidsbeëindiging toe (figuur 6). Na de evaluatie wordt in het beleidsproces teruggekoppeld en op basis van het falen of succes van het beleid wordt beslist of het beëindigd moet worden of dat men opnieuw aan agendavorming kan doen (het gaat voornamelijk om het bepalen van de effecten van beleid). De evaluatie dient hier nog steeds om te leren van uitgevoerd beleid en kan volgens dit model dus alleen tussentijds of liever nog achteraf gebeuren (= ex post evaluatie, zie verder). Bijgevolg zijn de resultaten van de evaluatie enkel interessant als er een zeer gelijkaardig beleid gevoerd wordt in de toekomst. Dit is geen evidentie in het ruimtelijk beleid gezien de contextafhankelijkheid en dit blijft bijgevolg een (te) klassieke benadering.



Figuur 6: Beleidsproces volgens Hoogerwerf, 1989

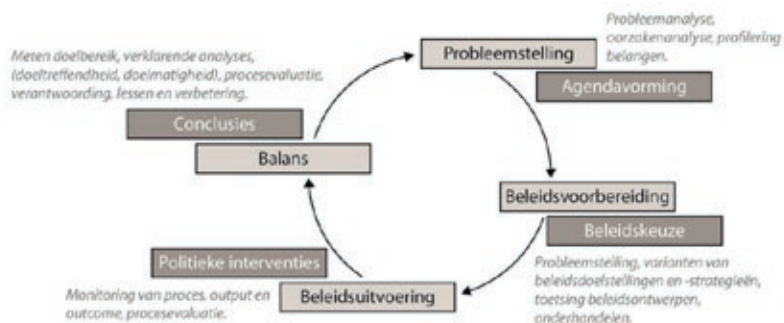
Bovenstaande benaderingen van de beleidscyclus en vooral van de rol van evaluatie hierin, blijven zeer traditioneel. Het technocratische karakter van de traditionele beleidsevaluatie wordt gehegeld, omdat ze de beleidsdoelen zelf niet ter discussie stelt (Ligthart, 2007). Evaluatie kan echter ook in andere fases geïntegreerd worden en meer zijn dan enkel een waardeoordeel over de uitvoering van het beleid. Daartoe werd een model van de beleidscyclus opgesteld (figuur 7) waarbij evaluatie in elk van de afzonderlijke fases van de beleidscyclus is geïntegreerd (De Peuter, De Smedt, et al., 2007a). Dit is het model waar men veelal naar verwijst als men het heeft over een geïntegreerde benadering van

evaluatie. In de eerste fase van het beleidsproces (de voorbereiding) is er vooral een doelevaluatie aan de orde waarbij onder meer de legaliteit, concreetheit of coherentie van de doelen kan nagegaan worden. Vervolgens kan men in de fase van beleidsbepaling daarnaast ook de middelen evalueren, waarbij er gekeken wordt naar de volledigheid, geldigheid en kwaliteit van de middelen in functie van de doelen en de adequaatheid van de instrumenten. Tijdens de beleidsuitvoering kan men de uitvoeringsgraad evalueren, en onderzoeken of deze conform de doelstellingen evolueert. Ook de variabelen die daarop invloed hebben (de doelgroep, ander beleid, kennis, bereidheid van stakeholders, ...) worden daarin opgenomen. In de laatste fase wordt er gekeken naar de effecten, effectiviteit of efficiëntie van het gevoerde beleid, om opnieuw input te kunnen leveren voor een volgende beleidscyclus (De Roo, 2002).



Figuur 7: Evaluatie in elk van de fases van de beleidscyclus (eigen verwerking op basis van: De Peuter, De Smedt, et al., 2007a)

Om de rol die evaluatie opneemt in elk van deze fases verder te verduidelijken, hanteren we de visualisatie van Hanemaayer (figuur 8) (Hanemaayer, 2012). Kijken we naar de stappen die gezet worden in relatie tot de beleidscyclus, dan kunnen we de evaluatie als volgt benoemen. In de fase waarbij aan de probleemstelling gewerkt wordt, zal de evaluatie een probleem- of oorzakenanalyse inhouden, om zo bij te dragen tot de agendavorming waarin belangen geprofileerd worden. Vervolgens wordt er in de fase van beleidsvorbereiding gekeken naar en onderhandeld over mogelijke varianten van beleidsdoelstellingen en -strategieën, om zo tot een onderbouwde beleidskeuze te komen. Wanneer deze uitgevoerd wordt, kan men tussentijds het proces, de *output* en de *outcome* monitoren; een vorm van procesevaluatie. Ten slotte kan de balans opgemaakt worden (verantwoording afleggen) waarbij men onder meer de doeltreffendheid en doelmatigheid kan nagaan en bijgevolg conclusies kan trekken over het gevoerde beleid.



Figuur 8: Welke rol neemt evaluatie op in relatie tot de beleidscyclus? (Eigen verwerking op basis van: Hanemaayer, 2012)

Ondertussen worden ook minder traditionele evaluatiebenaderingen ontwikkeld die de beleidscyclus loslaten. Maar daar gaan we later op in.

2.5 Evaluatietypes

Er zijn verschillende factoren die invloed hebben op het bepalen van het evaluatietype en de bijhorende evaluatie-instrumenten. Om te beginnen is het van belang het voorwerp van de evaluatie (evaluandum) en het evaluatiemotief te verduidelijken: wat evalueren we en waarom? Eens dit vastgelegd is, vloeien daar automatisch een tijdstip en een aantal evaluatievragen- en criteria uit voort. Het geheel van deze elementen heeft een impact op het evaluatietype. Elk evaluatietype veronderstelt vervolgens een specifieke aanpak en instrumenten. Het bepalen van een evaluatietype en instrumenten is dus afhankelijk van het voorwerp van evaluatie en het motief van evaluatie. De beslissing 'we gaan een kostenbaten-analyse uitvoeren' dient dus idealiter het gevolg te zijn van voorgaand denkproces. Dit is echter niet altijd het geval.

We illustreren aan de hand van een beknopt voorbeeld de voorgaande terminologie, die nadien ook nog verder verduidelijkt zal worden.⁴ Voor het masterplan voor de stad Antwerpen diende in 2005 een milieu-effect-rapport (MER) opgemaakt te worden (dit was verplicht). In dit masterplan waren verschillende strategieën opgenomen als beleidsalternatieven (realisatie van een masterplan met of zonder rekeningrijden en tol, met of zonder Oosterweelverbinding in verschillende mogelijke tracés, en eventueel een extra Kennedyverbinding). Om deze strategieën en de gevolgen ervan op het milieu met elkaar te kunnen vergelijken, is een multicriteria-analyse gebruikt. Het **evaluandum** is in dit voorbeeld de verschillende alternatieven voor het masterplan. Deze alternatieven dienen geëvalueerd te worden, om het meest geschikte alternatief te kunnen selecteren ter ondersteuning van de beleidsplanning (**evaluatiemotief**). Logischerwijs dient deze evaluatie te gebeuren vóór de beleidsuitvoering, dus gaat het om een ex ante evaluatie (**tijdstip**). Eén **evaluatievraag** zal hierin centraal staan: welk beleidsalternatief is het beste? De **criteria** die gebruikt zijn om op deze vraag te kunnen antwoorden, zijn zeer divers en onderverdeeld in vier thema's: milieu-mens (o.a. kwaliteit omgevingslucht, geluidshinder, visuele hinder, erfgoedwaarde), milieu-natuur (o.a. barrièrewerking en versnippering, wijziging bodemkwaliteit), mobiliteit (o.a. doorstroming en congestie, aanbod kostprijs en fysieke toegankelijkheid van het openbaar vervoer), ruimte (o.a. verbinding stad en haven, versterking economische structuur). Het **evaluatietype** zal hier een ex ante evaluatie van beleidsalternatieven betreffen, gerealiseerd door middel van een multicriteria-analyse als **evaluatie-instrument**.

2.5.1 Evaluatiemotief

Het motief om beleid te evalueren is een belangrijk vertrekpunt, het biedt een antwoord op de vraag: waarom wordt er geëvalueerd? Chelimsky (1997) stelt: *"the purpose of an evaluation, conditions the use that can be expected of it"*. Met andere woorden: het motief voor een evaluatie bepaalt mee op welke wijze de resultaten en conclusies van deze evaluatie gebruikt zullen kunnen worden (De Peuter et al. in: Verlet & Devos, 2009, p. 86). Het motief zal onder meer afhangen van de fase in de beleidscyclus (het tijdstip van evaluatie). Evaluatie voor beleidsvoorbereiding zal andere motieven hebben dan evaluatie voor beleidsbeoordeling.

De vier motieven die gewoonlijk onderscheiden worden, zijn de volgende:

Het ondersteunen van beleidsplanning. De evaluatie biedt een ondersteunende rol bij de voorbereiding en de bepaling van het beleid. De focus zal hierbij voornamelijk op de inhoud van het beleid liggen en de evaluatie zal aan

⁴ Voor een meer uitgewerkt voorbeeld verwijzen we naar De Peuter, De Smedt, et al. (2007c, p. 30) met een case over de woonmarkt en de rol van huursubsidies.

het beleid voorafgaan. Vaak gaat het over het afwegen van verschillende beleidsinitiatieven of varianten van eenzelfde initiatief (De Peuter, De Smedt, et al., 2007a).

Vb. Het afwegen van verschillende locaties om een nieuw shoppingcenter in te plannen.

Het verbeteren van beleidsuitvoering en bijdragen tot institutionele ontwikkeling van de betrokken organisaties.

Daarbij worden knelpunten en potenties van het beleid opgespoord en kan de uitvoering ervan nog bijgestuurd worden. In functie van de geformuleerde doelstellingen kunnen de betrokken organisaties hun werking afstemmen en verbeteren. Deze evaluaties gebeuren voornamelijk tussentijds en kunnen zowel de inhoud als de impact van het beleid betreffen.

Vb. Het evalueren van het lopende planningsproces rond de AGNAS RUP's kan bevindingen aan het licht brengen die ervoor zorgen dat deze RUP's in de toekomst vlugger tot stand kunnen komen.

Het afleggen van verantwoording. Evaluaties die opgestart zijn om verantwoording af te leggen verschaffen meestal informatie om beslissingen te nemen in verband met het vervolg, het uitbreiden, afbouwen of stoppen van een beleidsprogramma. Daarbij worden voornamelijk de gemaakte keuzes en de ingezette middelen geëvalueerd (Pattyn, 2014a). Werden de doelstellingen gehaald? Werden de middelen efficiënt ingezet? Deze evaluatie gebeurt vooral na de uitvoering en heeft grotendeels te maken met de beleidsimpact, minder met de beleidsinhoud.

Vb. In het kader van het grond- en pandendecreet zijn er al een aantal tussentijdse evaluaties uitgevoerd om het gevoerde beleid tot nog toe te verantwoorden, waaronder de evaluatie van de borging van het sociaal woonaanbod in mei 2014.

Beleidsleren. De doelstelling is om de impact van het gevoerde beleid te leren kennen en lessen te trekken uit ervaringen met het beleid. Het motief is dus het verwerven van een groter inzicht in de factoren waarop het beleid invloed kan hebben; *What works?*(Pattyn, 2014a)

Vb. Het evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen ter voorbereiding van het Beleidsplan Ruimte (Voets et al., 2010).

Het motief van de evaluatie mag niet verward worden met het gebruik van de evaluatie (De Peuter, De Smedt, et al., 2007a). Het motief is: waarom evalueren we? Het gebruik is: wat gaan we doen met de evaluatieresultaten? Wie zal de evaluatie gebruiken en waarvoor? Vier vormen van gebruik van evaluaties zijn:

Instrumenteel gebruik: De evaluatie verschaft een impuls om het beleidsproces te informeren en de conclusies worden rechtstreeks toegepast. Het onderzoeken van locatiealternatieven voor een shoppingcenter is een evaluatie die rechtstreeks gebruikt zal worden. Dit wordt bijgevolg ook direct gebruik genoemd.

Conceptueel gebruik: De evaluatieresultaten beïnvloeden de houding van de beleidsmakers in verband met de evaluatie (voornamelijk bij externe evaluatie). Dit wordt ook indirect gebruik genoemd, ten behoeve van een denkproces op langere termijn. De evaluatie van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen (RSV) zal in de toekomst zowel een instrumenteel gebruik (wat heeft gewerkt, wat niet) als een conceptueel gebruik (wat

kunnen we met dit soort plannen bereiken, op welk niveau worden bepaalde zaken het best georganiseerd kennen.

Procesgerelateerd gebruik: Het evalueren op zich vormt een voordeel voor de *stakeholders*. Bijvoorbeeld wanneer ze op die manier een groter draagvlak krijgen voor het beleid of zo een netwerk kunnen ontwikkelen. Wordt ook politiek-strategisch gebruik genoemd (Korsten, 2013).

Symbolisch gebruik: De evaluatie wordt gehanteerd als legitimatie van een beleidsinitiatief. Als de resultaten van de evaluatie niet legitimerend zijn, zullen ze dan ook niet openbaar gemaakt worden (De Peuter et al. in: Verlet & Devos, 2009) en het evaluatieonderzoek wordt dus alleen gebruikt als het beleidsbeslissingen in een positieve manier kan ondersteunen (*utilization crisis in evaluation*, (Sanderson, 2000)). Het motief zal in dit geval de evaluatie zelf zijn, en meestal geen van de bovenstaande motieven. De ingesteldheid bij symbolisch gebruik van evaluatie varieert van 'het moet nu eenmaal' (waarbij men niets met de resultaten doet) tot een koelkastmotief (waarbij men niet echt van plan is veel belang te hechten aan de resultaten, het is eerder een middel om tijd te winnen en beslissingen uit te stellen) of een statusmotief (evalueren is 'in') (APS, 2002).

2.5.2 Evaluandum (voorwerp van de evaluatie)

Het evaluandum is het object van evaluatie (wat er geëvalueerd wordt). Dit object kan onder meer verwijzen naar een programma, technologie, persoon, behoefte, activiteit of beleid. Het is belangrijk de keuze van het evaluandum duidelijk af te bakenen alvorens de evaluatie op te starten. Deze afbakening kan gebeuren aan de hand van vier elementen: wat is de inhoud van het evaluatieobject, over welke tijdsdimensie spreken we, wat is de geografische context, welk institutioneel kader speelt er?

Voor de afbakening van de inhoud van de evaluatie, kunnen we een onderscheid maken tussen de beleidsinhoud, het beleidsproces en de beleidsimpact. Wanneer we de beleidsinhoud (waaronder planevaluatie) evalueren, wordt het concept, de structuur en de instrumenten bekeken. Bij een evaluatie het beleidsproces (procesevaluatie) kijkt men naar het proces en de acties van het beleid en bij de beleidsimpact (productevaluatie) evalueert men de veranderingen die het beleid teweeg brengt in de maatschappelijke omgeving (Bressers & Hoogerwerf, 1995a).

2.5.3 Tijdstip van evaluatie

Naast het evaluatiemotief en het voorwerp van evaluatie zelf, is ook het tijdstip van de evaluatie van belang. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de verschillende momenten in de beleidscyclus waarop men kan evalueren (figuur 9): ex ante (bij de beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling), tussentijds (bij de beleidsuitvoering) en ex post (beleidsbeoordeling).



Figuur 9: Tijdstip van evaluatie in de beleidscyclus (eigen verwerking op basis van: De Peuter, De Smedt, et al., 2007a)

Een ex ante evaluatie kijkt vooruit, ze vindt voorafgaand aan de invoering van beleid plaats en levert instrumenten bij de beleidsvoorbereiding en -bepaling, waaronder het beoordelen van beleidsdoelen, beoordeling van de beleidstheorie of het toetsen van alternatieve uitvoeringsstrategieën. De best gekende evaluatie-instrumenten voor ex ante evaluatie zijn de kostenbaten-analyse (KBA) en effecten-rapportage. In Nederland bijvoorbeeld, bestaat 16% van het ex ante-onderzoek uit kosten-baten analyses (Klein Haarhuis et al., 2014). Een tussentijdse of *ex durante* evaluatie houdt het opvolgen van de beleidsuitvoering in, niet alleen door te monitoren hoe de uitvoering van het beleid evolueert, maar ook om het proces ten gepaste tijde te kunnen evalueren en waar nodig bij te sturen. Ex post evaluatie kan successen of tekortkomingen aantonen (retrospectief), van waaruit men ook kan leren voor toekomstig beleid (prospectief). Er wordt doorgaans een bredere blik gehanteerd dan bij ex ante of tussentijdse evaluaties, omdat men ook de maatschappelijke effecten (outcome) bekijkt, en niet meer enkel het beleid zelf (output) (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Nederland, 2012). Het merendeel van de evaluaties die uitgevoerd worden, gebeuren ex post (APS, 2002; Vedung, 2010). Dit is gelinkt met de traditionele benadering van de beleidscyclus waarbij evaluatie enkel na de beleidsuitvoering gebeurde (figuur 5).

Bepaalde academici beweren dat ex post evaluatie niet bestaat omdat ze altijd input levert tot nieuw beleid en dus ex ante is. Dat ex post evaluatie meestal input levert voor een nieuw beleid is correct, maar dit blijven we in dit proefschrift een ex post evaluatie noemen, naar het tijdstip van evalueren dat gebeurt na de beleidsuitvoering.

Verschillende voorbeelden uit de Vlaamse ruimtelijke ordening kunnen aan dit tijdsaspect gekoppeld worden (Vlaamse overheid, 2011). Het afwegen van verschillende planalternatieven is een voorbeeld van ex ante evaluatie. Het inschatten van milieueffecten door middel van milieueffectrapportage is dit ook (de verplichting daartoe komt evenwel van buiten het beleidsveld ruimtelijke ordening). Momenteel gebeuren de tussentijdse evaluaties vooral informeel: een informeel overleg binnen een atrium met gemeenten hoe de vergunningverlening kan verbeterd worden. Formele tussentijdse evaluatie gebeurt wel bij één van de processen die steeds op dezelfde manier uitgevoerd worden en waarbij dit proces kan aangepast worden: bij de afbakening van gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur (AGNAS) heeft evaluatie een meer structurele plaats. De meest gekende evaluatie die binnen het Vlaamse ruimtelijk beleidsveld is uitgevoerd, is de ex post evaluatie van het RSV (Voets et al., 2010).

2.5.4 Bepalen van de evaluatiestrategie: evaluatievragen en -criteria

Het stellen van de juiste vragen is essentieel voor een goede evaluatie⁵. Het behoort tot de kern van het evaluatiedesign (European Commission, 1999; Oliveira & Pinho, 2010a). *“The formulation of the evaluation questions is probably the most important aspect in the design of an evaluation methodology [...]”* (Oliveira & Pinho, 2010a, p. 349). In deze vragen krijgt de evaluatie immers een concrete inhoudelijke focus, waarop het verdere evaluatieproces gebaseerd is.

Op 8 november 2012 is met het Steunpunt Ruimte een workshop georganiseerd over het operationaliseren van monitoring en evaluatie. Het opstellen van deze vragen was één van de opgaves voor deze workshop. Met deze opgave is gebleken dat dit niet eenvoudig is en veel discussie kan teweeg brengen. Een concrete vraagformulering is van belang en een kleine nuancering in die vraagstelling kan tot een volledig ander evaluatieonderzoek leiden. Als leidraad voor het opstellen van vragen, kunnen vier generieke categorieën evaluatievragen onderscheiden worden: beschrijvende, normatieve, causale en voorspellende vragen (De Peuter, De Smedt, et al., 2007a).

⁵ De omgekeerde redenering is niet noodzakelijk van toepassing. *“Er zijn immers veel beleidsrelevante vragen te bedenken die níét met beleidsevaluatie te beantwoorden zijn.”* (Crabbé et al., 2006, p. 6)

Beschrijvende vragen hebben als bedoeling het verzamelen van informatie. Hun functie is het beschrijven en schetsen van een toestand. Ze verschaffen basisinformatie rond het beleid, de werking van beleid of de resultaten ervan, wat cruciaal is voor de verdere evaluatie.

Voorbeeld: Hoeveel inwoners maken momenteel gebruik van renovatiepremies?

Normatieve vragen verwijzen naar een gewenste toestand of verandering. Ze zijn functioneel voor het vergelijken tussen een bestaande en gewenste toestand. Dit soort vragen stelt men doorgaans met het oog op het uitwerken van verbeteringsacties en -trajecten. Ze passen bij het instrumenteel gebruik van evaluatie (zie eerder).

Voorbeeld: Wat moet er gebeuren om de kwaliteit van de bestaande woningen in Vlaanderen te verbeteren?

Causale vragen hebben betrekking op oorzaak-gevolg relaties en de effectiviteit van het beleid. Deze vragen zijn meestal retrospectief. Ze kijken naar bestaande gebeurtenissen met een oorsprong in het verleden, die op het moment van de evaluatie nog niet afgelopen zijn.

Voorbeeld: heeft het invoeren van de renovatiepremie bijgedragen tot meer kwalitatieve woningen?

Voorspellende vragen hebben betrekking op de mogelijkheid van situaties of veranderingen in de toekomst. Ze hebben als doel het verzamelen van informatie over de mogelijkheid, kans en risico waarmee deze situaties of veranderingen kunnen optreden. Ze zijn altijd prospectief en maken deel uit van een ex ante-evaluatie.

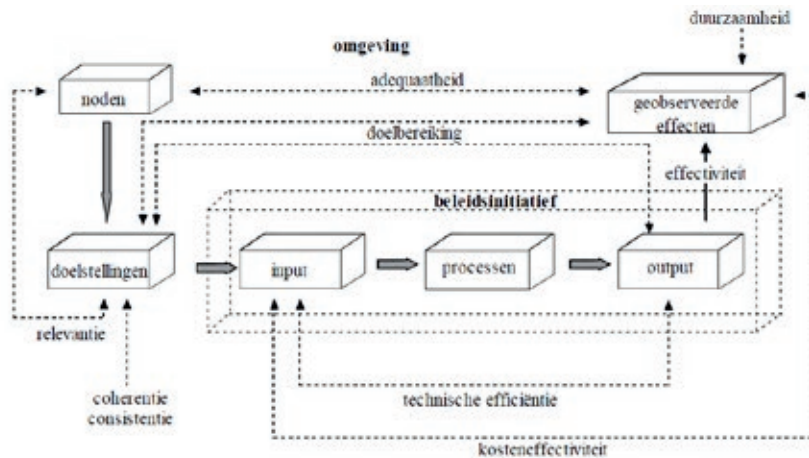
Voorbeeld: zou het invoeren van de renovatiepremie bijdragen tot meer kwalitatieve woningen?

Uit de workshop is ook gebleken dat het maken van een onderscheid tussen deze vier soorten evaluatievragen niet echt relevant is voor een goede evaluatie. Veel belangrijker is het aspect dat elke evaluatievraag maar één evaluatiecriterium (effectiviteit, doelbereiking, ...) inhoudt en dat de vraag dus niet te ingewikkeld wordt. Een evaluatiecriterium is een indicator voor succes of meerwaarde, als variabele die geen deel uitmaakt van het succes zelf (Scriven, 1991). Door de beleids- en beheerscyclus weer te geven als een open systeemmodel (figuur 10), kunnen we de evaluatiecriteria die het meest voorkomen hierop aanduiden.⁶

Dit open systeemmodel plaatst de beleids- en beheerscyclus van de overheid in een maatschappelijke context. Het start linksboven met bepaalde noden binnen de samenleving die om een beleidsinterventie vragen. Deze interventies starten met het bepalen van een aantal strategische en operationele doelstellingen. Zo is er maatschappelijk nood aan open ruimte in het buitengebied, wat uiteindelijk vraagt om bepaalde beleidsmaatregelen zoals het opmaken van ruimtelijke uitvoeringsplannen om gebieden voor natuurlijke en agrarische structuur af te bakenen (AGNAS). De strategische doelstelling hierbij zal het vrijwaren zijn van die gebieden, met als operationele doelstelling het vastleggen van bestemmingen op perceelsniveau. Om deze doelen te bereiken worden er middelen ingezet vanuit de overheid, die de input in het open systeemmodel vormen. Bij de AGNAS-processen is dat onder meer de werkingskosten voor de betrokken administratie voor het opmaken van de afbakingsplannen. Het proces dat daarop volgt is het overleg van de Vlaamse overheid met gemeenten, provincies en middenveldorganisaties om een

⁶ De positioning paper beleidsevaluatie (Vlaamse overheid, 2011) vormt een kapstok voor de voorbeelden van de verschillende aspecten uit het schema, verschillende handleidingen over beleidsevaluatie werden gebruikt voor de definiëring (Bressers & Hoogerwerf, 1995a; Crabbé et al., 2006; De Peuter, De Smedt, et al., 2007a). Hiermee willen we niet aangeven dat het altijd mogelijk is om de beleidscyclus als open systeemmodel weer te geven, wel willen we hiermee de criteria weergeven in relatie tot het beleidsinitiatief en zijn omgeving.

ruimtelijke visie te ontwikkelen op landbouw, natuur en bos in dertien buitengebiedregio's. De uiteindelijke output is dan de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen zelf, die de afbakening van de gebieden vastleggen. Deze output heeft als bedoeling om een bepaalde verandering in de samenleving te bewerkstelligen, in dit geval het vrijwaren van open ruimte in het buitengebied. Deze vrijwaring kan aangeduid worden als geobserveerd effect.⁷



Figuur 10: Evaluatiecriteria afgeleid uit de beleids- en beheerscyclus als open systeemmodel (De Peuter, De Smedt, et al., 2007a, p. 38)

De grijze pijlen geven de logica weer die gevolgd wordt met een beleidsinitiatief, de zwarte pijl geeft de wens weer om van output ook effecten te kunnen observeren, maar dit heeft het beleid niet volledig in de hand. De stippellijnen tussen de verschillende onderdelen in het open systeemmodel geven aan welke link een bepaald evaluatiecriterium legt. Zo gaat technische efficiëntie aftoetsen in hoeverre een bepaalde input ook voor de gewenste output heeft gezorgd. De criteria die opgenomen zijn in het open systeemmodel, kunnen als volgt worden gedefinieerd:

Relevantie: De mate waarin de doelstellingen tegemoet komen aan de maatschappelijke noden en behoeften. Vb.: Beantwoordt de doelstelling om procentueel meer te bouwen in de stad dan in het buitengebied wel aan de nood om open ruimte te vrijwaren van bebouwing?

Doelbereiking: De mate waarin de doelstellingen (de ambitieniveaus of normen) worden gehaald. Daarbij wordt voornamelijk het veronderstelde effect van het beleid onderzocht, minder de causale relatie zelf tussen het gevoerde beleid en de veronderstelde effecten. Vb.: Zorgen afbakeningen van stedelijke gebieden met daarin een bepaalde hoeveelheid woningaanbod wel voor het bereiken van de doelstelling om procentueel meer te bouwen in het stedelijk gebied dan in het buitengebied?

Doelbereiking lijkt tot nog toe het meest onderzochte evaluatiecriterium in de ruimtelijke planning. Een van de eerste voorbeelden in de ruimtelijke planning hiervan was de *goal-achievement matrix* (Hill, 1968). Deze matrix heeft een belangrijke impact gehad, voornamelijk omwille van de transparantie (Voogd, 1997). Een tweede voorbeeld is het onderzoek van Alterman en Hill (1978) waarbij de '*conformance degree*' gemeten werd tussen de landgebruiksplannen die voorgesteld werden en de stedelijke ontwikkelingen in realiteit. Een jaar later ontwikkelde Calkins de 'Planning Monitor' waarmee het bereiken van planningsdoelstellingen nog preciezer kon gemeten worden (Oliveira & Pinho, 2010a).

⁷ De uitleg van het open systeemmodel staat ook helder beschreven in Heylen et al. (2010) en De Peuter, De Smedt, et al. (2007a).

Effectiviteit: De mate waarin de geobserveerde effecten of veranderingen toe te schrijven zijn aan het beleid. Dit gaat, in tegenstelling tot doelbereiking, wel over de oorzaak-gevolg-relatie (causale relatie) tussen beleid en effect. Synoniem is doeltreffendheid.⁸ Vb.: Doel van een bepaald woonbeleid is het realiseren van 100.000 woningen. Door het evalueren van de doelbereiking, kan men merken dat 90.000 van de 100.000 woningen gerealiseerd zijn. Het evalueren van de doeltreffendheid, houdt in om na te kijken hoeveel van die 90.000 effectief door het geëvalueerde beleid (bijvoorbeeld een subsidie) zijn gerealiseerd.

Coherentie en consistentie: De mate waarin strategische en operationele doelstellingen een samenhangend geheel vormen of de mate waarin positieve of negatieve *spillovers* naar andere beleidsvelden zijn gemaximaliseerd of geminimaliseerd. Vb.: Zijn de doelstellingen om procedures te versnellen en tegelijkertijd meer publieksparticipatie te voorzien met elkaar verenigbaar?

(Technische) efficiëntie: De verhouding tussen input en output. De mate waarin de output is gerealiseerd aan een aanvaarde kostprijs. Vb.: Wat is de loonkost die de Vlaamse overheid moet betalen om te komen tot een definitief vastgesteld RUP?

Kosteneffectiviteit: Verhouding tussen input en effect. Vb.: Hoeveel geld moet de Vlaamse overheid investeren om te komen tot een groter aandeel nieuwbouw in het stedelijk gebied ten opzichte van het buitengebied?

Duurzaamheid: De mate waarin de effecten blijven bestaan na de beëindiging van het beleid. Vb.: Neemt de bebouwing in het buitengebied weer toe als de 60/40 verhouding afgeschaft wordt?

Adequaatheid: De mate waarin de geobserveerde effecten overeenstemmen met de initiële noden en problemen. Vb.: In hoeverre heeft het hoger percentage nieuwbouw in de stedelijke gebieden ten opzichte van het buitengebied bijgedragen aan het behouden van het open karakter in Vlaanderen?

Het open systeemmodel is niet exhaustief. Daarnaast kunnen ook het draagvlak voor het beleid of de juridische efficiëntie ervan geëvalueerd worden, net als de sterkte van de interne beleidslogica. Later in dit proefschrift zal blijken dat de evaluatiecriteria doelbereiking en effectiviteit de meest voorkomende zijn in de Vlaamse ruimtelijk evaluaties.

2.5.5 *Evaluatietype en -techniek*

Het evaluatietype volgt automatisch als de voorgaande factoren gedefinieerd worden. Elk evaluatietype veronderstelt een aparte benadering en evaluatietechnieken of -instrumenten. In de handleiding beleidsevaluatie worden 11 evaluatietypes afgeleid (figuur 11) en één voor één besproken met de opzet, vraagstelling, meerwaarde, aanpak en technieken (De Peuter, De Smedt, et al., 2007a, p. 92). Het is niet relevant dit hier te herhalen dus voor een verdere uitdieping van deze evaluatietypes verwijzen we naar deze handleiding (p. 92-169). De evaluatie-instrumenten worden in hoofdstuk 2.8 besproken.

⁸ Hierbij willen we ook het verschil aangeven tussen *output*, *outcome* en *effect of impact* (Arkesteijn et al., 2007). Beleidsoutput wordt gezien als de beleidsprestaties. De hoeveelheid en kwaliteit van het product dat beleidsmakers afleveren, meestal op korte termijn. Voorbeelden hiervan zijn het aantal verleende vergunningen of de hoeveelheid uitgekeerde renovatiepremies. *Beleidsoutcome* daarentegen is de maatschappelijke verandering, wat ook gedrageffect wordt genoemd. Het weerspiegelt de stap die volgt op de output. Bijvoorbeeld: wordt er meer gerenoveerd? De beleidseffecten weerspiegelen het uiteindelijke lange termijn resultaat (of indirecte resultaat). Bijvoorbeeld: wordt de kwaliteit van het woningenpatrimonium beter?



Figuur 11: Stroomdiagram voor het afleiden van een evaluatietype met van links naar rechts het evaluatiemotief, tijdspectief, evaluatievragen en evaluatietype (De Peuter, De Smedt, et al., 2007a, p. 92)

2.6 Interne en externe rol van de evaluator

Naast de elementen uit hoofdstuk 2.5, kunnen evaluaties ook ingedeeld worden op basis van de organisatorische positie van de evaluator of het evaluatieteam. Wanneer de evaluator niet behoort tot de organisatie waarvan het beleid wordt geëvalueerd, spreken we van een externe evaluatie. Is deze evaluator wel betrokken bij het beleid, gaat het om een interne evaluatie (De Peuter, De Smedt, et al., 2007a).

De evolutie van evaluatie met vier evaluatieperiodes heeft een veranderende rol voor de evaluator met zich meegebracht (tabel 5). In de eerste generatie evaluaties was de evaluator een externe technicus met een controlerende taak over de middelen die ingezet waren voor het beleid. De volgende periode bracht de evaluator een stap verder, hij/zij was diegene die de gang van zaken systematisch verduidelijkte met een nadruk op de doelbereiking van het beleid, nog steeds extern. In de derde periode krijgt de evaluator een (externe) rechterfunctie in de neoliberale en *New public management*-stromingen, gevolgd door de interne evaluator die in de vierde periode meeloopt in een participatief proces, als een bemiddelaar of zelfs een '*change manager*' (Guba & Lincoln, 1990; Edelenbos & van Buuren, 2005b). Het is dus pas sinds 2000 dat de rol voor de evaluator ook veelvuldig intern ingezet wordt.

Tabel 5: Evolutie van de rol van de evaluator

Periode	Tijdstip	Rol evaluator
1. Economische controle	19 ^e -20 ^e eeuw	Technicus met controlerende taak, beoordelen van de inzet van middelen
2. Meer systematische evaluatie van doelbereiking	1930-1970	Verduidelijken van de gang van zaken, afleggen van verantwoording, beheersopvolging
3. Beoordelen en interpreteren	1980-1990	Afleggen van verantwoording, evaluator als externe rechter
4. Democratisering van evaluatieonderzoek	2000-nu	Interne evaluator in participatief proces, 'change manager'

De interne evaluatie heeft als voordeel dat de evaluator doorgaans de gedetailleerde kennis heeft over het evaluandum, maar daar tegenover is het ook het nadeel inzake belangenvermenging. De interne evaluator kan geconfronteerd worden met rolcomplexiteit en het kan moeilijk zijn om een balans te vinden tussen het kritisch beoordelen en tegelijk een bepaalde loyaliteit te tonen aan de eigen organisatie. Als de evaluator deel is van de organisatie, moet die dan ook zichzelf evalueren? Bijgevolg komen interne evaluaties naar de buitenwereld meestal minder geloofwaardig over (De Peuter, De Smedt, et al., 2007a).

2.7 Verhouding tussen monitoring en evaluatie

Naast bovenvermelde criteria en kaders is het ook cruciaal hoe de verhouding tussen monitoring en evaluatie gezien wordt en wat de grootste verschilpunten tussen beide zijn. Monitoring wordt veelal gedefinieerd als *"het systematisch en continu verzamelen, analyseren en rapporteren van beleidsmatig relevante data die van nut zijn voor het periodiek vergelijken van resultaten met vooropgestelde normen of verwachte resultaten. Opvolgen zegt ons iets over het feit of al dan niet vooruitgang is gemaakt in de richting van de beoogde effecten of resultaten."* (APS, 2002).

De opvattingen over de verhouding tussen monitoring en evaluatie zijn zeer uiteenlopend, gaande van 'beleidsevaluatie heeft monitoring niet nodig' tot 'monitoring volstaat voor het evalueren van beleid'.⁹ Een grote groep auteurs echter (Chelimsky & Shadish, 1997; Rossi et al., 2004; McDavid & Hawthorn, 2006; Wholey et al., 2010; Pattyn, 2014a), neemt een tussenpositie in. De definitie van APS (2002) ziet evaluatie als manier om de resultaten van een monitoring te beoordelen en gebruiken. *"Evalueren is het in de diepte beoordelen en gebruiken van de resultaten van monitoring voor de bevestiging, de bijsturing of ommakeer van de wijze van beleidsuitvoering"* (APS, 2002). In hun visie is monitoring een elementair onderdeel van evaluatie. Maar naar onze mening zal monitoring niet voor elk type beleidsevaluatie een even grote rol spelen. Wanneer een evaluatie ex ante plaatsvindt, zal de rol voor monitoring kleiner zijn dan wanneer men de beleidsuitvoering evalueert en er ook effectief een verandering op het terrein waarneembaar is (de klassieke impact-evaluatie). Dan kan de rol voor evaluatie groter zijn, maar het blijft één van de

⁹ Een meer uitgebreide verklaring van de relatie tussen monitoring en evaluatie en de belangrijke verschilpunten is te vinden in het tweede deel van de Handleiding Beleidsevaluatie (De Peuter, De Smedt, Van Dooren, et al., 2007).

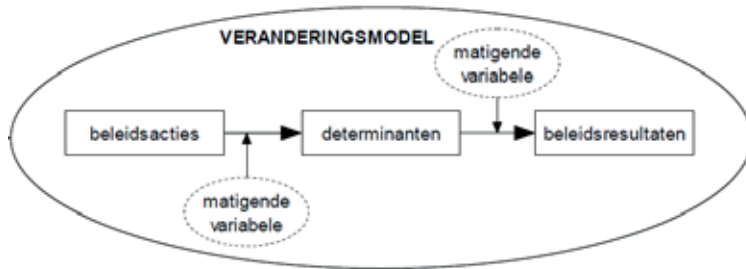
mogelijke kanalen van gegevensinput (Pattyn, 2014a). Evaluatie kan dus ook bestaan zonder dat er monitoring aan vooraf gegaan is.

In dit proefschrift gaan we ervan uit dat evaluatie en monitoring als complementair kunnen gezien worden: twee ondersteunende functies, als een soort tandem maar met verschillen in onder meer focus en gebruik (De Peuter, De Smedt, Van Dooren, et al., 2007; Korsten, 2013; Pattyn, 2014a). Dit brengt ons tot de verschillen tussen monitoring en evaluatie. Monitoring werkt voornamelijk in de breedte, evaluatie in de diepte. Monitoring zal meestal op basis van indicatoren¹⁰ de output en effecten kunnen meten en registreren (beschrijvende informatie), maar gaat niet na of de geobserveerde effecten ook toe te schrijven zijn aan de output van het beleid. Daarin zit volgens ons het voornaamste verschil tussen monitoring en evaluatie. In de definitie voor evaluatie die eerder opgesteld werd, trachten we dit onderscheid ook aan te geven. Het gaat om het waarderen van een evaluandum en de resultaten daarvan ook in een bredere context plaatsen.

In de 'Positioning paper beleidsevaluatie' door het toenmalige departement RWO heeft men getracht om het onderscheid tussen monitoring en evaluatie te verduidelijken voor het ruimtelijk beleid. In deze paper wordt het veronderstellen van een causaal verband als belangrijkste criterium gezien om het onderscheid te maken tussen beide. *"Evaluatie probeert vaak een antwoord te geven op de vraag of er een causaal verband bestaat."* (Vlaamse overheid, 2011, p. 6). Monitoring veronderstelt een causale relatie (de *"attributie van geobserveerde effecten"*), terwijl evaluatie net die mogelijke causale relatie onder de loep neemt. Zo zal bijvoorbeeld 'heeft de 60/40-regel uit het RSV gezorgd voor meer bundeling in de kernen?' een vraag voor evaluatie zijn. 'Is er meer bundeling in de kernen, in de veronderstelling dat de 60/40-regel hiervoor gezorgd heeft?' is een vraag voor monitoring. Het verschil in het aannemen van of onderzoek naar een causaal verband is inderdaad opmerkelijk, maar is volgens ons niet noodzakelijk het belangrijkste verschilpunt. Zoals eerder aangegeven, speelt het al dan niet toekennen van een waardeoordeel een minstens even grote rol.

Die causale relatie hangt nauw samen met de reconstructie van de keten input-output-outcome-effect. Men kijkt naar de beleidsacties en hoe dit zich heeft vertaald naar beleidsresultaten. Gezien de effecten op het terrein niet noodzakelijk (alleen) het gevolg zijn van gevoerd beleid, dient men ook externe factoren (matigende variabelen) in dit veranderingsmodel te integreren (in Engelstalige literatuur wordt dit *Theory of Change* genoemd). Dit model (figuur 12) bestaat uit drie componenten die in een causale keten worden geplaatst: de beleidsacties, determinanten en beleidsresultaten. De beleidsacties vormen de output van het beleid of operationele doelstellingen. Ze zijn de aanzet van het beoogde veranderingsproces. De determinanten zijn de elementen waarvan men veronderstelt dat ze de hefboomen zijn om de beoogde veranderingen teweeg te brengen. De beleidsresultaten stemmen overeen met de verwachte (gewenste) effecten van het beleid (strategische doelstellingen). De matigende variabelen werken in op de causale keten, ze bevorderen de relaties tussen de elementen of remmen ze af (De Peuter, De Smedt, et al., 2007a).

¹⁰ Een indicator wordt gedefinieerd als "meetbare eenheid die (veelal) een onrechtstreekse benadering geeft van een bepaalde grootte, situatie die men nastreeft". (APS, 2002)



Figuur 12: Veranderingsmodel volgens De Peuter, De Smedt, et al. (2007a)

Het soort vragen waarop een antwoord gezocht wordt, kan meestal ook een indicatie geven of het over evaluatie of monitoring gaat. Monitoring zal voornamelijk een antwoord kunnen bieden op 'wat-vragen', de beschrijvende analysevragen. Evaluatie zal ook kunnen gebruikt worden om te antwoorden op 'waarom- en hoe-vragen', die normatief, causaal of voorspellend kunnen zijn (zie 2.5.4 Bepalen van de evaluatiestrategie: evaluatievragen en -criteria). Dit neemt niet weg dat monitoring kan gebruikt worden om data aan te leveren die geëvalueerd moeten worden om op de vraag te kunnen antwoorden. *"Om beleid te evalueren, moet het eerst geanalyseerd worden. De analytische vragen gaan steeds vooraf aan de eigenlijke evaluatie."* (Crabbé et al., 2006, p. 13). Met de analytische vragen wordt een kennis opgebouwd die beschrijft en verklaart (wat is ...?, hoe gaat...?, waarom is...?), terwijl de evaluatievragen zorgen voor een evaluatieve kennis die beoordeelt (hoe goed is...?, hoe geschikt is...?). Monitoring is geen echte vorm van evaluatie (Korsten, 2013), maar werkt in een tandem met evaluatie.

2.8 Evaluatie-instrumenten

Diverse handleidingen over beleidsevaluatie (Bressers & Hoogerwerf, 1995a; Crabbé et al., 2006; De Peuter, De Smedt, et al., 2007a; Hanemaayer, 2012) geven een overzicht van de verschillende evaluatie-instrumenten die gehanteerd kunnen worden, en geven ook aan in welke fase van het evaluatieproces ze adequaat zijn. Elk van deze handleidingen hanteren echter een andere definitie van evaluatie-instrument. De Peuter, De Smedt, et al. (2007b) koppelen de indeling van de instrumenten aan standaardstappen in het evaluatieproces. Deze stappen zijn (1) structurering van de evaluatie, (2) gegevensverzameling, (3) analyse en (4) beoordeling. *"Elke stap vervult een specifieke functie in het stappenplan van een evaluatie en telkens kan de evaluator één of meerdere technieken inzetten."* (De Peuter, De Smedt, et al., 2007b, p. 19). In de eerste standaardstap wordt de inhoudelijke *scope* afgebakend (de bepaling van het evaluandum, zie eerder) en een planning gemaakt van de volgende stappen. Tijdens de gegevensverzameling wordt het observatieveld omschreven en data verzameld, wat in de analysefase toelaat de gegevens te vergelijken en effecten te schatten. In de beoordelingsfase gebeurt de eigenlijke evaluatie waarbij er een waardering plaatsvindt op basis van de evaluatiecriteria om vervolgens een eindoordeel te formuleren.

Voor dit proefschrift maken we een onderscheid tussen instrumenten die echt evalueren, en instrumenten die input leveren om een evaluatie te kunnen doen. Deze tweede groep zorgt ervoor dat ideeën, factoren, kwesties kunnen gestructureerd worden, factoren, stappen en relaties geanalyseerd worden en zo alle data verzameld worden om nadien de evaluatie zelf te kunnen inzetten. Voorbeelden zijn interviews, *mind mapping*, brainstorming, enquêtes, krachtenveldanalyse, *concept mapping*, ... Koppelen we terug naar de definitie voor beleidsevaluatie die we hanteren, dan is hierin het waarderen op basis van criteria van essentieel belang, wat overeenkomt met de vierde standaardstap: beoordeling. Bijgevolg focussen we voor de evaluatie-instrumenten op alle technieken die minstens het beoordelen

ook behandelen. We brengen dit soort instrumenten uit de verschillende handleidingen samen in tabel 6. Deze technieken zijn niet de enige die kunnen aangewend worden, maar wel de meest voorkomende in het kader van ruimtelijke planning. Gezien deze instrumenten slechts van secundair belang zijn in dit proefschrift omdat we ons expliciet op evaluatiebenaderingen focussen, is het niet relevant deze instrumenten hier uitvoerig te beschrijven. Daarvoor verwijzen we naar de handleidingen zelf (Bressers & Hoogerwerf, 1995a; Crabbé et al., 2006; De Peuter, De Smedt, et al., 2007a; Hanemaayer, 2012; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Nederland, 2012).

Tabel 6: Evaluatie-instrumenten in relatie tot de fase in de beleidscyclus, het evaluatiemotief en de mogelijke evaluatiecriteria (Op basis van: De Peuter, De Smedt, et al., 2007a, p. 37)

Instrument	Fase in de beleidscyclus	Evaluatiemotief	Evaluatiecriteria
<u>Behoefteanalyse (need assessment)</u> ; stelt kritische vragen over de behoeften of noden waarop het beleid tracht in te spelen. Dit kan gekoppeld zijn met een <u>plausibiliteitstoets</u> , waarbij men nagaat of de gedachtegang van de beleidstheorie plausibel is.	beleidsvoorbereiding	Ondersteunen van beleidsplanning	Relevantie, draagvlak, coherentie en consistentie, legitimiteit, interne logica
<u>Benchmarking</u> ; instrument voor het meten en vergelijken van effectiviteit en efficiëntie, ter ondersteuning van het permanent verbeteren van het functioneren van de organisatie. Idee is dat de minder goed presterende uitvoerders kunnen leren van beste praktijken.	beleidsbeoordeling	beleidsleren	Relevantie, effectiviteit, efficiëntie
<u>Casestudie-evaluatie</u> ; op basis van bevindingen uit een case wordt het beleid geëvalueerd. Het betreft een gedetailleerde studie van een bepaald fenomeen op basis van een veelheid aan methoden en technieken.	beleidsbepaling, -uitvoering, -beoordeling	Verbeteren van beleidsuitvoering, beleidsleren	Relevantie, effectiviteit, efficiëntie
<u>(Cross) impact matrix</u> ; tabel waarin de geplande initiatieven en verwachte effecten worden geplaatst als een samenvattend overzicht of berekening van effecten of impact (met behulp van scores).	volledig proces	Ondersteunen van beleidsplanning, afleggen van verantwoording, beleidsleren	Effectiviteit, legitimiteit
<u>Delphi-techniek</u> ; wordt gebruikt in een groep om ideeën, opvattingen en vragen in te delen in categorieën en in de mate van het mogelijke een consensus of een veelheid aan mogelijke verklaringen te bekomen.	beleidsvoorbereiding, -bepaling, -beoordeling	Ondersteunen van beleidsplanning, afleggen van verantwoording, beleidsleren, verbeteren van beleidsuitvoering	Relevantie, doelbereiking, effectiviteit, duurzaamheid, adequaatheid, coherentie, consistentie, draagvlak, legitimiteit
<u>Efficiëntie-analyse (free disposal hull)</u> ; onderzoekt en beoordeelt de relatie tussen input en output, om na te gaan in welke mate de efficiëntie van een overheidsdienst kan verbeterd worden.	volledig proces	Verbeteren van beleidsuitvoering, beleidsleren, afleggen van verantwoording	Technische efficiëntie
<u>Effect rapportage (impact assessment -social, environmental, regulatory)</u> ; gericht op het verschaffen van informatie over de positieve en negatieve effecten van beleid, nog voor het beleid wordt uitgevoerd. Een vorm van consequentie-analyse, die ook een beoordeling of waardering van de gevolgen van de maatregel inhoudt. Een milieueffectenrapport is een gekend voorbeeld hiervan. De <u>ruimtelijke effectanalyse</u> is een <i>impact assessment</i> die ex ante de mogelijk effecten van beleid in beeld brengt, met een focus op de ruimtelijke effecten (Tennekes & Hornis, 2008).	beleidsbepaling, -uitvoering	Ondersteunen van beleidsplanning	effectiviteit
<u>Experiment en quasi-experiment</u> ; onderzoeken van een hypothese over een oorzaak-gevolg relatie tussen beleid en effect.	beleidsbeoordeling	Beleidsleren, afleggen van verantwoording	Doelbereiking en effectiviteit

Instrument	Fase in de beleidscyclus	Evaluatiemotief	Evaluatiecriteria
<u>Expert Panel</u> : een aantal onafhankelijke deskundigen die hoofdzakelijk worden ingezet voor de beoordeling van de werking van het beleid, vnl. in functie van de relevantie en de kwaliteit van het beleid, om zo tot aanbevelingen te komen.	volledig proces	Ondersteunen van beleidsplanning, afleggen van verantwoording, beleidsleren, verbeteren van beleidsuitvoering	Relevantie, doelbereiking, effectiviteit, duurzaamheid, adequaatheid, coherentie, consistentie, draagvlak, legitimiteit
<u>Focusgroepen</u> : discussies die plaatsvinden in een kleinere groep met nauwkeurig geselecteerde deelnemers om informatie over de kwestie te verzamelen en zo de houdingen en waarden van de actoren te leren kennen.	volledig proces	Ondersteunen van beleidsplanning, afleggen van verantwoording, beleidsleren, verbeteren van beleidsuitvoering	Relevantie, doelbereiking, effectiviteit, duurzaamheid, adequaatheid, coherentie, consistentie, draagvlak, legitimiteit
<u>(Maatschappelijke) kosten-batenanalyse (M-KBA) en kosteneffectiviteitsanalyse (KEA)</u> : methoden om de doelmatigheid en/of efficiëntie van project- of beleidsalternatieven te analyseren en beoordelen in een meer economische benadering.	beleidsbepaling, volledig proces	Ondersteunen van beleidsplanning	Kosteneffectiviteit, effectiviteit
<u>Modus narrandi</u> : evaluatiemethode voor het beantwoorden van effectgerelateerde evaluatievragen, door het schrijven van een causaal verhaal en het reconstrueren van de causale keten.	beleidsbeoordeling	Beleidsleren, afleggen van verantwoording	Coherentie, consistentie, doelbereiking, effectiviteit
<u>Multicriteria-analyse (MCA)</u> : methode om beleidsalternatieven tegen elkaar af te wegen om het 'beste' alternatief te kiezen, als besluitvormingsinstrument. Daarnaast wordt het ook gebruikt om goede en slechte voorstellen van elkaar te onderscheiden (sorteren) of acties te ordenen van best naar minst goed (ordenen). Effecten worden daarbij niet uitgedrukt in monetaire termen, maar in eenheden die eigen zijn aan de effecten zelf (kwalitatief en kwantitatief). Ze worden meestal samen voorgesteld in een evaluatiematrix.	beleidsbepaling	Ondersteunen van beleidsplanning	Effectiviteit, relevantie
<u>Proces- en organisatie-evaluatie</u> : onderzoeken naar verklaringen voor de tekortkomingen in het beleid of over potentiële moeilijkheden in de beleidsvoering.	beleidsbepaling, -uitvoering	Ondersteunen van beleidsplanning, afleggen van verantwoording, beleidsleren, verbeteren van beleidsuitvoering	Coherentie, consistentie, adequaatheid, effectiviteit
<u>SWOT-analyse</u> : een instrument ter benoeming van de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen van mogelijke beleidsacties.	volledig proces	Ondersteunen van beleidsplanning, beleidsleren	Relevantie, draagvlak, doelbereiking
<u>Wetsevaluatie</u> : toetsing van de wetskwaliteit van een beleidsvoorstel.	beleidsbepaling	Ondersteunen van beleidsplanning	Juridische efficiëntie

Momenteel worden er verschillende nieuwe instrumenten ontwikkeld die toepasbaar zijn in het ruimtelijk beleid, of aanpassingen voorgesteld aan bestaande instrumenten zodat ze ruimtelijk ingezet kunnen worden. Voorbeelden hiervan zijn de *Benefit transfer*, de MKBA-dialoog, de multi-actor multicriteria-analyse (MAMCA), de *social impact assessment* en de *Plan Review*. Deze instrumenten zijn meestal gebaseerd op de bovenstaande, bestaande instrumenten. Het is in dit proefschrift niet de bedoeling om nieuwe instrumenten te ontwikkelen, wel om een nieuwe benadering voor te stellen voor ruimtelijke beleidsevaluatie die uitgevoerd kan worden door middel van bestaand en nieuw evaluatie-instrumentarium. Deze instrumenten zullen verder in het proefschrift nog gekaderd worden in de voorgestelde nieuwe benaderingen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van deze nieuwe instrumenten.

Tabel 7: Nieuwe evaluatie-instrumenten in relatie tot de fase in de beleidscyclus, het evaluatiemotief en de mogelijke evaluatiecriteria

Instrument	Fase in de beleidscyclus	Evaluatiemotief	Evaluatiecriteria
<i>Benefit transfer</i> ; Rusche en Wilker (2015) onderzoeken het gebruik van <i>Benefit transfer</i> als een vorm van een MKBA voor projecten die investeren in groene openbare ruimte. Dit zijn meestal de projecten die gezien worden als investeringen die veel kosten, maar geen inkomsten genereren. Ze willen aantonen dat 'economic valuation' een belangrijke tool kan zijn ter ondersteuning van het beslissingsproces en testen hun methodiek uit in Stuttgart waar verschillende investeringen op til staan in navolging van een masterplan voor het landschapspark Neckar.	Beleidsbepaling, volledig proces	Ondersteunen van beleidsplanning	Effectiviteit
<i>MKBA-dialoog</i> ; Beukers et al. (2013) gaan op zoek naar de knelpunten in een MKBA-proces en hoe het kan worden verbeterd voor ruimtelijk-infrastructurele projecten. Gebaseerd op praktijksituaties, stellen ze aanpassingen voor in verband met communicatie en vertrouwen tussen stakeholders en MKBA-experts om het leerproces te stimuleren (Beukers, 2015).	Beleidsbepaling, volledig proces	Ondersteunen van beleidsplanning, beleidsleren	Effectiviteit, draagvlak, relevantie, legitimiteit
<i>Multi-actor multicriteria-analyse (MAMCA)</i> ; Deze techniek is een verder uitwerking van de MCA waarbij rekening gehouden wordt met de verschillende meningen en accenten van de actoren (Akgün et al., 2012). Het grootste verschil met de traditionele MCA zit in het feit dat de actoren zelf een gewicht kunnen toekennen aan de criteria uit de evaluatie, zodat er gewerkt wordt naar groepsbesluitvorming (Ampe et al., 2008). Er is een expliciete participatie van meerdere <i>stakeholders</i> in het gehele proces om zo een grotere aanvaarding, betrokkenheid en robuustheid van het resultaat te verkrijgen (Macharis et al., 2012) en heeft op die manier een structurerend karakter voor de besluitvormer (Ampe et al., 2008).	Volledig proces	Ondersteunen van beleidsplanning	Effectiviteit, relevantie, draagvlak, legitimiteit

Instrument	Fase in de beleidscyclus	Evaluatiemotief	Evaluatiecriteria
<u>Social impact assessment</u> : Deze vorm van effectanalyse tracht de maatschappelijke kwesties te evalueren die vasthangen met geplande interventies. Het is oorspronkelijk gestart in het begin van de jaren 1970 als het sociale onderdeel van een milieu-effectanalyse, maar is ondertussen een onafhankelijk instrument geworden (Esteves et al., 2012). Het wordt onder meer ingezet voor infrastructuurprojecten, als een techniek waarmee gemeentes zouden kunnen bepalen wat de prioriteiten van hun ontwikkelingen zijn, en daarbij ook sociale aspecten betrekken (Vanclay & Esteves, 2015).	beleidsbepaling	Ondersteunen van beleidsplanning	Draagvlak, relevantie, legitimiteit, effectiviteit
<u>The Plan Review</u> : Dit analyse- en evaluatie-instrument tracht op een systematische en heldere manier <i>stakeholders</i> te helpen bij het bespreken van mogelijke verbeteringen aan de plannen en in een latere fase bij de evaluatie van een project door sterktes en zwaktes op een rij te zetten (Hamers et al., 2012, 2015). Het faciliteert communicatie tussen experts met divergerende achtergronden en dialoog met de stakeholders, om zo de ruimtelijke kwaliteit van plannen te verbeteren en het beslissingsproces rond mogelijke publieke investeringen aan te sturen. Het is enkel te gebruiken bij de ontwikkeling van fysiek ruimtelijke projecten en wordt gezien als een aanvulling op een KBA, waarin ook een SWOT en MCA meegenomen worden.	volledig proces	Ondersteunen van beleidsplanning, verbeteren van beleidsuitvoering, beleidsleren	Effectiviteit, relevantie, draagvlak, doelbereiking, legitimiteit

2.9 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn we op zoek gegaan naar de basiskenmerken van evaluatie en bieden we een handleiding om in de volgende hoofdstukken dieper in te gaan op evaluatie in het ruimtelijk beleid. We leren hieruit dat het begrip evaluatie duidelijk afgebakend moet worden om misverstanden over het onderwerp te vermijden. Daartoe is het begrip beleidsevaluatie duidelijk gedefinieerd en is het onderscheid met monitoring geëxpliciteerd.

De vele vormen van evaluatie zijn in dit hoofdstuk op verschillende manieren benaderd: er is een evolutie besproken van evaluatie doorheen de tijd, de relatie tot de beleidscyclus en het tijdstip van evaluatie zijn verduidelijkt. Ook op basis van een evaluatiemotief of de positie van de evaluator zijn verschillende soorten evaluatie onderscheiden. Een variatie aan voorbeelden uit het ruimtelijk beleid heeft de verschillende evaluatievormen geïllustreerd.

Hoofdstuk 3. Een verkenning van evaluatie in het Vlaams ruimtelijk beleid

Seasons verwees in 2003 naar monitoring en evaluatie als een ‘vergeten’ fase in de ruimtelijke planning en het ruimtelijk onderzoek. Het implementeren van evaluatiemethodes bleek noodzakelijk, maar tegelijk complex (Oliveira & Pinho, 2010a). Hoewel de eerste principes van monitoring en evaluatie wel ruim geïntroduceerd werden in de ruimtelijke planning met de komst van de *rational comprehensive planning* (Seasons, 2003), toch bleek dit een eerder theoretisch discours. In realiteit bleef er een significant verschil tussen de ideale rol voor evaluatie in theorie en de realiteit in de planningsdepartementen (Voogd, 1997; Khakee, 2003; Seasons, 2003; Oliveira & Pinho, 2010a). In dit hoofdstuk gaan we op zoek in hoeverre de “*stortvloed aan wetenschappelijk onderzoek naar evaluatiestudies*” (Edelenbos & van Buuren, 2005a), ook werkelijk vertaald is naar evaluatiepraktijk in het Vlaams ruimtelijk beleid. Met andere woorden: **In hoeverre is evaluatie geïntegreerd in het Vlaams ruimtelijk beleid?**

Daartoe wordt de Vlaamse evaluatiecultuur ontleed, de huidige evaluatiecultuur in het Vlaams ruimtelijk beleid geanalyseerd¹¹ en onderzocht in hoeverre men open staat voor een transitie in de evaluatiebenadering en de introductie van een evaluatiekader in het Vlaams ruimtelijk beleid.

3.1 Evaluatie in het Vlaams beleid

Een adequaat evaluatieprogramma kan maar opgebouwd worden in een (bestuurlijke) context die openstaat voor evaluatie, waarin een evaluatiecultuur aanwezig is. Onder druk van internationale organisaties werd evaluatie vanaf 1990 geïntroduceerd in moderniseringsideeën (o.a. *New Public Management* - NPM¹²) die vele nationale hervormingsagenda’s mee bepaald hebben. De eerste evaluatie-ideeën, embryo’s van een evaluatiecultuur in België en Vlaanderen, zijn vanaf deze periode aanwezig, zij het nog in een zeer ‘voorzichtige’ vorm (Furubo et al., 2002). Internationaal vergeleken behoort Vlaanderen tot de zogenaamde tweede golf van landen en regio’s waar beleidsevaluatie pas algemeen werd ingevoerd rond de millenniumwisseling (Pattyn, 2014a). In 2006 kreeg de Vlaamse overheid met het kaderdecreet Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) een nieuwe structuur. BBB was een grootscheeps vernieuwingsproject dat de Vlaamse overheid transparanter en slagvaardiger moest maken, onder meer door het gebruik van evaluatie van meetbare prestaties om verantwoording af te leggen. De departementen zouden vanaf dan instaan voor de evaluatie van de beleidsuitvoering, daartoe nagaan wat de effectiviteit van de ingezette instrumenten was, en relaties aangeven tussen output en effecten. De agentschappen zijn vanaf dan verantwoordelijk voor het genereren van relevantie beleids- en beheersinformatie als input voor beleidsevaluatie (Pattyn, 2014a). Hieruit zou verondersteld kunnen worden dat de evaluatiecultuur meer ‘volwassen’ is geworden sinds het BBB. Maar is dat ook zo?

Het Instituut voor de Overheid (KU Leuven) verrichtte verschillende onderzoeken naar de evaluatiegebruiken van de Vlaamse overheid, over de verschillende beleidsdomeinen heen. Vancoppenolle en Brans hebben in 2005 de evaluatiegebruiken in de Vlaamse overheid onderzocht aan de hand van een schriftelijke bevraging van kabinetsmedewerkers en topambtenaren. Ze bevroegen drie aspecten: wordt nieuw beleid (systematisch en grondig) geëvalueerd? Zijn de bevrageden zelf in staat om beleidsevaluatie uit te voeren en zijn ze overtuigd van het nut van beleidsevaluatie? Uit tabel 8 kunnen we afleiden dat op de vraag naar de nuttigheid van evaluatie eerder positief geantwoord wordt; 64.2 % (45,3% + 18,9%) heeft ‘eerder waar’ of ‘waar’ geantwoord. Het antwoord op de vragen naar

¹¹ Daarbij gaan we vooral focussen op ruimtelijk georiënteerde evaluaties en niet op de evaluatie van de personeelswerking of -kosten.

¹² Dit NPM kunnen we omschrijven als de verzamelaar voor het gedachtegoed dat ervan uitgaat dat de kwaliteit van de publieke dienstverlening gebaat is bij heldere doelen en afspraken met betrekking tot verantwoordelijkheden, meetbare prestaties en het afleggen van verantwoording (Verlet, 2008).

het systematisch evalueren en het hebben van evaluatie-capaciteit daarentegen is overwegend negatief (resp. 70,4 en 84,9% antwoordden met ‘niet waar’ of ‘eerder niet waar’). Hieruit volgt de paradoxale vaststelling voor Vlaams beleid (door de respectievelijke auteurs ook evaluatieparadox genoemd): *“Ondanks het feit dat de meerderheid van de respondenten (i.c. kabinetsmedewerkers en topambtenaren) niet twijfelt aan het nut van beleidsevaluaties, wordt er in de praktijk niet altijd geëvalueerd en wordt er zelden zelf geëvalueerd.”* (Van Coppenolle & Brans, 2005, p. 40).

Tabel 8: Rangordering van de evaluatie-items (Van Coppenolle & Brans, 2005, p. 40)

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

In 2010 is onderzocht of BBB in Vlaanderen invloed heeft gehad op het aantal intenties tot evaluatie in de verschillende beleidsdomeinen (De Peuter, Pattyn & Brans, 2010). Hieruit blijkt dat algemeen genomen, het totaal aantal intenties met een derde is toegenomen in een periode van tien jaar (1999-2009). Wel zijn er grote verschillen tussen de beleidsdomeinen onderling. In ruimtelijke ordening is de aandacht voor evaluatie na BBB verviervoudigd. Het blijft echter voornamelijk bij een voornemen om te evalueren (de intentie), effectieve evaluatie-acties of een algemene evaluatiereflex lijken te ontbreken of zijn schaars. Andere departementen (zoals het Departement Economie, Wetenschap en Innovatie of het Departement Werk en Sociale Economie) staan verder in het integreren van een evaluatiecultuur in het beleid. Maar algemeen genomen heeft recent onderzoek aangetoond dat evaluatie nog steeds geen leidend principe is en nog altijd niet wijd verspreid is in Vlaanderen (Pattyn, 2014b, 2014a). BBB heeft een gemengde invloed gehad in Vlaanderen inzake evaluatie. *“Ondanks algemene en toegenomen consensus over de intrinsieke waarde van beleidsevaluatie voor goed bestuur, is er niettemin een grote variabiliteit in evaluatieactiviteit tussen publieke sector organisaties”* (Pattyn, 2014a, p. 439). De agentschappen met evaluatie-expertise vóór de introductie van BBB, vervolgden hun pad nadien. BBB heeft op zich wel een *trigger* gevormd, maar vooral bij de departementen en agentschappen die nog niet met evaluatie bezig waren. Deze instellingen hebben nadien voornamelijk ingezet op externe evaluaties, omdat ze zelf de kennis nog niet in huis hadden om te evalueren. Waar evaluatie wel al geïntegreerd was, heeft het BBB niet gezorgd voor meer evaluaties.

3.1.1 Soort evaluaties in Vlaanderen

Op het gebied van het soort evaluaties dat uitgevoerd wordt, is er nog steeds een dominantie van ex post evaluaties in Vlaanderen, wat ook blijkt uit de definitie die bijvoorbeeld het Departement Onderwijs en Vorming nog steeds hanteert: *“Evaluatie is een kwalitatieve of kwantitatieve studie, waarin op een geldige, betrouwbare en objectieerbare wijze wordt nagegaan of en hoe een bepaalde beleidsdoelstelling gerealiseerd is”* (Pattyn, 2014a). Deze ex post evaluaties (met als criteria voornamelijk beleidsrelevantie, doelbereiking en efficiëntie) gebeuren ook nog steeds vaak ad hoc, zonder achterliggende evaluatieprogramma's. Momenteel wordt evaluatie nog te vaak gedaan door *‘Monday morning evaluators’*, ambtenaren die plots gevraagd worden om een evaluatie uit te voeren, bovenop hun normale

werk (Pattyn, 2014a). Het hoge aantal ad-hoc evaluaties in Vlaanderen algemeen, maar ook specifiek in het ruimtelijk beleid, wijzen op een onvolwassen evaluatiecultuur.

3.1.2 Vlaamse evaluatiestandaarden?

De Europese commissie heeft een lijst met evaluatiestandaarden opgesteld, gebaseerd op een aantal theoretische inzichten en praktijkervaringen uit verschillende buitenlandse evaluatienetwerken (Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, Zwitserland). Dit zijn criteria voor een meta-evaluatie (bruikbaarheid, haalbaarheid, eigenaarschap en accuraatheid), waarmee de kwaliteit van een evaluatie kan gemeten worden (Widmer et al., 2000). Het is een normatief instrument zonder verplichtend karakter (De Peuter, De Smedt, et al., 2007a). Wel vormen ze een toetsingskader voor iedereen die betrokken is bij een beleidsevaluatie en vaak zijn ze een vaste waarde in buitenlands beleid. Landen met een relatief mature evaluatiecultuur, hebben deze criteria ook vertaald naar hun eigen normen. Vlaanderen en bij uitbreiding België, hebben momenteel nog geen evaluatiestandaarden, wat een bijkomende aanwijzing is voor een nog steeds premature evaluatie-activiteit en -cultuur.

3.1.3 Evaluatie-verenigingen en uniforme evaluatietechnieken?

Furubo heeft in 2002 een set van criteria ontwikkeld om de maturiteit van een evaluatiecultuur en -praktijk in een bepaald land te meten. Naast de evaluatiecapaciteiten van de beleidsdomeinen zelf, gaat het onder meer over het hebben van evaluatie-verenigingen en van een nationaal discours met betrekking tot evaluatie of het voorkomen van een gevarieerd aanbod van (externe) evaluatoren en uniforme evaluatietechnieken als indicatoren voor deze maturiteit. Furubo et al. (2002) benadrukken dat de ontwikkeling van (inter)nationale organisaties zoals de European Evaluation Association (EES) het ontstaan van professionele netwerken rond evaluatie hebben getriggerd. Academics, beleidsmakers en ambtenaren kunnen hier hun ervaringen delen binnen een informele setting (Varone et al., 2005). Vlaanderen heeft sinds 2007 een Vlaams evaluatieplatform (VEP). Dit is een open netwerk dat gericht is op *“het organiseren en bevorderen van uitwisseling van ideeën, ervaringen, kennis en informatie met betrekking tot beleidsevaluatie tussen de verschillende betrokken actoren (overheid, academische wereld, consultancy, middenveldorganisaties, adviesraden, stichtingen, denktanks), beleidsdomeinen en bestuursniveaus.”* (Vlaams evaluatieplatform). Het platform heeft een wisselend succes; het heeft een zeer succesvolle start gehad, later was de activiteit eerder laag (Pattyn, 2014a) maar recent worden de activiteiten terug opgepikt met verschillende studiedagen en seminars.

Net als het ontbreken van evaluatiestandaarden, is er ook nagenoeg geen wettelijk kader dat een handleiding vormt om evaluatie in de verschillende beleidsdomeinen te introduceren. De SERV heeft hierover recent wel een advies geschreven met tien denksporen voor ex post decreetsevaluatie. Dit advies door de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) tracht voorstellen te formuleren over de aanpak van ex post decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement. De tien denksporen zijn gegroepeerd in drie clusters: (1) bestaande informatie en evaluaties actief gebruiken (waarin men voorstelt om de bestaande evaluaties toegankelijker te maken, informatievoorziening te verplichten en een beleid rond evaluatiebepalingen in decreten uit te werken), (2) de controlefunctie versterken (periodieke evaluatieagenda vragen, beleidsopvolgingsbrieven invoeren en beleidseffectrapportage stimuleren), (3) zelf evaluaties (laten)uitvoeren (instrumenten van de themadebatten verbeteren en meer gebruiken, een structurelere samenwerking met het Rekenhof uitbouwen, de Raad van State inschakelen voor juridisch-technische evaluaties en een werkwijze voor parlementaire evaluatieagenda uitwerken) (SERV, 2015). Dit advies kan een eerste aanzet vormen om toch wettelijk een kader voor evaluatie te creëren. Maar momenteel heeft Vlaanderen, zeker in verhouding tot

Nederland, nog steeds zeer weinig evaluatie die in de wetgeving verankerd is. Hierdoor zijn er ook weinig onafhankelijke bureaus (externe evaluatoren)¹³ die aan beleidsonderzoek doen (Pattyn, 2014a).

Samenvattend kunnen we stellen dat evaluatie nog geen leidend principe geworden is in Vlaanderen. Pattyn (2014a) definieert het Vlaamse evaluatielandschap als een archipel van eilanden inzake beleidsevaluatieactiviteit. Er bestaan diverse definities van evaluatie per beleidsdomein (dus geen uniform jargon), evaluatiestandaarden ontbreken en er zijn zowel departementen als agentschappen actief in evaluatie ondanks de expliciete belasting van de departementen met de evaluatie van beleidsuitvoering sinds het BBB. Er zijn departementen met en zonder evaluatiecellen¹⁴, die verschillen tussen de beleidsdomeinen zijn groot én er is een onbenut potentieel inzake kennisdeling over evaluatie.

3.2 Evaluatie in het Vlaams ruimtelijk beleid

Gezien studies hebben aangetoond dat de evaluatie-intenties en effectieve evaluaties in de verschillende beleidsdomeinen in Vlaanderen sterk verschillen, hebben we in dit hoofdstuk specifieke aandacht voor de evaluatie in het beleidsdomein ruimtelijke ordening, meer bepaald in het departement Ruimte Vlaanderen.

3.2.1 Methodologie

De evaluatie-intenties worden in een aantal documenten van Ruimte Vlaanderen beschreven en deze hebben als input gediend voor de documentanalyse. Maar als er wordt ingezoomd op de effectieve evaluatie in het ruimtelijk beleid in Vlaanderen, dan is er nog relatief weinig materiaal voorhanden. Naast de documentanalyse hebben we daarom op 4 december 2015 een rondetafelgesprek georganiseerd, met een driedelige doelstelling: (1) het verzamelen van informatie over de evaluatiestudies die uitgevoerd zijn door of in opdracht van Ruimte Vlaanderen, (2) het benoemen van de voornaamste karakteristieken van die studies en (3) samen tot een aantal conclusies komen. Ter voorbereiding van dit gesprek is er in samenwerking met een aantal bevoorrechte getuigen een overzicht gemaakt van de evaluaties die door of in opdracht van Ruimte Vlaanderen uitgevoerd zijn sinds 2010. Die tabel is vervolgens tijdens het rondetafelgesprek in onderling overleg verder ingevuld en aangepast, en ontbrekende evaluaties zijn aangevuld. Op basis van persoonlijke communicatie met aan- en afwezigen werden de laatste hiaten achteraf ingevuld, en de tabel werd ter bevestiging naar de aanwezigen doorgestuurd. Na het invullen van de tabel werd er ook gediscussieerd over een aantal beschrijvende en verklarende vragen:

¹³ In Nederland zijn dat momenteel ongeveer 40 bureaus. Een kanttekening hierbij is dat er in Nederland een tendens te herkennen valt waarin de overheid beleidsevaluatie als minder belangrijk aanziet. Reden daarvoor is onder meer dat er bij de overheid zeer sterk bespaard moet worden. Beleidsevaluatie is één van de dingen waarmee ze de burger niet rechtstreeks (en dus ook onopvallend) treffen. (Lezing: beleidsevaluatie in Nederland door Jos Mevissen op 12 maart 2015).

¹⁴ Verschillende factoren werden door Pattyn naast elkaar gezet, om verklaringen te zoeken voor de huidige verdeeldheid in de integratie van evaluatie in de verschillende Vlaamse departementen en agentschappen. Daaruit bleek dat het hebben van een afdeling die evalueert, niet essentieel is om evaluaties uit te voeren. Wel kan het ervoor zorgen dat er budgetten aan de kant gezet worden voor evaluatie. Als beleidsmakers willen dat er een bepaalde continuïteit is in het evalueren, dienen ze eerder te investeren in institutionele verankering van de evaluatiefunctie dan in een evaluatieafdeling.

1. Zijn er ontbrekende studies in de tabel?
2. Zijn er elementen in de tabel die opvallen?
3. Wat zijn de grote gelijkenissen of verschillen tussen de studies.
4. Hoe komt het dat er toch nog relatief weinig geëvalueerd wordt?
5. Hoe valt de verhoogde aandacht voor evaluaties sinds 2013 te verklaren?
6. Hoe komt het dat de evaluatiereflex soms toch sterk geïntegreerd is?
7. Wat leren we hieruit voor toekomstige ruimtelijke beleidsevaluatie?

Gezien het departement Ruimte Vlaanderen uit verschillende afdelingen¹⁵ bestaat, was het van belang om een geëvalueerde groep rond de tafel te krijgen (tabel 9).

Tabel 9: Overzicht van de aanwezigen op het rondetafelgesprek

Afdeling	Naam
SCE	Steven De Bock
AGP	Griet De Mulder
APL	Sylvianne Van Butsele
AOM	Stijn Vanacker
AJB	Wolfgang Vandevyvere
UGent	Luuk Boelens
AOM en UGent	Ann Pisman
UGent	Els Terryn

Er werd aan de aanwezigen op het rondetafelgesprek duidelijk gemaakt dat het niet de bedoeling was om over de kwaliteit van de studies te oordelen, maar wel over het feit of dat de rapporten als evaluatie konden beschouwd worden, aan de hand van de definitie die in dit proefschrift gehanteerd wordt. Daarbij werd er ook gefocust op effectief uitgevoerde evaluatie, niet op de intenties tot evaluatie. In wat volgt zal eerst deze intentie tot evaluatie besproken worden als resultaat van de documentanalyse, gevolgd door de resultaten van het rondetafelgesprek.

3.2.2 Intentie tot evalueren

In de ruimtelijke ordening is de aandacht voor evaluatie in de periode 2004 tot 2009 toegenomen (van 5 naar 20 intenties tot evaluatie in beleidsdocumenten) (De Peuter et al., 2010) en heeft Beter Bestuurlijk Beleid (BBB, zie eerder) dus wel invloed gehad. Maar vanuit de wetgeving zijn er weinig verplichtingen¹⁶ en bijgevolg is er in Vlaanderen nog

¹⁵ Afdeling strategie, coördinatie en evaluatie (SCE) tekent de strategie en programmatie uit en zorgt waar nodig voor coördinatie. De afdeling is ook verantwoordelijk voor communicatie en op te zetten partnerschappen. De afdeling evalueert op onafhankelijke wijze de gevoerde processen. De afdeling juridische en beleidsontwikkeling (AJB) staat in voor de beleidsvoorbereiding en juridische ondersteuning van een realisatiegericht strategisch ruimtelijk beleid. De afdeling gebieden en projecten (AGP) beheert de Vlaamse processen die vanuit gebiedsontwikkeling en proces- projectbeheer en -begeleiding worden opgezet. De afdeling adviseren en participeren lokaal (APL) realiseert de doelstelling van sterke lokale bestuurskracht. De afdeling onderzoek en monitoring (AOM) geeft een stevige basis door de processen in de andere afdelingen kwalitatief en kwantitatief te ondersteunen. De afdeling is het kenniscentrum van de voor de ruimtelijke ontwikkeling relevante thema's en valoriseert de opgedane kennis.

¹⁶ In Nederland is een KBA bijvoorbeeld verplicht om transportplannen te evalueren als men financiering wil ontvangen van de nationale overheid (Beukers et al., 2014).

steeds geen instantie die verantwoordelijk is voor het evalueren van het ruimtelijk beleid (of expliciet die functie opneemt), zoals het Planbureau voor de Leefomgeving in Nederland dat wel is (of doet).

Uit verschillende documenten, afkomstig van het departement Ruimte Vlaanderen, kunnen we afleiden dat de intentie tot evalueren in de ruimtelijke planning gegroeid is, maar dat tot vijf jaar geleden de evaluatiecapaciteit in het beleidsveld ruimtelijke ordening nog verwaarloosbaar was. Dat wordt door volgend citaat uit 2011 bevestigd: *“Er is geen uitgewerkte strategie en aanpak binnen de organisatie. Over het voorbereiden en opzetten van evaluaties bestaat geen intern beleid, en is er geen coördinatie en afweging van de opdrachten, het betrekken van stakeholders wordt niet op systematische manier gedaan. Evenmin is er zicht op wat er met de aanbevelingen gebeurt en hoe de resultaten gevaloriseerd en gecommuniceerd worden.”* (Vlaamse overheid, 2011, p. 14). De beleidsmakers staan op dat moment wel open voor evaluatie, maar het blijft bij mooie theorieën die niet in praktijk worden omgezet. Als er toch geëvalueerd wordt, dan is dat vooral ad hoc en informeel, waarbij het geen vast onderdeel van het beleidsproces vormt (Vlaamse overheid, 2011). De evaluaties die dan wel uitgevoerd werden, bleken meestal prestatiegerichte, rationeel-analytische evaluaties, zonder de veranderende settings en planningsprocessen mee te nemen (Terryn & Pisman, 2013). Men voelt bij het departement de nood aan een introductie van evaluatie, bijvoorbeeld in een aantal pilootprojecten, om de voordelen ervan in te zien.

Er is in 2011 een transitiewerkgroep monitoring en evaluatie van interne processen opgestart binnen het departement Ruimte Vlaanderen, waarbij een inventarisatie gemaakt wordt over de processen die op dat moment al gemonitord worden en welke projecten geëvalueerd werden (Vlaamse overheid - Departement RWO - Afdeling Ruimtelijke Planning, 2012, p. 7). Dit resulteerde in een Positioning Paper Beleidsevaluatie, waarin ze erkennen dat de capaciteit op het vlak van beleidsevaluatie in relatie tot ruimtelijke kwesties op dat moment nog verwaarloosbaar is (Vlaamse overheid, 2011). Deze werkgroep bestaat ondertussen niet meer. Als we kijken naar de beleidsdocumenten die op dat moment uitspraken doen over het toekomstig beleid, dan lijkt evaluatie daar toch een belangrijke rol in op te nemen. Er is een grote vraag naar inbedding van evaluatie in het beleidsveld ruimtelijke ordening en in de beleidscyclus, waarbij evaluatie geen eindstap vormt maar ingebed is in het beleidsproces (Vlaamse overheid, 2011, p. 5). De traditionele benadering van de beleidscyclus wordt dus losgelaten en er bestaat een rol voor evaluatie in elk van de fases van het ruimtelijk beleidsproces (van figuur 5 naar figuur 7).

Nadien wordt het even windstil rond evaluatie, wat een gevolg kan zijn van het transitietraject binnen het departement Ruimte Vlaanderen. In de brochure over deze transitie (Ruimte Vlaanderen, 2013b), worden de eerste sporen voor evaluatie opnieuw opgenomen. Er wordt aangegeven dat Ruimte Vlaanderen een meer onderbouwd en *‘evidence-based’* verhaal wil brengen: *“het steunt op onderzoek, monitoring en evaluatie”* (Ruimte Vlaanderen, 2013b, p. 6) en de afdeling Strategie, Coördinatie en Evaluatie wordt opgericht. Sinds 2014 wordt er ook effectief iemand voltijds aangesteld voor evaluatie. Deze persoon is gestart met het ontwikkelen van een evaluatiekader, waarbij men tracht evaluaties in elke fase van de beleidscyclus te integreren. Dit evaluatiekader dient op termijn aan te geven hoe er met evaluatie zou moeten omgegaan worden, welke actoren daarvoor betrokken dienen te worden en welke principes men wil hanteren. De intentie is om voor elk nieuw decreet, beleidsplan en grootschalig project (zoals T.OP Limburg) een evalueerbaarheidstoets (*evaluability assessment*) te hanteren. Daarin bekijkt men ex ante wat er binnen een periode van 3 à 4 jaar zou geëvalueerd moeten worden, en waar hiervoor hiaten in het beleidsplan zitten. Door deze rationale in elk decreet te integreren, tracht Ruimte Vlaanderen op termijn een zelfevaluatie-agenda te hebben en een

systematische methode voor het evaluatiebeleid te ontwikkelen.¹⁷ Deze benadering leunt zeer nauw aan bij het advies van de SERV van september 2015, waarin tien denksporen voor ex post decreetevaluatie aangereikt worden (zie eerder). Het voordeel van deze benadering is dat monitoring en evaluatie op voorhand beter geïntegreerd zullen zijn en er meer gericht nagedacht wordt in functie van een evalueerbare toekomstvisie. Momenteel wordt er gewerkt aan verschillende nieuwe beleidsplannen en decreten (Beleidsplan Ruimte, Handhavingsplan, Omgevingsvergunning, gebiedswerking, ...), waar meteen ook een evalueerbaarheidstoets voor uitgevoerd wordt, als interne testcases van de nieuwe evaluatiebenadering.

Naast het creëren van een evaluatiekader tracht men ook de evaluatiecultuur en -capaciteit te versterken bij Ruimte Vlaanderen. Men plant extra opleidingen en een actievere kennisdeling en communicatie over de evaluatie en zet budgetten opzij om evaluatie beter in te kunnen zetten. Deze nieuwe ontwikkelingen voor evaluatie worden ook bevestigd in het Ondernemingsplan Ruimte Vlaanderen 2015, met een doorkijk naar 2019. Hierin worden de beleids- en beheersdoelstellingen weergegeven die Ruimte Vlaanderen wil realiseren, evenals de projecten en processen die daarvoor opgezet worden. Over beleidsevaluatie zegt men: "*Ruimte Vlaanderen is verantwoordelijk voor de evaluatie van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen met het oog op verantwoording en bijsturing van de beleidsuitvoering en het informeren van de beleidsvoorbereiding en -planning. Ruimte Vlaanderen heeft de ambitie om beleidsevaluatie structureel in te bedden doorheen zijn werking. Beleidsevaluatie is een horizontaal organisatieproces waarbij relevante stakeholders en partners worden betrokken.*" (Ruimte Vlaanderen, 2015, p. 25).

De intenties tot evalueren lijken dus sterk te groeien, zeker sinds de transitie binnen het departement in 2013. Maar nu rijst de vraag: wordt er ook echt geëvalueerd?

3.2.3 Rondetafelgesprek - criteria

Tijdens het rondetafelgesprek werd een tabel gebruikt met in de rijen de verschillende evaluatiestudies, in de kolommen de informatie over deze studies. In figuur 13 wordt de tabel weergegeven die als basis heeft gediend voor het rondetafelgesprek. Voor de verwerkte resultaten verwijzen we naar tabel 11. In de kolommen worden volgende criteria behandeld:

1. Tijdstip

Voor het tijdstip waarop de evaluatie is uitgevoerd, bestaan er drie mogelijke antwoorden: ex ante (voorafgaand aan de beleidsbepaling), tussentijds (wanneer het beleid wordt uitgevoerd) en ex post (na de beleidsuitvoering). Er werd tijdens het gesprek duidelijk dat dit op twee manieren kan ingevuld worden: het tijdstip waarop de evaluatie bedoeld of verplicht is, en het daadwerkelijke tijdstip van evalueren. Voor de resultaten is het daadwerkelijke tijdstip van evalueren gebruikt.

2. Aanleiding

Een tweede criterium in de tabel is de aanleiding voor de evaluatie. Oorspronkelijk hebben we getracht het onderscheid te maken tussen 'ad hoc' studies en evaluatie vanuit een decretale verplichting (daarom heeft deze kolom in figuur 13 nog 'decretale verplichting' als titel). Maar dit bleek tijdens het gesprek te zwart-wit. Daarom hebben we in de definitieve tabel als kop 'aanleiding' opgenomen, en variëren de antwoorden van 'eigen initiatief' tot afspraken vanuit beleidsbrieven, verplichting vanuit decreten etc. De term 'ad hoc' zelf gebruiken we niet meer, omwille van de

¹⁷ Gezien er nog geen goedgekeurde documenten bestaan voor de vernieuwde evaluatieplannen bij Ruimte Vlaanderen, heeft het gesprek met Steven De Bock op 19 oktober 2015 en het rondetafelgesprek op 4 december 2015 input geleverd voor deze paragrafen.

negatieve bijklank. Een belangrijke eigenschap van de studies op 'eigen initiatief' is dat ze geen onderdeel uitmaken van een (meerjarige) planning.

Ronde tafel Ruimtelijke beleidsvaluatie in Vlaanderen vrijdag 4 december 2015, 15:00 - 17:00, VRC Gent	Datum	Tijdstip	Motief	Hoe? Instrumenten?	Criteria	Intern / Extern	Decreatale verplichting?	Gevolg of resultaat
Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen (RSV)	juli 2010	ex post	beleidsleren	document-analyse, interviews, focusgroep, expertenpanel	doelbereiking, effectiviteit, consistentie, adequaatheid	extern		leerpunten gebruiken ter voorbereiding van BRV
De effectiviteit van de planbatenregeling	mei 2013			cijfermatige analyse en praktijkvoorbeelden	effectiviteit	intern	verplicht	
Evaluatie vd drukfactoren in agrarische gebieden en opstellen v ruimtelijk afwegingskader voor niet-agrarische transformaties	juli 2013	tussentijds	verbetere van beleidsuitvoering, afleggen van verantwoording	GIS-analyse, workshop, document-analyse	effectiviteit	extern	ad hoc	leerpunten gebruiken ter voorbereiding van BRV
Effectiviteit planbatenheffing - monitoringsrapport	okt 2013	tussentijds	verbetere van beleidsuitvoering, afleggen van verantwoording	cijfermatige analyse	effectiviteit	intern en extern	verplicht (vanuit codex R.O)	
Evaluatie van de uitvoering van het Handhavingplan Ruimtelijke ordening over de eerste drie werkingsjaren	dec 2013	tussentijds	verbetere van beleidsuitvoering, afleggen van verantwoording	cijfermatige analyse, expert panel, bevraging, workshops, interviews	doelbereiking, effectiviteit	extern	tussen verplicht en ad hoc	resultaten zijn meegenomen in ontwerp handavingsprogramma
Boek strategische projecten: Planning in Uitvoering	2013	tussentijds	inspiere, verbetere van beleidsuitvoering, beleidsleren	document-analyse, interviews	doelbereiking	intern	ad hoc	
Evaluatie en optimalisatie 'afbakening van de gebieden van de agrarische en natuurlijke structuur' (AGNAS)	dec 2014	ex ante	verbetere van beleidsuitvoering	bevraging	effectiviteit	intern	verplicht	
Brochure ENA en beslissing VL Reg. over verdere aanpak en lopende acties in het uitvoeringsprogramma voor het ENA	juli 2015	tussentijds	verbetere van beleidsuitvoering, beleidsleren		doelbereiking	intern en extern		beslissingen over verdere aanpak
PlanMER en bijhorende watertoets, erfgoedtoets, passende beoordeling....	veelvuldig	ex ante	ondersteunen van beleidplanning	MCA		intern en extern	verplicht	goedkeuring van gewestelijk RUP hangt ervan af
Atrium Lerend netwerk	veelvuldig, sinds 2008	tussentijds	beleidsleren, kennisuitwisseling	overleg		intern		
Voortgangsrapportage militaire domeinen voor besluit VL Regering	veelvuldig	tussentijds				intern		
Tussentijdse rapportage ter voorbereiding van coördinatieplatform AGNAS	veelvuldig (driemaand.)	tussentijds	beleidsleren	document-analyse, actorenoverleg		intern		
Operationele aanbevelingen voor de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen op basis van de arresten v.d. Raad van State	in ontwikkel.	tussentijds	verbetere van beleidsuitvoering en beleidsleren	document-analyse		extern	ad hoc	

Figuur 13: Tabel als input van het rondetafelgesprek op 4 december 2015

3. Motief

Voor het bepalen van het evaluatiemotief is er gestart met de vier categorieën die ook in hoofdstuk 2.5.1 zijn opgenomen. Tijdens het rondetafelgesprek werden hier oorspronkelijk een aantal varianten op gegeven, maar deze zijn ook terug te brengen tot ondersteunen van beleidsplanning, afleggen van verantwoording, verbeteren van de beleidsuitvoering en beleidsleren.

4. Hoe? Instrumenten?

Het vierde criterium gaat in op de instrumenten die gebruikt zijn om de evaluatie uit te voeren, als antwoord op de vraag: hoe heeft men geëvalueerd? Het overzicht van alle mogelijk evaluatie-instrumenten is terug te vinden in hoofdstuk 2.8.

5. Evaluatiecriterium

Vervolgens wordt er ingegaan op de evaluatiecriteria die beoordeeld worden door middel van de evaluatie. Hiervoor verwijzen we naar hoofdstuk 2.5.4.

6. Positie evaluator

Het voorlaatste criterium is de positie van de evaluator. Is de evaluatie intern of extern uitgevoerd? Behoort de evaluator tot de organisatie waarvan het beleid wordt geëvalueerd? Oorspronkelijk leek het alsof er een eenvoudige tweedeling zou kunnen gemaakt worden, maar dit bleek niet zo. Voor een aantal evaluaties was de uitvoerder extern, maar is er intern ook een zeer hoge betrokkenheid geweest. De evaluatie gebeurde bijvoorbeeld aan de hand van een expertenpanel dat grotendeels bestond uit personeel van Ruimte Vlaanderen. Dit soort situaties hebben we 'extern met sterke interne ondersteuning' benoemd.

7. Gevolg of resultaat

Ten slotte werd er ook geanalyseerd wat er gebeurd is met de aanbevelingen en hoe de resultaten van de evaluatie gevaloriseerd of gecommuniceerd werden. Ook een eventuele verklaring daarvoor werd gezocht. Waarom worden resultaten wel of niet gebruikt? Mogelijke antwoorden variëren van de beslissing om bepaalde processen te versnellen of bepaalde andere partners te gaan zoeken tot het herzien van de programmatie of het verleggen van prioriteiten.

De documenten in het kader van evaluatie worden kort verduidelijkt in box 1.

BOX 1: Documenten in het kader van evaluatie

Deze box en tabel 10 geven een chronologisch overzicht van alle documenten die besproken werden op het rondetafelgesprek en die opgenomen zijn in de tabel die de resultaten van het gesprek weergeeft (deze tabel 11 is niet chronologisch, maar thematisch opgebouwd). 1 tot 11 zijn één- of tweemaalige studies of rapportage, 12 tot 15 is een vorm van rapportage die meermaals gebeurt. De documenten waarover onmiddellijk in consensus werd beslist dat ze buiten het bereik van het onderzoek vielen (waaronder evaluaties die voornamelijk in andere beleidsdomeinen zijn uitgevoerd), zijn hierin niet opgenomen.

Tabel 10: Chronologisch overzicht van de onderzochte (evaluatie)studies¹⁸

nr	Periode	Producten en processen
1	jul 2010	Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen (RSV)
2	mrt 2012	Onderzoek naar een instrumentarium voor strategisch en realisatiegericht ruimtelijk beleid in Vlaanderen
3	aug 2012	Analyse en samenvatting van de arresten van de Raad van State over Ruimtelijke uitvoeringsplannen
4	sept 2012	Allemaal Ontvoegd. Actieplan 2015
5	2013	Boek Strategische projecten: Planning in uitvoering
6	jan en dec 2013	Voortgangsrapportage militaire domeinen voor besluit Vlaamse Regering
7	jul 2013	Evaluatie van de drukfactoren in agrarische gebieden en opstellen van een ruimtelijk afwegingskader voor niet-agrarische transformaties
8	okt 2013	Effectiviteit planbatenheffing - monitoringsrapport
9	dec 2013	Evaluatie van de uitvoering van het Handhavingsplan Ruimtelijke ordening over de eerste drie werkingsjaren
10	dec 2014	Evaluatie en optimalisatie 'afbakening van de gebieden van de agrarische en natuurlijke structuur' (AGNAS) Nota aan de Vlaamse Regering
11	juli 2015	Brochure ENA en conceptnota aan de Vlaamse Regering over verder aanpak en lopende acties in het uitvoeringsprogramma voor het ENA
12	veelvuldig	Plan-MER en bijhorende effectbeoordeling
13	veelvuldig	Reguleringsimpactanalyse (RIA)
14	3maandelijks	Tussentijdse rapportage ter voorbereiding van het coördinatieplatform AGNAS
15	jaarlijks	Jaarlijkse beleidsbrieven

1. Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen (RSV)

Het evaluerend onderzoek is uitgevoerd in de eerste helft van 2010 in opdracht van de toenmalige Afdeling Ruimtelijke Planning van het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed van de Vlaamse overheid (Departement RWO - nu departement Ruimte Vlaanderen). Het evaluatieteam bestond uit vier partners: (1) het Instituut voor de Overheid van de K.U. Leuven, (2) SumResearch, (3) het departement Architectuur (Sint-Lucas) van de Hogeschool voor Wetenschap en Kunst en (4) de Nijmegen School of Management van de Radboud Universiteit Nijmegen. De opdrachtgever formuleerde vijf hoofdvragen: (1) In welke mate zijn de in het RSV vooropgestelde trendbreuken gerealiseerd? (2) Is het ruimtelijk instrumentarium in staat geweest de gewenste ruimtelijke

¹⁸ De onderzochte evaluaties zijn opdracht-gestuurde en periodieke evaluaties door of in opdracht van het departement Ruimte Vlaanderen. De eerder management-ondersteunende evaluaties (evaluatie van de derde Steunpuntgeneratie, evaluatie van de kwaliteitskamers) of personevaluaties zijn hier niet in opgenomen.

beleidsdoelstellingen te realiseren? (3) Hebben de doelstellingen van het RSV doorgewerkt in andere beleidsplannen en in welke mate heeft dit ertoe bijgedragen dat de integrerende en coördinerende rol van ruimtelijke ordening werd gerealiseerd? (4) Hebben andere beleidsniveaus bijgedragen tot het realiseren van de ruimtelijke beleidsdoelstellingen? (5) Hoe kan het maatschappelijk draagvlak voor het ruimtelijke ordeningsbeleid geoptimaliseerd worden?

Deze evaluatie van het ruimtelijke structuurplan Vlaanderen (RSV) heeft essentiële leerpunten opgeleverd om het ruimtelijk beleid meer realisatiegericht, strategisch en dynamisch te maken. De leerpunten worden toegepast in de totstandkoming van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en de voorbereiding van de optimalisering van het planningsstelsel. Er bestond voor deze studie geen evaluatieverplichting, wel is het decretaal verplicht om het RSV om de vijf jaar te herzien (niet te evalueren).

Voets, J., De Peuter, B., Vandekerckhove, B., Broeckaert, D., Le Roy, M., Maes, P., De Decker, P., Bervoets, W., van der Heijden, R. en Blummel, P., 2010, *Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen.*

2. Onderzoek naar een instrumentarium voor strategisch en realisatiegericht ruimtelijk beleid in Vlaanderen

Dit onderzoek evalueert het huidige instrumentarium en formuleert aanbevelingen voor de actualisatie en de vernieuwing van het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium met het oog op een strategisch en realisatiegericht ruimtelijk beleid. De resultaten van het evaluerende deel in de studie, zijn het gevolg van uitgebreide gesprekken met twee groepen van geselecteerde experts. Een eerste groep experts bestond uit een tiental personen uit de academische wereld, de studiebureaus en het juridische werkveld die de voorbije jaren een belangrijke stem hebben gehad in het debat rond ruimtelijk beleid. De tweede groep experts bestond uit ambtenaren van verschillende Vlaamse beleidsvelden die sterk verbonden zijn met het ruimtelijk beleid.

Technum Tractebel Engineering ism. LDRadvocaten, 2012, *Onderzoek naar een instrumentarium voor strategisch en realisatiegericht ruimtelijk beleid in Vlaanderen.*

3. Analyse en samenvatting van de arresten van de Raad van State over Ruimtelijke uitvoeringsplannen

De aanleiding voor deze studieopdracht was de vaststelling dat heel wat ruimtelijke uitvoeringsplannen worden aangevochten voor de Raad van State en dit om diverse redenen. Het was voor het Departement RWO belangrijk om een degelijk overzicht te hebben van de motieven die aangehaald worden in de procedures voor de Raad van State tegen ruimtelijke uitvoeringsplannen en het standpunt van de Raad van State daarover te kennen in de arresten. De doelstelling van deze studie was dus om uiteindelijk meer robuuste ruimtelijke uitvoeringsplannen te maken, gebaseerd op leerpunten na een systematische analyse van de arresten van de Raad van State.

Momenteel wordt er een vervolgstudie uitgevoerd met dezelfde motieven en uitwerking, onder de naam 'Operationele aanbevelingen voor de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen op basis van de arresten van de Raad van State'.

Aerts, P. & Baert, F., 2012, *Analyse en samenvatting van de arresten van de Raad van State over Ruimtelijke uitvoeringsplannen.*

4. Allemaal Ontvoogd. Actieplan 2015

Ontvoogding werd meer dan 15 jaar geleden decretaal geïntroduceerd in het ruimtelijk beleid. Het is vervolgens altijd de bedoeling geweest dat alle Vlaamse gemeentes ontvoogd zouden worden. Diverse deadlines werden naar voren geschoven en ondersteuningsmechanismen werden opgezet. In 2015 is de beleidsmatige wens om de ontvoogding af

te sluiten. Eind 2011 is men bij Ruimte Vlaanderen gestart met het onderzoeken van de ontvoogdingsvoorwaarden (stand van zaken en redenen voor niet-ontvoogding) met het oog op meer ontvoogdingen en als streefdoel "alle steden en gemeentes ontvoogd in 2015". Deze doelstelling is ingebed in de Beleidsnota Ruimtelijke Ordening 2009-2014 van minister Philippe Muyters en het witboek interne staathervorming van 8 april 2011. Er werd een evaluatieopdracht gegeven met betrekking tot het ontvoogdingsproces van gemeenten, met een actieplan als doel. Dit mondde uit in een intern evaluatierapport (Allemaal Ontvoogd. Actieplan 2015). De evaluatievragen daarvoor waren onder meer: waar staan we nu, wat is het probleem, waar zitten de knelpunten, moeten de voorwaarden veranderen, moeten we op een andere manier met de voorwaarden omgaan?

In navolging van deze interne evaluatie werd er een actieplan opgesteld door het kabinet. Daarin trachtte men te verduidelijken hoe ze met de evaluatie zouden omgaan. Resultaat zijn vier hoofdacties met een aantal deelacties, waaronder de tussentijdse rapportage. Die rapportage maakt deel uit van de "permanente monitoring". De vragen in deze rapportage zijn louter beschrijvende vragen (vb. Waar staan we vandaag?) wat op zich een aanwijzing is dat het om monitoring gaat en niet om evaluatie.

Vlaamse overheid, Departement RWO, 2012, Allemaal ontvoogd. Actieplan 2015.

5. Boek strategische projecten: Planning in Uitvoering

Het boek 'Planning in uitvoering' geeft een overzicht van de strategische projecten die subsidies ontvangen hebben vanuit het ruimtelijk beleid voor projectcoördinatie. De geschiedenis van het instrument strategisch project wordt toegelicht, tientallen betrokkenen getuigen vanuit hun ervaringen over veranderingen in de ruimte en de wijze waarop ze op een strategische manier hieraan kleur hebben gegeven en 30 projecten worden beschreven. Het is dus een beschrijving, een voortgangsrapportage die als monitoring zou beschouwd worden maar zeker niet als evaluatie. Het doel van het boek was informeren en inspireren, een kennisdeling van de *best practices* zonder deze te evalueren. De kennis die achter het boek zit, zou wel gebruikt kunnen worden om een gedegen evaluatie uit te voeren van de strategische projecten als instrument.

Vlaamse overheid, Departement Ruimte Vlaanderen, 2013, Planning in uitvoering: strategische projecten in het Vlaams Ruimtelijk Beleid. Brussel.

6. Voortgangsrapportage militaire domeinen voor besluit Vlaamse Regering

Op federaal niveau is er een aantal jaren geleden beslist om 77 militaire domeinen uit gebruik te nemen (desaffectatie). Naar aanleiding daarvan heeft de Vlaamse Regering een beslissing genomen: de nota aan de leden van de Vlaamse Regering van 30 maart 2012 betreffende 'Vrijgekomen militaire domeinen: stand van zaken en vervolgstappen inzake ruimtelijke ordening en vastgoedbeleid'. Het bevat een plan van aanpak dat voorziet in verschillende initiatieven op maat van de opportuniteiten die zich op het terrein aandienen. Tegelijk werd aan het departement Ruimte Vlaanderen gevraagd om een globale monitoring op te zetten over het geheel van de initiatieven en halfjaarlijks te rapporteren aan de Vlaamse Regering. Een eerste rapportage van die initiatieven aan de Vlaamse regering in dit verband gebeurde op 25 januari 2013. Een tweede rapportage aan de Vlaamse regering gebeurde op 6 december 2013. Een derde rapportage is eind 2015 in voorbereiding.

Deze rapportage is voornamelijk een voortgangsrapportage, een stand van zaken van allerlei planprocessen op de drie beleidsniveaus. Het is een globale monitoring, geen evaluatie want de (meer)waarde van het object van de evaluatie wordt niet bekeken en het gaat voornamelijk om een registratie van geobserveerde effecten, zonder daar een waardeoordeel over

uit te spreken (Persoonlijke communicatie Viki Peeters, 4 december 2015). De verschillende militaire domeinen worden opgesomd per provincie en voor elk domein wordt een stand van zaken opgegeven.

Mededeling aan de leden van de Vlaamse Regering 6 december 2013, betreffende vrijgekomen militaire domeinen: rapportage van globale monitoring van initiatieven.

7. Evaluatie van de drukfactoren in agrarische gebieden en opstellen van een ruimtelijk afwegingskader voor niet-agrarische transformaties

Dit onderzoek formuleert een aantal aanbevelingen voor het ruimtelijk beleid om ongewenste effecten van transformaties te vermijden in gebieden die strategisch belangrijk zijn om voor te behouden voor voedselproductie. De aanbevelingen worden gebruikt in de voorbereiding van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, in het bijzonder het beleid over veerkrachtige ruimte in Vlaanderen.

Het rapport gaat vooral om het in beeld brengen van niet-agrarische fenomenen in agrarisch gebied (de verpaarding, residentialisering etc.). Het is toch opgenomen als evaluatierapport omdat er onder andere wel een evaluatie gedaan wordt van de regelgeving en instrumentarium in één van de hoofdstukken van het rapport. *“We evalueren in dit deel de relevante elementen uit het ruimtelijk instrumentarium en de regelgeving en bekijken in welke mate ze ongewenste effecten van niet-agrarische ontwikkelingen mee in de hand kunnen werken of verhinderen. Tot slot worden ook een aantal verbetermogelijkheden en denkpistes voor nieuwe instrumenten geformuleerd.”* (Antea Group & KULeuven, 2013, p. 77)

Antea group en KU Leuven, 2013, Evaluatie van de drukfactoren in agrarische gebieden en opstellen van een ruimtelijk afwegingskader voor niet-agrarische transformaties.

8. Effectiviteit planbatenheffing - monitoringsrapport

Dit rapport kwam tot stand na samenwerking van de beleidsdomeinen Ruimte Vlaanderen en Financiën en Begroting en is opgemaakt als een onderdeel van de evaluatie van de planbatenheffing. Het doel is om de tarieven die worden gebruikt voor het berekenen van de planbatenheffing te actualiseren en de effectiviteit van de planbatenregeling te evalueren. De monitoring van de planbatenheffing, op basis van geïnde en ingekohierde bedragen afkomstig van die planbatenheffing, vormen hierin de voorbereiding voor een kwalitatieve evaluatie aan de hand van een aantal stellingnames. Dit laatste deel is echter nooit uitgevoerd en bijgevolg blijft dit een voortgangsrapport (monitoring) en geen evaluatie.

De aanleiding voor dit rapport was de verplichte evaluatie vanuit de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening: Artikel 2.6.19. voorziet in een evaluatiemechanisme dat toelaat om de effectiviteit van de planbatenregeling op te volgen en het adequaat karakter van de tariefregeling te bewaken. Het Besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 ‘betreffende sommige aspecten van de planbatenheffing’ voorziet in een globaal evaluatierapport om de 5 jaar. Dit rapport zou ten laatste op 31 mei 2013 afgerond moeten zijn, maar de evaluatie blijft achterwege.

Ruimte Vlaanderen, 2013, Effectiviteit planbatenheffing - monitoringsrapport.

9. Evaluatie van de uitvoering van het Handhavingsplan Ruimtelijke ordening over de eerste drie werkingsjaren

Het onderzoek evalueert het handhavingsplan van juli 2010. In dit handhavingsplan is opgenomen dat er jaarlijks geëvalueerd moet worden en monitoring verplicht is (Vlaamse overheid, 2010, p. 6). Maar deze evaluatiestudie (over de eerste drie werkingsjaren) is niet de verplichte evaluatie uit het handhavingsplan. Het is een evaluatieonderzoek dat uitgeschreven werd op initiatief van Ruimte Vlaanderen, zonder een wettelijke verplichting.

De onderzoeksvraag voor deze studie was: Heeft het handhavingsplan ruimtelijke ordening de vooropgestelde doelen bereikt? Focus daarbij lag op het bereiken van een maatschappelijk draagvlak en het beter naleven van de rechtsregels. De evaluatie werd uitgevoerd door middel van de handhavingsmonitor, online bevraging, workshops, interviews en expertenpanels.

SumResearch, 2013, Evaluatie van de uitvoering van het Handhavingsplan Ruimtelijke ordening over de eerste drie werkingsjaren.

10. Evaluatie en optimalisatie 'afbakening van de gebieden van de agrarische en natuurlijke structuur' (AGNAS) (nota aan de Vlaamse Regering)

Ter uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, werden gebieden afgebakend van agrarische en natuurlijke structuur (AGNAS). In 2003 is een administratie-overschrijdende projectwerking opgezet om een gebiedsgerichte en geïntegreerde ruimtelijke visie op landbouw, natuur en bos op te stellen, in overleg met de betrokken gemeenten, provincies en belangengroepen. In het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 stelt men: *"met het oog op een duurzame en kwalitatieve inrichting van de open ruimte evalueren en optimaliseren we het AGNAS-proces."* (Vlaamse overheid, 2014, p. 57)

Dit krijgt een gevolg in een nota Vlaamse Regering betreffende de Evaluatie en optimalisatie 'afbakening van de gebieden van de agrarische en natuurlijke structuur' (AGNAS), voorgelegd aan de Vlaamse Regering op 19 december 2014 door minister van omgeving, natuur en landbouw Joke Schauvliege. De evaluatienota maakt een inhoudelijke analyse van het AGNAS-proces zoals het tot hertoe verlopen is. De inhoudelijke lijnen en het plan van aanpak worden geëvalueerd en sterktes en zwaktes geëxpliciteerd, om zo de aanpak, de organisatiestructuur en het instrumentarium te kunnen bijsturen en de werking te verbeteren.

Nota aan de leden van de Vlaamse Regering, 19 december 2014, betreffende de evaluatie en optimalisatie 'afbakening van de gebieden van de agrarische en natuurlijke structuur' (AGNAS).

11. Brochure ENA en conceptnota aan de Vlaamse Regering over verder aanpak en lopende acties in het uitvoeringsprogramma voor het ENA

Het Economisch Netwerk Albertkanaal (ENA) is een ruimtelijk samenhangend economisch netwerk van bedrijvigheid in Vlaamse gemeenten die aan het Albertkanaal gelegen zijn, in de nabijheid van de E313. De Vlaamse overheid werkt actief rond dit netwerk met als doel de economische sterkten van het gebied op elkaar af te stemmen en de economische groei gestructureerd op te vangen. In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) werd het ENA bindend geselecteerd als een economisch netwerk van Vlaams niveau (RSV 1997 en herziening 2012).

De realisaties van het proces werden in 2015 in een brochure geïllustreerd. Op 17 juli 2015 was er een conceptnota aan de leden van de Vlaamse Regering betreffende de verdere aanpak en de lopende acties in het uitvoeringsprogramma voor het economisch netwerk Albertkanaal. In deze nota worden de gerealiseerde en lopende acties overlopen (voortgangsrapportage) en op basis daarvan wordt er een voorstel voor beslissing opgesteld, waarin de acties geëvalueerd worden en toekomstige processen aangegeven worden. Deze conceptnota is dus voor een groot deel een voortgangsrapportage (monitoring), maar houdt ook een klein deel evaluatie in.

Brochure: Vlaamse overheid, 2015, 10 jaar economisch netwerk Albertkanaal 2005-2015.

Conceptnota aan de leden van de Vlaamse Regering, 17 juli 2015, betreffende de verdere aanpak en de lopende acties in het uitvoeringsprogramma voor het economisch netwerk Albertkanaal.

12. Plan-MER en bijhorende effectbeoordeling

De Europese richtlijn 2001/42/EG bepaalt welke plannen aan een milieueffectrapportage onderworpen moeten worden. Alle ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP) en bijzondere plannen van aanleg (BPA) vallen onder het toepassingsgebied van deze richtlijn. Concreet betekent dit dat de initiatiefnemer van een ruimtelijk uitvoeringsplan of BPA (Vlaamse Regering, Deputatie of College van Burgemeester en Schepenen) moet kiezen voor één van de volgende drie pistes: een milieueffectrapport (plan-MER) opstellen, een 'verzoek tot ontheffing' aanvragen, een 'onderzoek tot milieueffectrapportage (m.e.r.)' uitvoeren.

Deze milieueffectrapportage is een typische vorm van een ex ante effectevaluatie, als hulpmiddel bij de besluitvorming. Vanuit Ruimte Vlaanderen wordt deze planMER uitgevoerd bij het opstellen van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP). Dikwijls worden extra effectbeoordelingen gehanteerd, waaronder de watertoets, erfgoedtoets, passende beoordeling, mobiliteitseffectrapportage, maatschappelijke kosten-baten analyse, verkeersveiligheidseffectbeoordeling, etc.

13. Reguleringssimpactanalyse (RIA)

Reguleringssimpactanalyse is een geheel van logische stappen die moeten worden gevolgd bij de voorbereiding van een beleidsmaatregel die wordt opgenomen in Vlaamse regelgeving. RIA komt neer op het doorlopen van een gestructureerd proces en resulteert in een document dat inzicht geeft in de voor- en nadelen van mogelijke beleidsopties door hun effecten onderling te vergelijken. RIA is ook een instrument voor een geïntegreerde effectenrapportage met niet alleen de rechtstreeks beoogde effecten, maar ook de indirecte effecten. De RIA streeft na om de kwaliteit van het openbaar beleid te verbeteren door van tevoren de potentiële gevolgen van het project op een brede waaier van domeinen te analyseren, zowel economisch als maatschappelijk en ecologisch.

Het uitvoeren van een RIA is verplicht sinds 2005 voor alle voorontwerpen van decreet en ontwerpbesluiten van de Vlaamse Regering die een regulerend effect hebben op de burger, het bedrijfsleven of non-profit organisaties (meest recente omzendbrief van de Vlaamse Regering: 14 maart 2014 betreffende de Regelgevingsagenda, reguleringssimpactanalyse en compensatieregel administratieve lasten). Er zijn echter verschillende uitzonderingen mogelijk (onder andere bij begroting en fiscaliteit, bij dringende noodzakelijkheid en hoogdringendheid), waar veelvuldig gebruik van gemaakt wordt.

14. Tussentijdse rapportage ter voorbereiding van coördinatieplatform AGNAS (C-AGNAS)

C-AGNAS is het coördinatieplatform op hoog beleidsniveau die het verder verloop van het afbakeningsproces van de gebieden van de agrarische en natuurlijke structuur (AGNAS) beleidsmatig aanstuurt, opvolgt en evalueert. Het bestaat uit vertegenwoordigers van de betrokken kabinetten, de administraties, VVSG, VVP, Boerenbond, Algemeen Boerensyndicaat, Natuurpunt en Bond Beter Leefmilieu. Het maakt deel uit van een partnerschapsmodel, ook bestaande uit een administratie-overschrijdend planningsteam (P-AGNAS) en een dagelijks bestuur. Het planningsteam is belast met de concrete beleidsmatige voorbereiding en uitwerking van de RUP's, samengesteld uit 9 VTE vanuit ruimtelijke ordening (4), onroerend erfgoed (1), Agentschap Natuur en Bos (2) en Afdeling duurzame landbouwontwikkeling (2) en inhoudelijk ondersteund door provinciale aanspreekpunten bij INBO en VLM.

C-AGNAS staat o.a. in voor de opmaak van het 'gebiedsgericht programma' waarin vastgelegd wordt welke RUP-processen het komende werkjaar opgestart worden. De overlegstructuur die werd opgezet is een initiatief van de Vlaamse Regering. Ter voorbereiding van dit coördinatieplatform wordt een driemaandelijks voortgangsrapportage

verwacht. Deze voortgangsrapportage wordt behandeld en geëvalueerd op het coördinatieplatform en is op die manier onderdeel van de evaluatie.

15. Jaarlijkse beleidsbrieven en de Commissie Ruimtelijke Ordening van het Vlaams Parlement als evaluerend platform

Vanuit de scheiding der machten en de parlementaire democratie is het grondwettelijk vastgelegd dat er parlementaire controle op de regering (uitvoerende macht) dient te gebeuren. Per legislatuur worden de beleidsnota's van elke Vlaamse minister behandeld in het parlement. In die beleidsnota wordt aangegeven welk beleid de minister wil voeren in de hele zittingsperiode. Als de begroting wordt ingediend, voegt elke Vlaamse minister daar één of meer beleidsbrieven bij over de domeinen waarvoor hij bevoegd is. Een beleidsbrief bevat een overzicht van de uitvoering van de begroting voor het lopende begrotingsjaar en een prognose over de beleidsinvulling tijdens het volgende begrotingsjaar. Deze beleidsbrieven worden besproken in de bevoegde commissie, samen met het stuk van de begroting waarvoor de commissie bevoegd is.

Deze commissie bestaat uit een groep van volksvertegenwoordigers die zich gespecialiseerd hebben in een bepaald onderwerp. Het beleidsdomein ruimtelijke ordening valt onder de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening, Energie en Dierenwelzijn. Deze commissies komen twee- tot driewekelijks samen. Dit principe is geselecteerd als evaluatie omwille van de controlerende taak van het parlement op de regering. Er gaat meestal een vorm van voortgangsrapportage aan vooraf (waaronder de beleidsbrieven). Daarnaast kan het Vlaams Parlement ook ad-hoc commissies samenroepen, waar de commissie Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten (Commissie Sauwens) een voorbeeld van is.

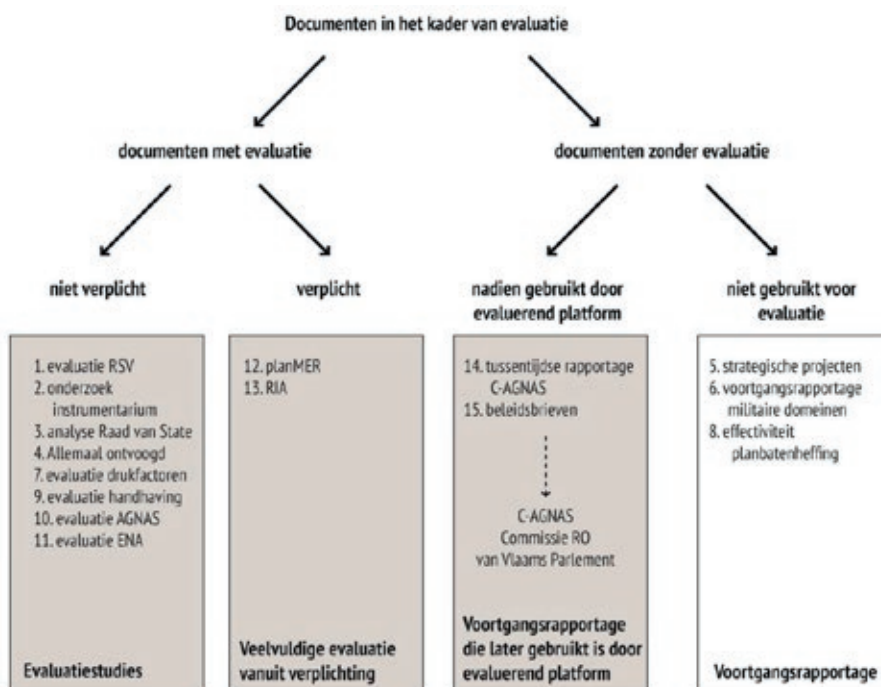
Vanuit de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (art. 1.2.1) wordt er een voortgangsrapportage gekoppeld aan die beleidsbrieven. *“De bij het Vlaams Parlement in te dienen beleidsbrieven over het beleidsveld ruimtelijke ordening omvatten onder andere: [...] 3° een rapportering omtrent de voortgang van planningsprocessen en de uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, telkens op gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau.”* Die (jaarlijkse) beleidsbrieven bevatten dus voornamelijk een voortgangsrapportage en zijn op zich dus geen evaluatie. Hun behandeling in de bevoegde commissies, zijn dat wel.

3.2.4 Resultaat: vier verschillende types (evaluatie)documenten

Tijdens het rondetafelgesprek werd al snel duidelijk dat er discussie bestond tussen wat wel en wat niet tot evaluatie gerekend kon worden. Waar ligt de (fijne) grens? Is voortgangsrapportage wel evaluatie of is dit enkel monitoring? Wat doen we met een knelpuntennota? Speelt de kwaliteit van de evaluatie een rol om te zeggen of het evaluatie is?

Gedurende de discussie begon men categorieën te maken in de verschillende producten en processen, zonder deze expliciet te benoemen. Er werd gesuggereerd om een maturiteitsniveau toe te kennen aan de studies, en een onderscheid te maken tussen rapporten die op zich evaluatie inhielden en rapporten die evaluatie tot gevolg hadden.

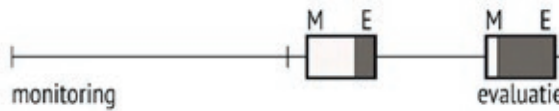
Als resultaat van de verwerking van het rondetafelgesprek benoemen we nu vier verschillende vormen, waarvan de eerste drie vormen behoren tot evaluatie: evaluatiestudies, veelvuldige evaluatie vanuit verplichting en voortgangsrapportage die later gebruikt is door een evaluerend platform. De laatste categorie is voortgangsrapportage die niet gebruikt is voor evaluatie, maar daar wel de potentie toe heeft (en om deze reden dus wel opgenomen is). In figuur 14 en in de onderstaande paragrafen worden de verschillende categorieën verduidelijkt en tabel 11 geeft een overzicht van de resultaten en de verschillende criteria als output van het rondetafelgesprek. Categorieën 1 en 2 zijn die documenten die een evaluatie-onderdeel hebben (de grootte van dit onderdeel speelt op zich geen rol), 3 en 4 zijn voortgangsrapportage. De evaluatie wordt in de derde categorie pas later toegevoegd of uitgevoerd.



Figuur 14: Vier verschillende types (evaluatie)documenten. Verwerking van de resultaten van het rondetafelgesprek

1. *Evaluatiestudies*

In deze categorie horen acht evaluatiestudies, die in zeven van de gevallen op eigen initiatief (en dus niet verplicht of opgenomen in een meerjarenplanning) zowel extern als intern uitgevoerd zijn. Dit zijn meestal de studies die in het rondetafelgesprek het hoogste maturiteitsniveau toegekend kregen, en die ook het best gekend zijn omwille van een duidelijke communicatie over deze studies.



Figuur 15: Schematische weergave van de evaluatiestudies en de veelvuldige evaluatie

De hoeveelheid evaluatie is niet in elk van deze studies gelijk. Bij de studie over de drukfactoren in agrarische gebieden bijvoorbeeld (nr. 7 in het overzicht), gaat men vooral de fenomenen in het agrarisch gebied in beeld gaan brengen (vertuining, verpaarding, ...). Maar omdat er één hoofdstuk zeer duidelijk het bestaand instrumentarium evalueert, wordt deze studie opgenomen tussen de lijst evaluatiestudies. De hoeveelheid evaluatie is op zich dus geen bepalende factor, maar er moet een minimum aan evaluatie aanwezig zijn. In figuur 15 wordt dit voorgesteld.

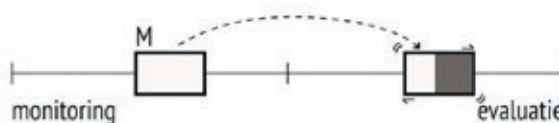
2. *Veelvuldige evaluatie vanuit verplichting (evaluatie-instrumenten)*

Een tweede categorie wordt gevormd door evaluaties die veelvuldig uitgevoerd worden ter ondersteuning van de beleidsplanning, omdat men daartoe verplicht is. Onder deze categorie vallen de planMER met alle bijhorende studies en de reguleringsimpactanalyses. De verhouding evaluatie ten opzichte van monitoring is ook hier geen bepalende factor, op voorwaarde dat er een minimum aan evaluatie aanwezig is (figuur 15).

3. *Voortgangsrapportage die later gebruikt is door een evaluerend platform*

Voortgangsrapportage zal meestal een antwoord geven op de beschrijvende analysevragen (wat-vragen), de 'waarom- en hoe-vragen' worden vervolgens beantwoord door middel van evaluatie. De voortgangsrapportage werkt dus in tandem met de evaluatie die erop kan volgen. Het motief voor de rapportage is dikwijls het afleggen van verantwoording (administratie tegenover de minister en minister tegenover de regering), en het heeft heel dikwijls als criterium de effectiviteit van het gevoerde beleid. Het heeft vaak tot het gevolg dat de programmatie daardoor aangepast wordt en prioriteiten verlegd worden.

Categorie 3 start met voortgangsrapportage en de evaluatie zit niet in het document zelf, maar in het gevolg of het resultaat. Het voortgangsrapport is dan de input voor de evaluatie, die gebeurt door een 'evaluerend platform' (figuur 16). Het zijn commissies of platformen die op basis van onder meer de voortgangsrapportage, evaluaties uitvoeren. Dat wil niet zeggen dat alle uitspraken van deze organen ook evaluaties zijn. Net zoals bij de evaluatiestudies, kan de hoeveelheid evaluatie variëren.



Figuur 16: Schematische weergave van de voortgangsrapportage (links) die gebruikt is door een evaluerend platform (rechts)

De voortgangsrapportage heeft meestal als onderwerp de uitvoering van het beleid, waarbij er een voortgangscontrole kan gebeuren van de beleidsuitvoering. Zolang er daarbij geen waardering wordt uitgesproken of verklaard wordt waarom bepaalde elementen wel of niet uitgevoerd zijn, blijft het bij een loutere voortgangsrapportage of monitoring en hoort dit bij categorie 4. Het voornaamste motief hier is het afleggen van verantwoording over die voortgang, wat meestal in overleg gebeurt.

De twee voortgangsrapporten van deze categorie (Tussentijdse rapportage voor C-AGNAS en de jaarlijkse beleidsbrieven) werden intern uitgevoerd en hadden beide als criterium de effectiviteit. Motivering was het afleggen van verantwoording en beleidsleren. De evaluerende platformen waren respectievelijk C-AGNAS en de Commissie Ruimtelijke Ordening van het Vlaams Parlement.

Vergelijkbaar met deze evaluerende platformen is het atrium lerend netwerk. Dit is een informeel en ambtelijk netwerk, waar ambtenaren ruimtelijke ordening over de bestuursniveaus heen met elkaar in contact staan en is sinds 2008 actief. De atria vormen een platform om Vlaams beleid te co-creëren, door lokale initiatieven op te sporen die relevant zijn voor de Vlaamse agenda en aan bestuurskracht te werken. Het vormt een lerend mechanisme waardoor afhankelijk van het onderwerp andere criteria wordt gebruikt voor het lerend evalueren en er wordt steeds meer systematisch gewerkt in het atrium. Momenteel wordt dit netwerk door de actoren zelf niet beschouwd als evaluatie, maar wel als klankbord. Het is een lerend organisme, maar de evaluatie daarin wordt nog niet geëxpliciteerd.

4. *Voortgangsrapportage die niet gebruikt is voor evaluatie*

De voortgangsrapportage als principe werd eerder al besproken. In het ruimtelijk beleid bestaat er nogal wat rapportage die later niet geëvalueerd wordt, dus waarbij de potenties niet benut worden. Doordat de terminologie van evaluatie en monitoring nog niet duidelijk gedefinieerd werd in het ruimtelijk beleid, doet men dikwijls een voortgangsrapportage terwijl er wel een decretale verplichting bestaat om bepaald aspecten van het beleid te evalueren. Dit zegt iets over het belang van evaluatie en de volwassenheid daarvan in het ruimtelijk beleid. Om dit te kunnen aangeven, hebben we deze categorie toch in de tabel opgenomen, hoewel ze geen evaluatie is. Deze opsomming is bijgevolg ook niet volledig, ze dient enkel ter illustratie.



Figuur 17: Schematische weergave van de voortgangsrapportage die niet gebruikt is voor evaluatie

Voor de voortgangsrapportage was het in de meeste gevallen eenvoudig om op het rondetafelgesprek de verschillende criteria in de tabel in te vullen. Het voornaamste motief is ook hier het afleggen van verantwoording. Het is echter niet omdat het motief voor de rapportage het afleggen van verantwoording is, wat één van de evaluatiemotieven kan zijn, dat het document ook als evaluatie kan beschouwd worden. Zolang er geen waardering gebeurt, blijft dit een vorm van monitoring. Vergelijkbaar kwam in het rondetafelgesprek rapportage aan bod die op een zeer systematische wijze gebeurd is, waardoor men wou concluderen dat door het hebben van die systematiek, de rapportage als evaluatie kon gelden. Verwijzend naar de definitie van evaluatie die in dit proefschrift gehanteerd wordt, komt er bij voortgangsrapportage op zich geen enkele waardering of verklaring aan te pas, dus kan het niet als evaluatie gecategoriseerd worden (figuur 17). Wat wel klopt, is dat in de ideale wereld deze rapportage in een structuur zou moeten zitten die tot evaluatie kan leiden. Maar dit is tot op heden nog niet het geval.

Gezien deze rapportage later niet als input gebruikt werd voor evaluatie, wordt er weinig gevolg gegeven aan deze rapportage. Het evaluatiecriterium is ook vaak doelbereiking (mate waarin de doelstellingen behaald zijn) en niet de effectiviteit (mate waarin de geobserveerde effecten toe te schrijven zijn aan het beleid). Het is ook opvallend dat de drie rapporten die de evaluatiefase niet halen, voornamelijk intern uitgevoerd zijn.

Naam	Datum	Tijdstip	Aanleiding	Motief	Hoe? Instrumenten?	Evaluatiecriterium	Positie evaluator	Gevolg of resultaat
Documenten met evaluatie								
niet verplicht								
1	jul 10	ex post	eigen initiatief	beleidsleren, ondersteunen van beleidsplanning	documentanalyse, interviews, focusgroep, expertenpanel	doelbereiking, effectiviteit, consistentie, adequaatheid	extern met sterke interne begeleiding	systeem van beleidsplanning, leerpunten ter voorbereiding van het BRV
2	mrt 12	tussentijds	eigen initiatief	ondersteunen van beleidsplanning, beleidsleren en verbeteren van beleidsuitvoering	documentanalyse, delphi-bevraging, workshop	adequaatheid, relevantie	extern	aanpassing instrumentarium
3	aug 12	tussentijds	eigen initiatief	verbeteren van beleidsuitvoering en beleidsleren	documentanalyse	juridische en technische efficiëntie	extern met sterke interne begeleiding	praktijk RUP's (indiv. dossiers), typevoorschriften of regeling aanpassen (bv. validatie-decreet voor het integratiespoor is gevolg)
4	sep 12	tussentijds	eigen initiatief	beleidsbepaling	gesprekken gemeenten, document- en data-analyse	effectiviteit	intern	voorwaarden en praktijk aanpassen, opstellen van een actieplan, permanente monitoring
7	jul 13	tussentijds	eigen initiatief	verbeteren van beleidsuitvoering en afleggen van verantwoording	GIS-analyse, workshop, documentanalyse	adequaatheid, relevantie	extern	leerpunten ter voorbereiding van het BRV
9	dec 13	tussentijds	eigen initiatief	verbeteren van beleidsuitvoering en afleggen van verantwoording	handhavings-monitor, cijfermatige analyse, online bevraging, workshops, interviews en expert panel	doelbereiking en effectiviteit	extern	resultaten zijn meegenomen in het ontwerp handhavings-programma
10	dec 14	tussentijds	Vlaams regeerakkoord	verbeteren van beleidsuitvoering	bevraging, analyse sterktes en zwaktes	effectiviteit	intern	besluitvorming
11	jul 15	tussentijds	eigen initiatief	verbeteren van beleidsuitvoering, afleggen van verantwoording, beleidsleren	documentanalyse, terreinverkenning	doelbereiking en effectiviteit	intern en extern	beslissingen over verdere aanpak
verplicht								
12	veelvuldig	ex ante	verplicht	ondersteunen van beleidsplanning	Zeer veel verschillende instrumenten, afhankelijk van het onderwerp	effectiviteit	intern en extern	formele vereiste voor de goedkeuring van RUP en onderbouwing van beslissing
13	veelvuldig	ex ante en ex post	verplicht (omzendbrief)	ondersteunen van beleidsplanning	documentanalyse	doelbereiking, consistentie, adequaatheid	intern	aanpassen van de regeling

Naam	Datum	Tijdstip	Aanleiding	Motief	Hoe? Instrumenten?	Evaluatiecriterium	Positie evaluator	Gevolg of resultaat
Documenten zonder evaluatie								
nadien in evaluatieproces gebruikt								
14	3maandelijks	tussentijds	initiatief Vlaamse Regering	beleidsleren en afleggen van verantwoording	documentanalyse, actorenoverleg	effectiviteit	intern	programmatische aanpassen, bijsturing van de aanpak
15	Jaarlijks	tussentijds	verplichting vanuit codex RO.	beleidsleren en afleggen van verantwoording	documentanalyse en actorenoverleg	effectiviteit	intern	wetgeving aanpassen, resoluties, moties, bijsturing aanpak
nadien niet gebruikt voor evaluatie								
5	2013	tussentijds	eigen initiatief	verbeteren van beleidsuitvoering, beleidsleren	documentanalyse en interviews	doelbereiking	intern	geen
6	jan en dec 2013, derde in voorb.	tussentijds	afpraak om op te volgen in nota Vlaamse Regering	afleggen van verantwoording	bevragen van provincie en gemeente, documentanalyse	doelbereiking - hoeveel RUP's	intern	programmatische
8	okt 13	tussentijds	verplichting vanuit codex RO	verbeteren van beleidsuitvoering, afleggen van verantwoording	cijfermatige analyse	doelbereiking	intern en extern	geen
Evaluerende platformen								
Atrium lerend netwerk								
	variabel, sinds 2008	tussentijds	eigen initiatief	verbeteren van beleidsuitvoering en beleidsleren	overleg	voornamelijk technische efficiëntie, doelbereiking, consistentie	intern en extern	leerpunten voor beleidsontwikkeling
Commissie Ruimtelijke ordening van het Vlaams Parlement								
	2 tot 3wekelijks	tussentijds	werking parlement, grondwet	beleidsleren en afleggen van verantwoording	overleg	effectiviteit	intern	wetgeving aanpassen, resoluties, moties, bijsturing aanpak
C-AGNAS								
	sinds 2010, 3maandelijks	tussentijds	beslissing Vl. Reg 7 mei 2010	afleggen van verantwoording, verbeteren van beleidsuitvoering	overleg	effectiviteit	intern	programmatische aanpassen, bijsturing van de aanpak

Tabel 11: Tabel als output van het rondetafelgesprek op 4 december 2015

3.3 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn we op zoek gegaan naar de vertaling van de *“startvloed aan wetenschappelijk onderzoek naar evaluatiestudies”* (Edelenbos & van Buuren, 2005a), in de evaluatiepraktijk in het Vlaams (ruimtelijk) beleid. We kunnen concluderen dat de evaluatieparadox uit 2005 en de kloof tussen theorie en praktijk in Vlaanderen nog steeds bestaat. Relatief weinig vormen van evaluatie zijn formeel vastgelegd of krijgen een leidraad. Evaluatie blijft in Vlaanderen, en zeker in het ruimtelijk beleid, nog steeds zeer weinig geïnstitutionaliseerd; een sterk evaluatiebeleid of een evaluatiekader daarvoor ontbreken.

Over de uitgevoerde evaluaties - welk soort evaluaties?

Uit het overzicht van de evaluatiestudies kunnen we afleiden dat er sinds 2010 meer geëvalueerd wordt op Vlaams ruimtelijk beleidsniveau, maar dat men voor de gehanteerde technieken en instrumenten nog sterk vasthoudt aan gekende materie. De grote hoeveelheid ‘geijkte’ kwantitatieve en kwalitatieve evaluatie-instrumenten (zie hoofdstuk 2.8) hebben hun weg dus nog niet gevonden in het ruimtelijk beleid op Vlaams niveau.

Er bestaat ook nog steeds een grote ‘blinde vlek’. De subsidieregeling of leegstand, beide initiatieven die al een redelijke traditie hebben, zijn slechts twee van de vele initiatieven en fenomenen die niet geëvalueerd worden. Er wordt in het Vlaams ruimtelijk beleid ook zeer weinig financieel-economische evaluatie uitgevoerd. Kosten-baten analyses maken nog geen deel uit van het gebruikte evaluatie-instrumentarium. Nochtans zijn dit algemeen genomen net de eerste vormen van evaluatie (de basis), geïnitieerd door de oprichting van de rekenkamers om de rechtmatigheid van overheidsuitgaven (financieel) te controleren (zie algemene evolutie van evaluatie, hoofdstuk 2.2).

De evaluaties die dan toch uitgevoerd worden, zijn zeer output gericht en op lange termijn. De uitvoeringsgerichtheid van het ruimtelijk beleid blijft een belangrijke doelstelling, waardoor er nog steeds veel gefocust wordt op doelbereiking en effectiviteit van het beleid. Men blijft hiervoor sterk vasthouden aan de verschillende stappen in de beleidscyclus; de invloeden van het New Public Management blijven zeer aanwezig.

Het gevolg van de evaluaties en het gebruik of de doorwerking ervan, hangt zeer sterk af van het soort evaluaties. De impact van de verplichte evaluatiestudies en -instrumenten is groter dan de evaluatiestudies die op eigen initiatief uitgevoerd worden. Deze laatste categorie komen moeilijker op de politieke agenda en de doorwerking ervan blijft binnen de eigen administratie. Het blijft een grote stap om de resultaten van deze studies ook op de politieke agenda te laten komen.

Over het evalueren op zich - wordt er geëvalueerd?

De reden waarom er tot nog toe relatief weinig geëvalueerd wordt bij Ruimte Vlaanderen, is op zeer diverse manieren te verklaren (geen wettelijk kader, niet overtuigd van evaluatie, ontbreken van een evaluatiekader, praktische kennis te weinig in huis, geen afrekencultuur,...), zonder dat daar een eenduidig antwoord op te formuleren is. Wat vast staat is dat er nog geen algemene evaluatiereflex bestaat, of dat die pas zeer recent aanwezig is. De leercultuur ontbreekt nog. Het lijkt ook nog steeds alsof evaluatie niet hoog op de agenda staat en het Vlaams ruimtelijk beleid geen afrekencultuur kent.

De formele intentie in beleidsplannen blijft gering, maar er zijn wel steeds meer mensen die overtuigd zijn van het nut van evaluaties. Net als in andere beleidsdomeinen is er bij de beleidsmakers wel *“goesting”*, maar er is momenteel nog te weinig organisatorische aansturing, waarbij een trekkende afdeling en een evaluatiekader ontbreken. Er is heel veel potentieel, maar de capaciteit ontbreekt en evaluatie is nog zeer weinig geïnstitutionaliseerd. Onder ‘institutionalisering’ verstaan we de maten waarin culturele (waarden, normen, gewoonten) en structurele

componenten (instrumenten, procedures, instituties) aanwezig zijn die ertoe bijdragen dat beleidsevaluatief onderzoek en andere beleidsevaluatieve activiteiten gebeuren, goed worden gepland, uitgevoerd en doorwerken in de beleidspraktijk. De veronderstelling is dat een hoge graad van institutionalisering garandeert dat er meer en betere beleidsevaluaties (onder welke vorm van ook) gebeuren en dat de kwaliteit en effectiviteit van het beleid daardoor kan toenemen (SERV, 2015). Sinds het aanstellen van een persoon die verantwoordelijk is voor evaluatie bij het departement Ruimte Vlaanderen, lijkt een eerste stap in die institutionalisering gezet te zijn. De omkanteling in het denken over evaluatie en het waarden ervan ontstaat, maar dit heeft zich nog niet doorvertaald in meer evaluatiestudies of een grotere evaluatiereflex.

Hoofdstuk 4. Lessen uit twee strategische projecten

Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat evaluatie in het ruimtelijk beleid nog weinig verankerd is en voornamelijk ad hoc gebeurt. Hierdoor lijkt het dat er zeer weinig geëvalueerd wordt. Gebaseerd op een aantal gesprekken met bevoorrechte getuigen, vermoeden we dat er meer vormen van evaluatie bestaan bij het plannen en realiseren van ruimtelijke projecten, die momenteel nog over het hoofd gezien worden. Daarom is er in twee cases gezocht naar verschillende vormen van evaluatie (in retrospect). De onderzoeksvraag voor dit hoofdstuk luidt: **Hoe wordt evaluatie gebruikt in twee strategisch ruimtelijke projecten?**

4.1 Methodologie, onderzoeksvragen en case-selectie

4.1.1 Focus op strategische projecten

Als gemeenschappelijk voorwerp van het case-onderzoek, wordt er gefocust op de beleidscyclus of het planningsproces van strategische projecten (als één van de instrumenten van het huidige Vlaamse planningsstelsel). Het begrip 'strategisch project' werd in 1997 geïntroduceerd in het Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen en bouwde voort op een praktijk van stadsontwerp en stadsprojecten. Het Departement Ruimte definieert een strategisch project momenteel als *"een project met een integrale en ruimtelijke invalshoek dat gebiedsgericht en over sector- en bestuursgrenzen heen actief wil bijdragen tot de versterking van de kwaliteit van de ruimtelijke structuur. Het moet op korte en halflange termijn uitgevoerd kunnen worden. Door de uitvoering van strategische projecten te stimuleren en er meer actief op in te zetten in het kader van (ruimtelijke) planningsprocessen verhoogt het draagvlak voor de ruimtelijke ordening, en de planning in het algemeen, en wordt een voorbeeldfunctie gecreëerd."* (Vlaamse overheid, 2013b).

De keuze voor strategische projecten ter concretisering van de theoretische benadering wordt gemotiveerd vanuit de verschillende rollen van ruimtelijke ordening die deze projecten in de samenleving vervullen: inspireren door visievorming, integreren door afweging van verschillende ruimteclaims en initiëren door het voortouw te nemen in een gebiedsgericht proces. Dit betekent dat de strategische projecten in essentie een volledige beleidscyclus doorlopen, van visievorming tot uitvoering en vooral hierdoor interessant kunnen zijn voor het onderzoeken van evaluatie in de beleidscyclus (Terry & Pisman, 2013). Gezien de Vlaamse overheid het concept strategische projecten ook voor het nieuwe Beleidsplan Ruimte ter harte neemt, lijkt de integratie van evaluatie in deze projecten alvast aangewezen. Ook de publicatie 'Planning in uitvoering' (Vlaamse overheid, 2013b) en de daaraan verbonden studiedag over strategische projecten tonen aan dat de thematiek momenteel zeer sterk leeft.

Daarnaast zijn strategische projecten ook een ingang om te kiezen voor een plek waar nog andere dingen spelen. Gedurende het hele proces worden vergunningen verleend, RUP's en masterplannen opgemaakt, charters opgesteld, ... zeer veel verschillende aspecten van de ruimtelijke planning zitten erin vervat.

4.1.2 Methodologie en onderzoeksvragen

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, is er gebruik gemaakt van meervoudig case-onderzoek. Het is een veel toegepaste en beproefde methode in beleids- en overheidsstudies (Buijs et al., 2009). Wanneer men immers een antwoord zoekt op open 'hoe'- en 'waarom'-vragen, is casestudie-onderzoek één van de geschikte methodes (zo niet de enige methode) om relevante antwoorden te ontdekken (Yin, 2014), die met andere onderzoeksmethoden onbeantwoord zouden blijven. Verschillende argumenten tegen case-onderzoek worden onder meer door Flyvbjerg (2006) weerlegd en hij verdedigt casestudie-onderzoek als zijnde een voldoende wetenschappelijke methode. In dit

proefschrift is meervoudig case-onderzoek gebruikt in plaats van enkelvoudig case-onderzoek. De reden om voor meervoudig case-onderzoek te kiezen is dat deze vorm niet als doel heeft om causale relaties te gaan generaliseren, maar om de lessen uit een eerste case beter te verstaan door een tweede case te analyseren (Stake, 1998).

In het case-onderzoek is onderzocht hoe de evaluatie in het planningsproces gebruikt is en of dit proces op bepaalde veranderingen heeft ingespeeld. Daarbij kunnen twee fases van kwalitatief onderzoek onderscheiden worden bij de analyse. De eerste is de verkennende fase (*exploratory*), waarbij het 'wat, waar en wanneer' wordt geanalyseerd. Vervolgens wordt er meer verklarend naar de cases gekeken (*explanatory*), waarbij we het 'waarom en hoe' onderzoeken.

Kennis van de context en institutionele kaders is van groot belang om de evaluaties te kunnen kaderen (Alexander, in: Hull et al., 2011, p. 35). Daartoe worden in de verkennende fase de institutionele en de planningscontext en het actorenverhaal onderzocht door middel van documentanalyse (verslagenonderzoek en historisch onderzoek, waarbij verder werd teruggekeken dan enkel de periode die uiteindelijk besproken wordt) en semigestructureerde interviews met bevoorrechte getuigen. Al deze informatie werd verwerkt en in een chronologisch overzicht geplaatst, om zo het proces te reconstrueren en evaluatie daarin aan te duiden. Met deze informatie en bijhorende vragen werd een eerste verklarend interview afgenomen met de procescoördinatoren om het verhaal af te toetsen, zoveel mogelijk nieuwe informatie over het proces te verkrijgen en het beleidsproces zo goed mogelijk te begrijpen. Bijkomende interviews werden vervolgens afgenomen met betrokken actoren (voornamelijk vanuit de overheid) om ontbrekende schakels aan te vullen.

In de tweede, verklarende fase, wordt het verhaal gekoppeld aan de standaardstappen in het beleidsproces, wat in hoofdstuk 2 al onderzocht werd. Kunnen we het planproces koppelen met die stappen? Is er geëvalueerd in het proces en zo ja, welke vormen van evaluatie zitten in het proces? Welke invloed heeft deze evaluatie gehad? Bevoorrechte getuigen en het actorenveld werden geïnterviewd, waarbij er gevraagd werd naar het voorwerp van de evaluatie (evaluandum), hoe ze het proces opgevolgd hebben en waarmee ze rekening gehouden hebben.

De keuze voor interviews als kwalitatieve onderzoeksmethode wordt gemotiveerd vanuit het ontbreken van duidelijke bronnen (geschreven documenten) die de informatie verschaffen over het onderwerp. Een diepte-interview is uitermate geschikt om ideeën en opvattingen over het onderwerp te achterhalen bij de respondenten. Door het gebruik van semigestructureerde interviews, bestaat de ruimte om tijdens het interview te polsen naar extra informatie bij de vooraf bepaalde vragen (Stake, 1998; Yin, 2014). In bijlage zijn de vragen voor deze interviews te consulteren. Samenvattingen van deze interviews zijn beperkt openbaar, maar op te vragen bij de auteur.

Vanuit voorgaand onderzoek naar evaluatie en haar mogelijke plaats in het beleidsproces, is er een manier gezocht om de beleidscyclus te reconstrueren om van daaruit te bepalen welke vormen van evaluatie aanwezig zijn. We hebben ons daarbij gebaseerd op de beleidscyclus waar evaluatie aan elk van de fases in de cyclus gekoppeld is (figuur 7). We gebruiken deze voorstelling van de beleidscyclus als analytisch hulpmiddel om evaluatie op te sporen en het beleidsproces te reconstrueren. De verschillende stappen in het proces worden tekstueel uitgelegd, ondersteund door een tijdslijn om het overzicht te behouden. De stappen in het beleidsproces zijn in het grijs aangeduid, de evaluatie in het rood. De reconstructie van de beleidscyclus wordt vervolgens ook visueel voorgesteld.

Hoofdvragen voor de cases zijn:

- Is er geëvalueerd in dit planningsproces? Zo ja, wanneer, hoe en met welk motief? Was het een bewuste keuze voor evaluatie?

De deelvragen die we in het achterhoofd houden om de hoofdvraag te ondersteunen, zonder deze expliciet te gaan beantwoorden, zijn de volgende:

- Hoe loopt het planningsproces (of is het verlopen) in het project en wat zijn daarin significante veranderingen?
- Hoe heeft evaluatie bepaalde veranderingen teweeg gebracht?

BOX 2: Strategische projecten – Vlaamse overheid

Sinds 1996 investeerde het Vlaams Gewest ongeveer 36 miljoen euro in strategische projecten, waarvan 21 miljoen euro voor de verwerving van gronden en ongeveer 15 miljoen euro voor subsidies voor de projectcoördinatie. Gezien het belang van het instrument voor het ruimtelijk beleid, is het opportuun de werking en de impact van strategische projecten te evalueren, met specifieke aandacht voor de rol van de Vlaamse overheid bij de realisatie van Strategische projecten.

Tabel 12: Overzicht wetgeving voor strategische projecten (Op basis van: Vlaamse overheid, 2013b en rsv.vlaanderen.be)

Nr	Besluit	Aantal projecten	Totale subsidiebedrag
BVR 24.07.1996	Tegemoetkoming van het Vlaamse Gewest voor maatregelen in het kader van het grond- en pandenbeleid	47 projecten	18,5 miljoen euro
BVR 04.06.2004	Erkenning en subsidiëring van strategische projecten in het kader van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen	14 projecten	2,3 miljoen euro
BVR 05.10.2007	Bepaling van de voorwaarden voor de toekenning van subsidies voor strategische projecten ter uitvoering van het RSV		
	Projectcoördinatie	47 projecten	12,8 miljoen euro
	Verwerving	10 projecten	2,9 miljoen euro

De rol van de Vlaamse overheid in de realisatie van strategische projecten is sinds 1996 een aantal keer gewijzigd (tabel 6). Aanvankelijk subsidieerde het Vlaamse Gewest enkel de aankoop van gronden en gebouwen voor strategische projecten waarvoor een subsidiedossier door de steden en gemeenten werd ingediend (BVR 24.07.1996, voor 18,5 miljoen euro). Basisvoorwaarde was dat de aankoop uitvoering gaf aan een BPA (Bijzonder Plan van Aanleg) of RUP (Ruimtelijk Uitvoeringsplan), gerelateerd aan een structuurplan. In 2004 bleek dat er meer aandacht moest gaan naar de effectieve realisatie. Daarom werden ook subsidies ter beschikking gesteld voor de projectcoördinatie, vanuit de hypothese dat de middelen zouden bijdrage tot een betere en snellere realisatie. Projecten die werden ingediend door steden en gemeenten voor subsidie van de projectcoördinatie, werden geëvalueerd door een toewijzingscommissie. In totaal verwierven 14 projecten subsidies door het BVR 04.06.2004, voor 2,3 miljoen euro (tabel 13 en figuur 18)¹⁹.

¹⁹ Cijfers in de tabel komen overeen met de cijfers op de figuur.

Tabel 13: Overzicht strategische projecten periode 2004-2007, in navolging van BVR 04.06.2004 (Op basis van: Vlaamse overheid, 2013b en rsv.vlaanderen.be)

Nr	Project	Periode
1	Scharnier (Gent)	01/09/2006-31/08/2009
2	Ontwikkeling 3 bedrijventerreinen (Turnhout)	01/09/2005-14/11/2008
3	Siezegemkouter (Aalst)	01/12/2007-30/11/2010
4	Parkbos (Gent)	2007-2012
5	Watersite-deel Broek (Vilvoorde)	01/04/2007-31/03/2010
6	Demervallei (Noord-Hageland)	01/06/2007-31/05/2011
7	Stationsomgeving (Kortrijk)	01/01/2008-31/12/2010
8	Scheldekaaien (Antwerpen)	01/01/2008-01/01/2011
9	Groene bekken van de Weesbeek (Weesbeek)	01/09/2008-31/08/2011
10	Fortengordels (Antwerpen)	01/09/2009-31/08/2012
11	Stationsomgevingen Roeselare-Ingelmunster-Izegem	01/11/2007-30/09/2011
12	De Wijers (Midden-Limburg)	15/05/2008-07/12/2011
13	Maasvallei,... grensverleggend (Maasvallei)	21/04/2008-20/04/2011



Figuur 18: Overzicht strategische projecten periode 2004-2007, in navolging van BVR 04.06.2004 (data: Ruimte Vlaanderen, verwerking: auteur)

In 2007 werd een nieuw besluit goedgekeurd waarbij zowel projectcoördinatie als verwerving in aanmerking komen voor subsidie door het Vlaams Gewest: BVR 05.10.2007. In de periode 2007-2015 zijn 57 projecten binnen deze regeling gesubsidieerd (figuur 19, figuur 20, tabel 14 en tabel 15)²⁰. In juni 2015 is de zevende oproep voor strategische projecten gelanceerd.

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

²⁰ Cijfers op de tabel komen overeen met de cijfers in de figuur. Figuren zijn opgesplitst voor de leesbaarheid.

buitengebied. Strategische projecten kunnen daarom zowel bijdragen tot het stedelijk beleid als het beleid voor de open ruimte zoals vastgelegd in het Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen.

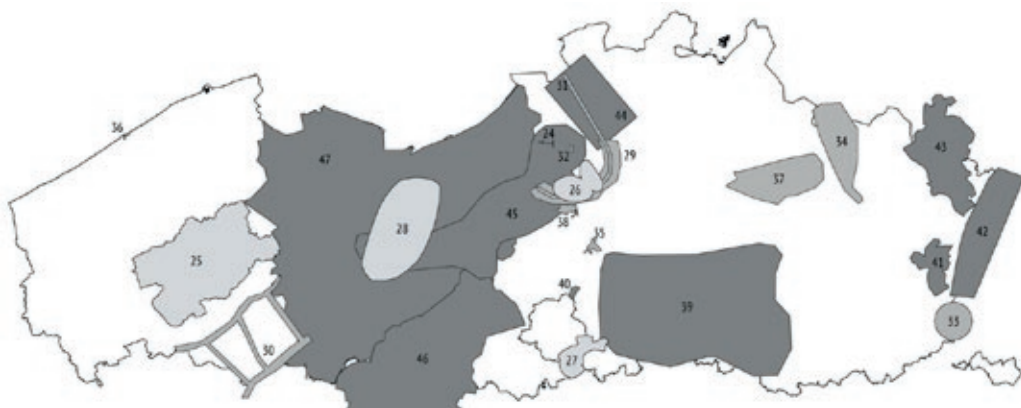


Figuur 19: Overzicht strategische projecten periode 2007-2015, eerste - tweede - derde oproep (data: Ruimte Vlaanderen, verwerking: auteur)

Tabel 14: Overzicht strategische projecten met subsidies voor projectcoördinator, periode 2007-2015 (Op basis van: Vlaamse overheid, 2013b en rsv.vlaanderen.be)

Nr	Project	Periode	Subsidiebedrag
Oproep 1			
1	Groene Sporen	01/07/2010 - 01/07/2013	€ 300.000
2	Omgeving Centraal Station Antwerpen	01/04/2010 - 01/04/2013	€ 212.659
3	Bosland: dromen tussen bomen	01/09/2010 - 01/09/2013	€ 196.984
4	Blue Gate Antwerp	01/03/2010 - 01/03/2013	€ 207.920
5	Reconversie Oude Havengebieden Oostende	23/08/2010 - 23/08/2013	€ 222.180
6	Albertknoop	01/09/2010 - 01/09/2013	€ 300.000
7	Vaartkom Leuven	01/03/2010 - 01/03/2010	€ 296.947
8	Turnhout 2012	01/03/2010 - 01/03/2013	€ 244.324
9	Rupelstreek	01/07/2010 - 01/07/2013	€ 300.000
10	Landschap van Erembald tot Kravaalbos	22/11/2013 - 22/11/2013	€ 139.200
Oproep 2			
11	Health Sciences Campus Gasthuisberg Leuven	01/10/2011 - 01/10/2014	€ 300.000
12	Reconversie Vilvoorde-Machelen	01/10/2011 - 01/10/2011	€ 300.000
13	Herk en Mombeek	01/04/2011 - 01/04/2014	€ 300.000
14	Logistiek Park Schijns	06/09/2011 - 06/09/2014	€ 300.000
15	Zuurstof voor de Zennevallei	01/09/2011 - 01/09/2014	€ 300.000
16	Oost-Vlaanderen Energielandschap	01/10/2011 - 01/10/2014	€ 297.450
17	Rivierpark Maasvallei	25/05/2011 - 25/05/2014	€ 300.000
Oproep 3			
18	Demervallei	01/09/2012 - 01/09/2015	€ 212.800

19	Scheldekaaien Antwerpen	01/04/2012 - 01/04/2015	€ 220.800
20	Bebouwd Perifeer Landschap Antwerpen	01/11/2012 - 01/11/2015	€ 300.000
21	Heel de Hoge Kempen	01/08/2012 - 01/08/2015	€ 300.000
22	Diversiteit binnen de Wijers	24/08/2012 - 24/08/2015	€ 300.000
23	Duinengordel: landschap van goud	03/09/2012 - 03/09/2015	€ 217.428
Oproep 4			
24	Stadsprojecten Brabo2/Oosterweelverbinding	01/04/2013 - 01/04/2016	€ 272.880
25	Glastuinbouwgebied Roeselare	01/05/2013 - 01/05/2016	€ 300.000
26	Beleefbare Open Ruimte in de Antwerpse Zuidrand	01/11/2013 - 31/10/2016	€ 300.000
27	Op zoek naar connectiviteit met het Zoniënwood	01/03/2013 - 01/03/2017	€ 180.000
28	Glastuinbouw Oost-Vlaanderen	14/08/2013 - 14/08/2016	€ 243.750
Oproep 5			
29	Stadsregio Antwerpen	2015 - 2017	€ 296.563
30	Groene Sporen	01/04/2014 - 01/04/2017	€ 300.000
31	Fortengordels Antwerpen	01/09/2014 - 01/09/2017	€ 300.000
32	Omgeving Centraal Station Antwerpen	01/03/2014 - 01/03/2017	€ 294.506
33	Albertknoop +	01/06/2014 - 01/06/2017	€ 150.000
34	Bosland 2.0	01/11/2014 - 01/11/2017	€ 173.332
35	Arsenaal Mechelen	01/12/2014 - 01/12/2017	€ 300.000
36	Reconversie Oude Havengebieden Oostende	01/11/2014 - 01/11/2017	€ 287.581
37	Landschap in Actie (Antwerpen - Kempen)	01/12/2014 - 01/12/2017	€ 300.000
38	Gebiedsprogramma Rupelstreek	01/10/2014 - 01/10/2017	€ 300.000
Oproep 6			
39	Ruimtelijke ontwikkeling Regionet Leuven	2015 - 2018	€ 300.000
40	Reconversie Vilvoorde-Machelen	01/10/2015 - 01/10/2018	€ 300.000
41	Hoge Kempen Verankerend	2015 - 2018	€ 300.000
42	Rivierpark Maasvallei	01/08/2015 - 01/08/2018	€ 300.000
43	Grenspark Kempen Broek	2015 - 2018	€ 300.000
44	Bebouwd Perifeer Landschap Antwerpen	2015 - 2018	€ 300.000
45	Schelde Sterk Merk	17/08/2015 - 16/08/2018	€ 300.000
46	Denderland	01/10/2015 - 01/10/2018	€ 300.000
47	Energie landschap 2.0	2015 - 2018	€ 300.000



Figuur 20: Overzicht strategische projecten periode 2007-2015, vierde - vijfde - zesde oproep (data: Ruimte Vlaanderen, verwerking: auteur)

Tabel 15: Overzicht strategische projecten met verwervingssubsidies, periode 2007-2015 (op basis van rsv.vlaanderen.be)

Project	Periode	Bedrag
Gent Scharnier (Oude Dokken)	2010	€ 500.000
Fortengordels rond Antwerpen (Fort Duffel)	2010	€ 98.000
Rivierpark Maasvallei (douanekantoor Kessenich, Kinrooi)	2011	€ 52.000
Turnhout 2012 (stationsomgeving)	2011	€ 500.000
Groene Sporen	2012	€ 428.696
Regionaal bedrijventerrein Siesegemkouter Aalst	2012	€ 500.000
Fortengordels rond Antwerpen (Fort Kapellen-Brasschaat)	2012	€ 173.392
Vaartkom Leuven	2014	€ 122.000
Centraal Station Antwerpen	2014	€ 500.000
Zuurstof voor de Zennevallei	2014	€ 8.000

4.1.3 *Selectie van de cases*

In dit hoofdstuk worden twee cases besproken: het stedelijk strategisch project Turnhout 2012 met een focus op de stationsomgeving en het project Groene Sporen met een meer buitengebied-karakter (figuur 21). In beide projecten is de eerst subsidieperiode intussen afgelopen, maar loopt het project vandaag wel verder door (het project Groene Sporen diende in 2013 bijvoorbeeld een nieuwe aanvraag voor projectsubsidie in en hebben die ook ontvangen voor de periode 2014-2017). De selectie van deze cases is gebeurd in overleg met share- en stakeholders, na het voorleggen van een aantal opties die varieerden in grootte, in de fase in het proces en in context (stedelijke context versus buitengebied).



Figuur 21: De situering van de strategische projecten Turnhout 2012 en Groene Sporen

In beide cases is er doorheen het onderzoek een selectie van drie deelgebieden gemaakt. Voor de case Stationsomgeving Turnhout zijn dat (1) de langzame verkeersbrug, (2) het innovatiepark en (3) het woon-werkpark Begijnveldekens en Noordboulevard. Voor de case Groene Sporen zoomen we in op (4) het algemene proces, (5) Het Groen Lint en de Heulebeekvallei in Moorsele en (6) Leieboorden Harelbeke-Kuurne. Door deze keuzes bestaat er een variatie in de cases in grootte (van één brug tot een streekvisie voor een gebied dat verdeeld is over 22 gemeenten), in context (stedelijke of een meer buitengebied context) en fase in het proces (van eerste wensbeeld tot realisatie op terrein) (figuur 22).



Figuur 22: Variatie in de cases naargelang grootte, context en fase in het proces

4.2 Case 1: Stationsomgeving Turnhout

Een eerste case die in dit proefschrift wordt behandeld is het strategisch ruimtelijke project Turnhout, dat verschillende keren subsidies mocht ontvangen van de Vlaamse overheid (onder andere voor het project Turnhout 2012, maar meer recent ook voor de versterking van de stadsregio Turnhout). Het volledige traject wordt eerst kort besproken, maar de verdere uitdieping zal ingaan op een deelproject (de stationsomgeving) van het gesubsidieerde traject Turnhout 2012 en het bijhorende voor- en natraject.

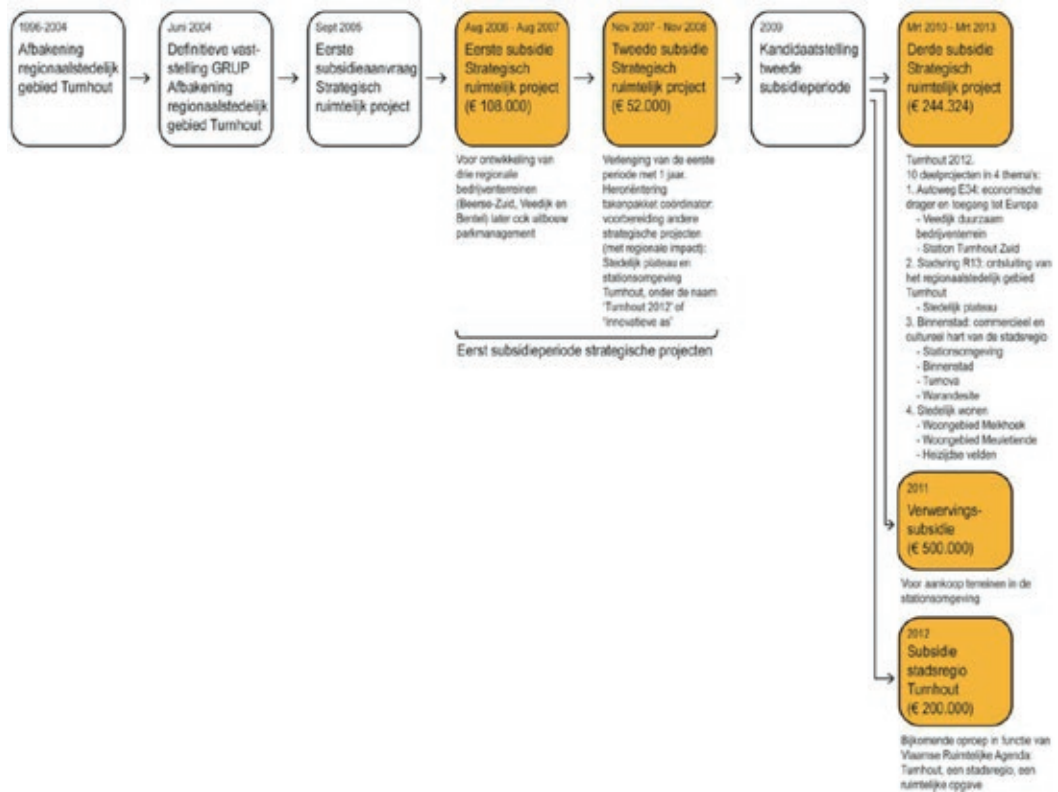
Verschillende semigestructureerde interviews zijn een belangrijke bron van informatie geweest voor de reconstructie van de beleidsprocessen. Een overzicht van de eerste ronde interviews is te vinden in tabel 16 (het deelproject stationsomgeving van Turnhout wordt later in het proefschrift nogmaals besproken en is de aanleiding geweest voor een tweede ronde interviews).

Tabel 16: Overzicht interviews voor case Turnhout (ronde 1)

Datum	Naam	Organisatie	Locatie
3 oktober 2013 6 januari 2015	Hanne Teunckens	Projectleider Stationsomgeving Turnhout	Turnhout
16 oktober 2013	Hugo Meeus	Dienst ruimtelijke ordening stad Turnhout, coördinator Ruimtelijke ordening en mobiliteit	Turnhout
8 november 2013	Dirk Henckens	Agentschap ondernemen, lid van stuurgroep brownfieldconvenant 74: Turnhout Stationsomgeving	Gent
25 november 2013	Gerard Stalenhoef	Vlaamse overheid, Departement Ruimte Vlaanderen, afdeling gebieden en projecten, projectcoördinator project	Brussel
6 januari 2015	Ive Van Bouwel	Projectleider fietsersbrug en Begijnveldekens Stad Turnhout	Turnhout
17 april 2015	Kelly Verheyen	Platformcoördinator LiCalab, voormalig projectcoördinator Turnhout 2012	Turnhout

4.2.1 Selectie van deelprojecten

Turnhout, één van de dertien Vlaamse centrumsteden, heeft al geruime tijd ervaring in het aanvragen van projectsubsidies in het kader van strategisch ruimtelijke projecten. Sinds de start van dit instrument in 2004 (door middel van een Besluit van de Vlaamse Regering), heeft de stad al vier projectsubsidies en één verwervingssubsidie ontvangen (zie Figuur 23 voor het overzicht).



Figuur 23: Overzicht subsidietraject strategische projecten Turnhout

In 2005 heeft de Vlaamse overheid een eerste oproep gelanceerd om projecten in te dienen die in aanmerking komen voor een subsidie. Turnhout reageerde in september 2005 op die oproep met de eerste subsidieaanvraag voor de ontwikkeling en het toekomstige parkmanagement van drie regionale bedrijventerreinen (Beerse-Zuid, Veedijk en Bentele). De betrokken besturen schoven in eerste instantie slechts één thema naar voren, om effectief en realisatiegericht te werk te kunnen gaan. De aanleiding was het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (GRUP) voor de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Turnhout (2004)²¹ en de weinige betrokkenheid die de gemeenten voelden wanneer de intercommunale IOK met de ontwikkeling bezig was (Hugo Meeus, persoonlijke communicatie, 16 oktober 2013). In navolging van het GRUP werd aangevoeld door de buurgemeenten dat een samenwerking noodzakelijk was en door de indiening als strategisch project kon dit ook begeleid worden vanop een hoger, Vlaams niveau. Deze oproep werd goedgekeurd waardoor de stad een subsidie van 108.000 euro heeft ontvangen in de periode augustus 2006 – augustus 2007. Die periode werd in november 2007 verlengd voor één jaar om het takenpakket van de projectcoördinator te heroriënteren (met een bijkomende subsidie van 52.000 euro); de realisatie van de bedrijventerreinen liet immers op zich wachten. In deze periode werden bijkomende strategische projecten met regionale impact voorbereid door de projectcoördinator, waaronder het Stedelijk Plateau en de Stationsomgeving Turnhout (Turnhout, 2008). Dit vormt uiteindelijk de input voor de kandidaatstelling van Turnhout in de tweede subsidieperiode (2009) (Hanne Teunckens, persoonlijke communicatie, 3 oktober 2013).

²¹ Dit GRUP (afbakening regionaalstedelijk gebied Turnhout voor de gemeenten Turnhout, Oud-Turnhout, Beerse en Vosselaar) is in juni 2004 definitief vastgesteld, na een studieperiode van 8 jaar (Vlaamse overheid, 2004).

Met het project Turnhout 2012 (of Innovatieve as) stelde Turnhout zichzelf een streefdatum op die een aantal grote bouwprojecten en grondige ingrepen in het stadsweefsel ten goede zouden komen (een 'stok achter de deur'). In 2012 zou Turnhout immers Vlaamse cultuurstad worden en vierde de stad het 800-jarig bestaan van de stadsrechten. Het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Turnhout schetste daarvoor opnieuw het ruimtelijk kader, het vormde een *“structurele onderbouw waarbij stedelijke bouwprojecten met regionale impact de stad grondig en duurzaam zullen veranderen en de kwaliteit van de stedelijke structuur zullen versterken”* (Turnhout, 2009); Turnhout als ideale woonstad in het groen, als economische pool en als unieke belevingsstad (Vlaamse overheid, 2013b). Alle thema's uit het GRUP werden opgenomen in de aanvraag die toekomstige ontwikkeling van Turnhout moest schetsen. Opnieuw werd een subsidie aan Turnhout toegekend (244.324 euro) voor de periode maart 2010 - maart 2013. Het strategisch project Turnhout bestond op dat moment uit tien deelprojecten, die rond vier thema's zijn gegroepeerd (zie kaderstuk en Figuur 24). Om dit grootschalige project te kunnen coördineren, was de interne organisatie van de bevoegde dienst aangepast en gelijktijdig was er een dienst Stedelijke ontwikkeling/Projectmanagement opgericht. Het hele proces viel samen met de professionalisering van heel wat thema's en diensten van het stadsbestuur. De dienst ruimtelijke planning, ruimtelijke ordening, mobiliteit en stadsvernieuwing werd gereorganiseerd en er werd een strategisch platform opgestart, voor alle projecten die verband hielden met Turnhout 2012. De subsidies voor projectcoördinatie werden onder meer aangewend voor het opstarten en in stand houden van dit strategisch platform (Hugo Meeus, persoonlijke communicatie, 16 oktober 2013).

In dezelfde periode is er voor het project in de stationsomgeving (een deel van Turnhout 2012) door de stad Turnhout een aankoopstrategie opgezet, zodat de stad een aantal strategische gronden kon verwerven voor de uitbouw van de huidige stationsomgeving tot een woon- en innovatiepark (Hanne Teunckens, persoonlijke communicatie, 3 oktober 2013). Voor deze gronden heeft Turnhout, opnieuw in het kader van de subsidiëring van strategische projecten, in 2011 een verwervingssubsidie van 500.000 euro ontvangen. Hierdoor kon de stad een actief grondbeleid voeren en konden de gronden gekocht worden van twee bedrijven die hun activiteiten staken (1.3 ha). Vlaams minister Philippe Muyters motiveerde het gunnen van deze verwervingssubsidie als volgt: *“De ontwikkeling van het gebied tussen het station en het kanaal tot een innovatiepool moet een nieuwe impuls en een sterke uitstraling geven. De aanpak toont een sterke rol van de lokale overheid en is vernieuwend en toekomstgericht. De aankoop van de terreinen zijn voor de stad een hefboom om de voortgang in het project te bewaken. De projectpartners hebben al schitterend werk geleverd en krijgen met deze subsidie een extra steun in de rug.”* (Departement Ruimte Vlaanderen, 2011).

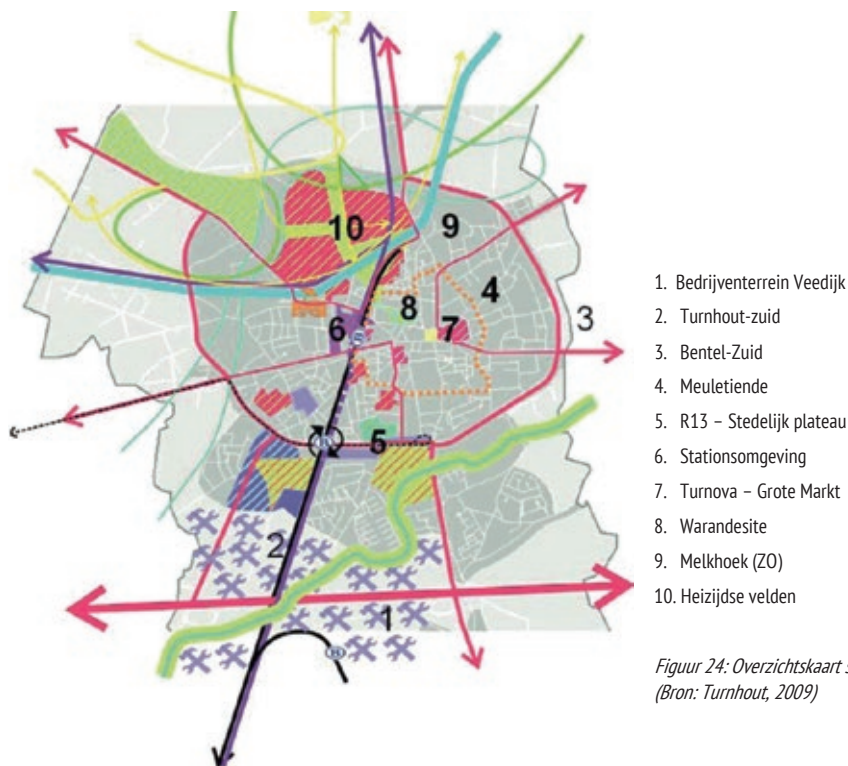
In mei 2012 is er opnieuw een aanvraag tot subsidie ingediend, die eind dat jaar toegekend werd voor de ontwikkeling van de stadsregio Turnhout.²² Deze recente projectsubsidie van 200.000 euro werd aangewend om een grondige analyse van het GRUP uit 2004 uit te voeren (2013), een geactualiseerde stadsregionale agenda op te maken (2014), deelprojecten op korte termijn uit te voeren (*quick wins* in 2014) en om het bestuurlijk overleg inzake ruimtelijke planning te versterken (Stadsregio Turnhout, 2012).²³

²² Dit is het resultaat van een bijkomende oproep tot het indienen van subsidieaanvragen voor stadsregio's, vanuit de vaststelling dat er een versnippering is van overleg, projecten, middelen en inzet van instrumenten in deze regio's en dat de deelprojecten in ruimtelijke plannen hierdoor (nog) niet gerealiseerd werden. De selectie van projecten die hiervoor in aanmerking kwamen, gebeurde aan de hand van 7 criteria: (1) het strategisch karakter en de houding t.a.v. het begrip stadsregio, (2) de ligging en gebiedsbepaling van de regio, (3) ruimtelijke visie, (4) voldoen aan de zes toetsingscriteria van strategische projecten, (5) procesmatige beschrijving van het project, (6) profiel en taken van coördinator en (7) begroting of financiële raming van het project.

²³ Meer details over en een evaluatie van het subsidieverhaal Turnhout 2012 wordt beschreven in Van Wymeersch en Coppens (2014).

BOX 3: Turnhout 2012: tien projecten in vier thema's (op basis van: Turnhout, 2009)

- Autoweg E34: economische drager en toegang tot Europa.
 - o Veedijk duurzaam bedrijventerrein: coördinatie van de ontwikkeling, communicatie en de uitbouw van parkmanagement.
 - o Station Turnhout Zuid: ontwikkelen van een nieuw station in de nabijheid van de duurzame bedrijventerreinen langs beide zijden van de E34 om het verkeer op de weg te doen verminderen.
 - o Snellere ontwikkeling van Bentel Zuid – Intergemeentelijk containerpark. Verfijning van het inrichtingsplan en de stedenbouwkundige voorschriften.
 - o Ontwikkeling Bentel Noord (later Meuletiende).
- Stadsring R13: ontsluiting van het regionaalstedelijk gebied Turnhout.
 - o Stedelijk plateau: Verbetering van de verkeersveiligheid en doorstroming van deze regionale verkeersinfrastructuur (stadscontract).
- Binnenstad als commercieel en cultureel hart van de stadsregio. Puntsgewijze ingrepen ter versterking van het stedelijk weefsel.
 - o Stationsomgeving: een cluster van deelprojecten met innovatiepark, woon-werk park Begijnveldekens, de cruciale ontsluitingsweg Noordboulevard en een brug voor de zachte weggebruikers.
 - o Turnova: creatie van een nieuw stadsdeel. Stedelijke academies, winkelinfrastructuur en wonen op de voormalige Brepolsterreinen. Dit wordt gekoppeld met de heraanleg van de Grote Markt.
 - o Warandesite: ontwikkeling van ondergrondse ruimten bij het cultuurcentrum De Warande: een ondergrondse parking en fuifzaal/ expositieruimte. Zo komt ruimte vrij voor een stedelijk belevingsplein.
- Stedelijk wonen.
 - o Woongebied Melkhoek en Melkhoek zuidoost. Terrein van 25 ha dat in 5 fases ontwikkeld zal worden tot woongebied.
 - o Heizijdse velden. Een strategisch woongebied als overgang tussen stad en het waardevolle landschap.



1. Bedrijventerrein Veedijk
2. Turnhout-zuid
3. Bentel-Zuid
4. Meuletiende
5. R13 – Stedelijk plateau
6. Stationsomgeving
7. Turnova – Grote Markt
8. Warandesite
9. Melkhoek (ZO)
10. Heizijdse velden

Figuur 24: Overzichtskartaat strategische project Turnhout 2012 (Bron: Turnhout, 2009)

Het strategisch project Turnhout 2012 is zeer grootschalig en een verzameling van tien deelprojecten. Het behandelen van al deze projecten en het reconstrueren van het beleidsproces ervan zou zeer tijdrovend en bovendien niet relevant zijn. Daarom is één van de tien projecten van Turnhout 2012 geselecteerd voor verder onderzoek: de stationsomgeving (nr. 6 op figuur 24). Dit deelproject is gekozen omdat het al een aantal jaar loopt (dus er is een proces dat kan gevolgd worden) en van zeer groot belang is voor de stad Turnhout. Wanneer er niets met deze terreinen zou gebeuren, wordt het een verlaten stuk grond in het centrum van de stad, op een optimale locatie in direct contact met het station. De bestemmingswijziging naar 'SO' (stationsomgeving) in het GRUP voor een stuk van dit deelproject toont ook het belang aan op een hoger schaalniveau.

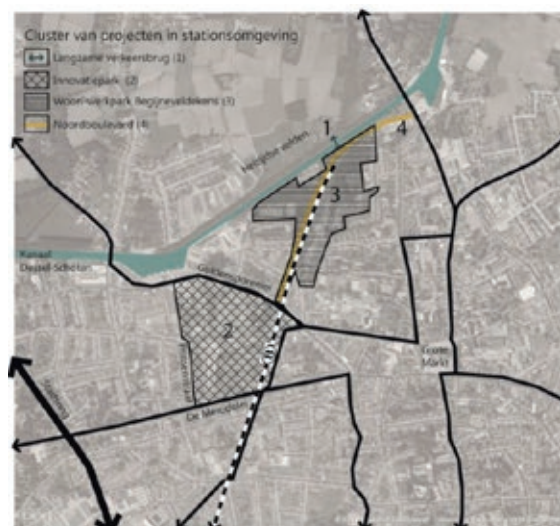
Het stadsbestuur wil met de herontwikkeling van dit stadsdeel een hoogwaardig woon- en werkpark en een multimodale stadspoort ontwikkelen. Vijf doelstellingen vatten het project stationsomgeving samen (Turnhout, 2009):

1. Realiseren van een hoogwaardig knooppunt van openbaar vervoer als een multimodale stadspoort.
2. Creëren van een hoogwaardig en compact woon-, werk en verblijfsgebied met verdichting aan het station.
3. De stationsomgeving beter ontsluiten voor de verschillende vervoersmodi.
4. De barrièrewerking van de spoorinfrastructuur verzachten.
5. Realiseren van een kwalitatief hoogwaardige leefomgeving.

Ruimtelijke afbakening

Het project stationsomgeving bestaat uit de volgende vier deelgebieden (figuur 25):

1. Bouwen van een langzame verkeersbrug aan de Heizijdse velden (over kanaal Dessel-Schoten), als missing link voor fiets- en voetgangersverkeer,
2. Herontwikkelen van oude bedrijven naar onder meer kennisindustrie en wonen in een innovatiepark,
3. Ontwikkelen van het woon-werkpark Begijnveldekens,
4. Realisatie van de Noordboulevard als bypass om de stadskern te ontlasten van doorgaand verkeer.



Figuur 25: Grafische weergave van de vier deelgebieden in de stationsomgeving (eigen bewerking, luchtfoto Bing maps)

Deze doelstellingen en deelprojecten vloeien voort uit de gewenste ruimtelijke structuur die zowel in het GRUP afbakening regionaalstedelijk gebied Turnhout (2004) als in het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan Turnhout (GRS, 2007) opgenomen is (Vlaamse overheid, 2004; Turnhout, 2007). Het GRUP stelt dat de binnenstad van Turnhout als commercieel en cultureel hart van het stedelijk gebied moet functioneren, waarbij diverse puntsgewijze ingrepen ter versterking dienen van het stedelijk weefsel en de multifunctionaliteit, bijvoorbeeld de stationsbuurt (p. 7). Ook dient er door de gemeenten een actief woonbeleid gevoerd te worden voor een aantal strategische woonprojecten, waaronder de Wouwerstraat (Begijnveldekens) en de Diksmuidestraat (stationsomgeving) in Turnhout (p. 10). Dit moet ook gekaderd worden in de keuze van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen om het station van Turnhout aan te duiden als hoofdstation, wat een beleid van verdichting en ontwikkeling van personenvervoergegerichte activiteiten in de stationsomgeving betekent. Voor de stationsomgeving wordt daarom de volgende visie ontwikkeld: gemengde en samenhangende ontwikkeling van woningen en bedrijvigheid (met name kantoren en winkels) rond een hoogwaardig openbaar vervoerknooppunt, het ontwikkelen van een strategisch woonproject ter ondersteuning van het aanbodbeleid voor nieuwe woningen, het toelaten van publieksaantrekkelijke kantoren en ten slotte het mogelijk maken van stedelijke ontwikkeling, waaronder het stedelijk wonen aan de Prinsenstraat en de stelplaats van De Lijn. De interne ordening zal via een BPA of RUP gebeuren en aan elke stedenbouwkundige vergunning moet een inrichtingsstudie gekoppeld worden. Om de onderlinge samenhang te bewaken, heeft de stad Turnhout een recht van voorkoop op het hele gebied (p. 108).

Voor de Noordboulevard, fietsersbrug en Begijnveldekens werd door Studiegroep Omgeving al een voorstudie voor een BPA opgemaakt in 2005, met een suggestie van de structuurschets (figuur 26) (Studiegroep Omgeving, 2005). De site fungeert daarbij als scharnierpunt voor de omgeving. Het GRS (2007) geeft het belang van de site als scharnierpunt aan: *“De positie van de site maakt het een belangrijk scharnier tussen de stad en de open ruimte, waar de kwaliteiten van beide aanwezig zijn”* (p. 203).

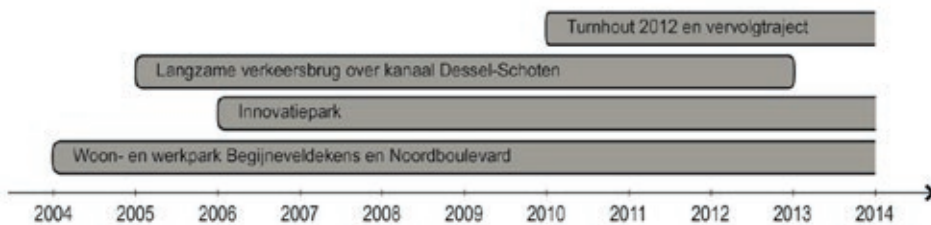


Figuur 26: Suggestie van de structuurschets voor Begijnveldekens en omgeving (Bron: Studiegroep Omgeving, 2005).

Omdat de deelprojecten Begijnveldekens en Noordboulevard beide deel uitmaken van één proces en één (voorontwerp) RUP en gedurende het proces veel invloed hebben op elkaar, worden ze samen besproken.

Afbakening in tijd

De analyse van case Turnhout focust zich op de subsidieperiode van Turnhout 2012 (2010-2013) en het bijhorend vervolgtraject. Gezien de visievorming voor de deelgebieden echter voornamelijk ontstaan is vóór deze subsidieperiode, wordt de startdatum bepaald door deze visievorming. Voor de fietsersbrug is de startdatum het kaderplan Dessel-Schoten uit 2005, het innovatiepark krijgt vorm door het voorstel voor een masterplan in 2006 en de visie voor het woon-werkpark Begijnveldekens en Noordboulevard krijgt vorm in het GRUP uit 2004. Dit zijn bijgevolg de startdata voor de analyse van de drie deelprojecten.



Figuur 27: Afbakening in de tijd van case Turnhout en de deelprojecten

4.2.2 Langzame verkeersbrug

Projectverloop en beleidscycli

Het kanaal Dessel-Schoten is één van de belangrijke structurele ingrepen uit de 19^e eeuw (eerste fase 1846, tweede fase 1876). Het was de aanzet tot de ontwikkeling van de baksteenindustrie; door de ligging aan het kanaal was de industrie immers verzekerd van een afvoerweg voor zijn producten. Tegelijk vormt het kanaal sinds de aanleg een barrière naar de noordelijke zijde van Turnhout. In het GRS (2007) wordt de afwezigheid van rechtstreekse fiets- en voetgangersverbindingen tussen het centrum van de stad en de open ruimte boven het kanaal beschouwd als knelpunt (p. 135), maar tegelijk ook als potentie om door een goede verbinding het recreatieve fietsroutenetwerk een stedelijk aanknopingspunt te kunnen geven (p. 201). Het gaat immers om twee fiets-o-strades van het bovenlokaal functioneel fietsroutenetwerk van de provincie Antwerpen die door de brug verbonden kunnen worden. Het Kaderplan Multifunctioneel Ontwikkelingsperspectief en strategisch beleidsplan voor het Kanaal Dessel-Turnhout-Schoten (Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen et al., 2005) verwijst naar deze opportuniteit. De stad Turnhout en de ontwikkelaars van het project 'Heizijdse velden', een nieuwe woonontwikkeling gelegen aan de noordkant van het water, zijn eveneens voorstander van de brug zodat de ontsluiting verbeterd wordt (Hanne Teunckens, persoonlijke communicatie, 6 januari 2015). Dit project vormt samen met het GRS, het Kaderplan Multifunctioneel Ontwikkelingsperspectief en strategisch beleidsplan de uitgangssituatie in de beleidscyclus. (figuur 29). De oversteek van het 'Bels Lijntje' dient verbeterd te worden en kan een aanknopingspunt in de stad krijgen door de realisatie van een fietsbrug.²⁴



Figuur 28: Fietsersbrug (Foto: Els Terryn, 2013)

²⁴ Het 'Bels Lijntje' is de naam voor de voormalige spoorlijn tussen Turnhout en Tilburg. In 1986 werden de rails daarvan vanaf Turnhout tot aan de grens verwijderd. Vervolgens werd in 1989 een fietspad aangelegd in de oude spoorbedding. Dit fietspad is nu doorgetrokken in de vorm van een fietsersbrug over het kanaal, ontworpen door Arcadis.

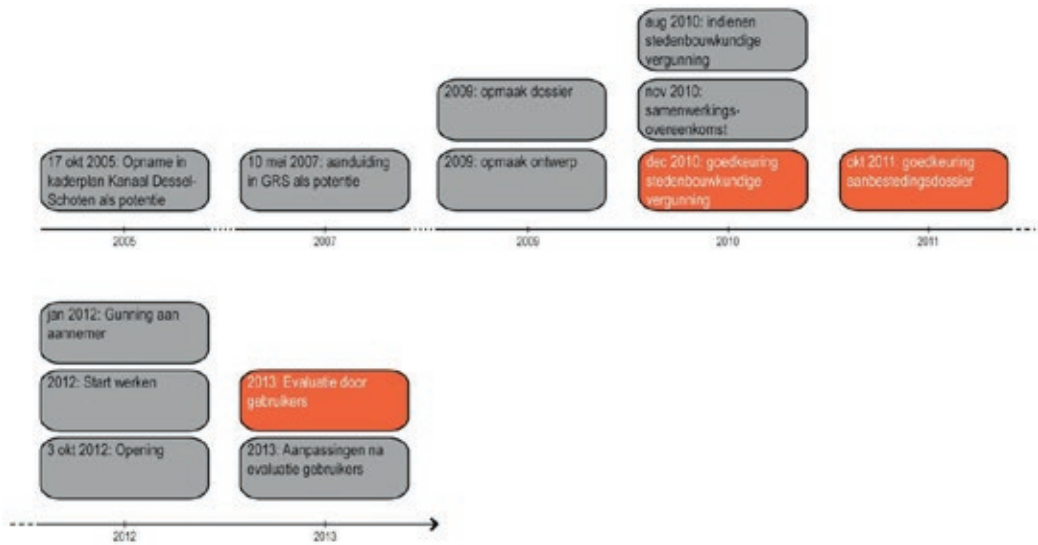
Oorspronkelijk vormde dit project van de nieuwe verkeersbrug voor traag verkeer één geheel met de Noordboulevard en Begijnveldekens (zie verder). Later is dit project losgekoppeld en afzonderlijk uitgevoerd. De aanleg van de brug is een investering van de provincie Antwerpen en de stad Turnhout, nv de Scheepvaart is enkel als kanaalbeheerder betrokken bij het project (Verheijen, 2012).²⁵

Alvorens gestart kon worden, was de onteigening nodig van één perceel. Dit verliep zeer traag doordat het stuk grond volgens het kadaster nog in eigendom was van een persoon, geboren in 1840. Niemand zag het zitten om alle 100 nakomelingen op te sporen. De juridische dienst van de stad Turnhout heeft vervolgens een methode ontwikkeld met 'onteigening non domino'²⁶ (Hanne Teunckens, persoonlijke communicatie, 6 januari 2015). Dit proces van onteigening heeft gezorgd voor enige vertraging bij de opstart van het project. Hierna is de realisatie van de brug relatief vlot verlopen (figuur 29). In 2009 startte men met de opmaak van het dossier, dat in augustus 2010 resulteerde in het indienen van de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag. In november 2010 werd een samenwerkingsovereenkomst getekend door stad Turnhout, nv De Scheepvaart en provincie Antwerpen. Deze overeenkomst geeft de taak- en lastenverdeling weer tussen de drie partners (Provincie Antwerpen, Stad Turnhout & NV De Scheepvaart, 2010). De stedenbouwkundige vergunning werd in december 2010 door de Vlaamse overheid goedgekeurd, gevolgd door een goedkeuring van het aanbestedingsdossier door de stad in oktober 2011. In januari 2012 begonnen de eerste werkzaamheden (voornamelijk grondwerkzaamheden), een maand later opgevolgd door de start van de betonfunderingen. In mei dat jaar werd de 46m lange stalen brug, reeds gemonteerd, op zijn definitieve plaats gehesen. Dit werd gevolgd door de opening op 3 oktober 2012, minder dan één jaar na de start van de werken. Na de opening werden nog enkele aanpassingen doorgevoerd aan de brug, na opmerkingen of klachten door de gebruikers. Deze hebben de stad erop gewezen dat het er een onveiligheidsgevoel bestond als men van de brug het jaagpad naast het kanaal op reed, door de scherpe bocht. Nadat er effectief iemand in het kanaal was terecht gekomen, heeft de stad de bochtstraal aangepast en een groenelement in de bocht toegevoegd. Een tweede aanpassing is er gekomen omdat de brug op regelmatige basis te maken heeft met vandalisme. Doordat er momenteel nog geen woonwijk aan het water grenst, is er weinig sociale controle. De keien uit de schanskorven rondom de brug werden meermaals gebruikt om de brug te beschadigen. Dit is ondertussen opgelost door de schanskorven met grotere keien te vullen. De lichtelementen waren eveneens vandalismegevoelig en een aantal lichtelementen werden gestolen. Hier zijn ook enkele aanpassingen aan gebeurd, om ook dit vandalismedebestendig te maken.

De verschillende stappen in het proces kunnen zeer goed gekoppeld worden aan de beleidscyclus (figuur 30). De eerste cyclus (centraal links) is deze van de stad Turnhout, die samen met de provincie Antwerpen initiator is in het proces. De aanduiding van de potenties van de fietsersbrug werden zowel in het kaderplan Dessel-Schoten, in het GRS als bij het nieuwe project 'Heizijdse velden' opgenomen (beleidsvoorbereiding). Gezien het een weinig gecompliceerd verhaal betreft met een duidelijke doelstelling (het realiseren van de brug op een welbepaalde plaats, de locatie van de voormalige spoorbrug), was er geen evaluatie van locatie-alternatieven noodzakelijk.

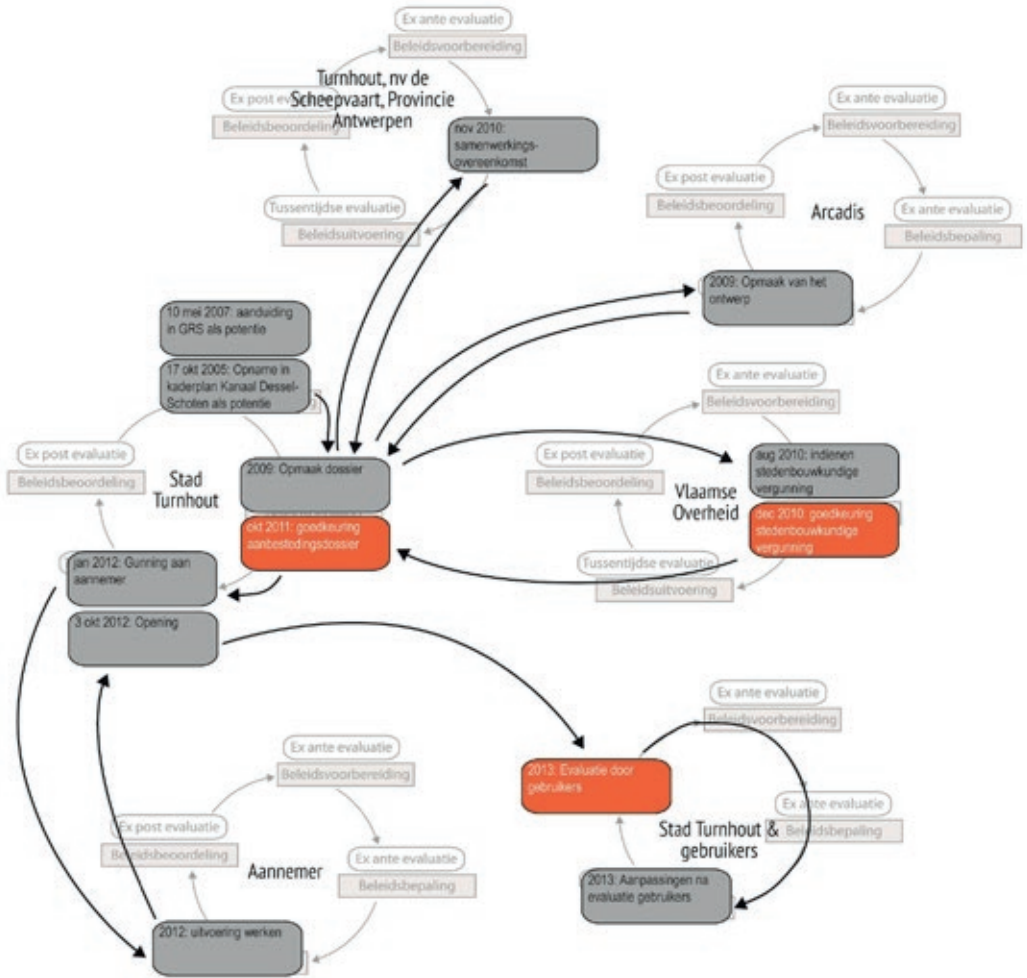
²⁵ De financiële bijdrage vanuit Provincie Antwerpen bedraagt € 1.200.000, stad Turnhout betaalt €400.000 in het project (waarvan €200.000 Interreg subsidie vanuit Europa).

²⁶ A non domino staat tegen over a domino, waarbij domino staat voor de rechtmatige eigenaar en de uitdrukking a non domino aanduidt dat het goed verworven (gekocht, geschenken, gehuurd...) is door een niet rechtmatige eigenaar.



Figuur 29: Tijdslijn langzame verkeersbrug over kanaal Dessel-Schoten

De opmaak van het dossier in 2009 (beleidsbepaling) wordt gevolgd door de opmaak van het ontwerp door studie bureau Arcadis. Vervolgens wordt de stedenbouwkundige vergunning aangevraagd bij de Vlaamse overheid, een derde actor en dus ook een derde cyclus. Deze actor keurde de aanvraag goed, wat meteen ook een vorm van evaluatie is. Vervolgens loopt de cyclus van de Stad Turnhout verder met de goedkeuring van het aanbestedingsdossier (evaluatie in de fase van beleidsbepaling). Hierna wordt het beleid uitgevoerd: de werken worden gegund aan de aannemer. Vervolgens start deze aannemer met de werkzaamheden voor de brug in januari 2012, gevolgd door de opening door stad Turnhout in oktober datzelfde jaar. Na opening wordt de brug geëvalueerd door de gebruikers (beleidsbeoordeling en dus evaluatie). De opmerkingen werden onmiddellijk meegenomen en de aanpassingen werden reeds uitgevoerd (beleidsuitvoering).



Figuur 30: Beleidscycli van de verschillende actoren voor de fietsersbrug

Reflectie op evaluatie

Door het opbouwen van een tijdslijn en vervolgens deze stappen in de beleidscyclus in te passen, zijn er drie evaluaties opgespoord: de evaluatie bij de goedkeuring van de stedenbouwkundige vergunning, de evaluatie bij de goedkeuring van het aanbestedingsdossier en de evaluatie door de gebruikers (tabel 17).

Tabel 17: Evaluatiemomenten in deelproject langzame verkeersbrug Turnhout

Datum	Evaluatie	Evaluator	Motief	Fase
Dec 2010	Goedkeuring stedenbouwkundige vergunning	Vlaamse overheid	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
Okt 2011	Goedkeuring aanbestedingsdossier	Stad Turnhout	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
2013	Evaluatie van de brug voor gebruikers	Gebruikers	Verbeteren van beleidsuitvoering	Beleidsbeoordeling

Het goed- of afkeuren van een voorstel wordt gedefinieerd als evaluatie wanneer het gaat om een systematische en heldere beoordeling van het voorstel op basis van vastgelegde criteria waarbij het doel is om te beslissen of het voorstel kan goedgekeurd worden. Het motief voor deze evaluaties is meestal het ondersteunen van beleidsplanning en de evaluatie wordt meestal ex ante door een aantal experts uitgevoerd. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen een bindend en een niet-bindend karakter. De eerste vorm (bindende goed- of afkeuring van een voorstel) laat zich kenmerken door een vastgelegde (of zelfs wettelijk verplichte) en systematische procedure, wat nagenoeg altijd extern uitgevoerd wordt om belangenvermenging tegen te gaan. De goedkeuring van de stedenbouwkundige vergunning voor de fietsersbrug is een voorbeeld hiervan. De niet-bindende vorm van goed- of afkeuring van een voorstel kan zowel intern als extern uitgevoerd worden. De goedkeuring van het aanbestedingsdossier is een voorbeeld van een interne goedkeuring van een voorstel. Wanneer de beslissing om iets goed- of af te keuren niet volgens een systematische en heldere manier uitgevoerd wordt, houdt dit nog altijd een bepaalde hoeveelheid evaluatie in, maar zullen we eerder spreken over een informele evaluatie die veel meer subjectiviteit bevat (zie ook de definities in hoofdstuk 2). Deze informele vorm wordt daarom niet opgenomen als 'beleidsevaluatie'.

Een andere vorm van evaluatie is deze door de gebruikers van de fietsersbrug. Een aantal klachten hadden het stadsbestuur bereikt, op basis waarvan men dan in overleg met de gebruikers is gaan bepalen wat de tekorten en problemen waren, om een aantal suggesties te doen voor verbetering. Het motief voor deze evaluatie is dus het verbeteren van de beleidsuitvoering en deze evaluatie is ex post uitgevoerd. Het is opvallend dat deze vorm van externe evaluatie niet op initiatief van de stad Turnhout is gebeurd onmiddellijk na het in dienst nemen van de brug, maar dat de klachten van de gebruikers de aanleiding waren.

In de toekomst zal een bijkomend evaluatiemoment gehouden worden. Het gebruik van de brug zal worden opgevolgd via tellingen en men zal deze resultaten evalueren. Een ex post evaluatie door de stad Turnhout is dus wel gepland, maar nog niet uitgevoerd. Gezien dit project mee gefinancierd werd door de provincie, is monitoring verplicht en zal deze input leveren voor een vierde evaluatie in het project, waarmee ook de beleidscyclus van stad Turnhout rond zal zijn. De reden voor deze evaluatie komt vanuit de verwachtingen van de provincie om te evalueren (Yves Van Bouwel, persoonlijke communicatie, 6 januari 2015).

4.2.3 Wonen en kennisindustrie in een innovatiepark

In het GRUP voor de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Turnhout (2004) wordt de directe stationsomgeving omschreven als een strategisch project voor een gemengde en samenhangende ontwikkeling van wonen en hoogwaardige bedrijvigheid in een aantrekkelijke en goed bereikbare omgeving. Het krijgt daarbij de bestemming 'Stationsomgeving'. De verordenende stedenbouwkundige voorschriften leggen vast dat het gebied nu bestemd is voor "personeelsintensieve en bezoekersintensieve activiteiten, stedelijk wonen en openbare groene en verharde ruimten. Ook aan het wonen verwante voorzieningen zijn mogelijk voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving en gerelateerd zijn aan het openbaar vervoer." (p.109). De ontwikkeling houdt de reconversie in van oude industriële terreinen waar de bedrijfsactiviteiten zijn stopgezet, naar een stationsomgeving met wonen, bezoekersintensieve activiteiten en economische ontwikkeling. In het GRS (2007) is een deel van deze zone reeds aangeduid als mogelijk inbreidingsgebied voor wonen (strategisch woonproject), waarbij woningdichtheden tot 40 woningen per ha kunnen gerealiseerd worden. Concreet gaat het over 150 bijkomende woningen.

We starten de analyse van het proces aan de hand van figuur 33 die het globale overzicht weergeeft. Maar door de grote hoeveelheid aan verschillende ontwikkelingen die gelijktijdig lopen in het project, splitsen we de tijdslijn op in verschillende onderdelen (zie figuur 31 voor het eerste deel van de tijdslijn). In dit onderdeel van case Turnhout worden de ontwikkelingen van het innovatiepark besproken tot 2013.



Figuur 31: Tijdslijn innovatiepark, deel 1

De uitgangssituatie voor het innovatiepark is de geplande stopzetting van metaalverwerkingsbedrijf Atelfond en houtverwerkend bedrijf Foresco (figuur 32) waardoor 8,4 ha projectgebied vrij kwam (figuur 33 - 1). Foresco nam in september 2006 het initiatief om een eerste ruimtelijke schets op te laten maken voor het volledige projectgebied door M² architecten (M² architecten, 2006). Ze intenderden om via een projectontwikkelaar op te treden als mede-ontwikkelaar van het gebied (Hanne Teunckens, persoonlijke communicatie, 3 oktober 2013). De stad Turnhout zag dit als een aangrijpingspunt om een hoogwaardige ontwikkeling in de stationsomgeving te creëren en ging op zoek naar een gedragen thema hiervoor.



Figuur 32: Sfeerbeelden van de situatie van het plangebied in 2013. Links de loodsen van Foresco (Foto: Els Terryn, 2013), rechts de Atelfond-site (Bron: google maps, 2013).

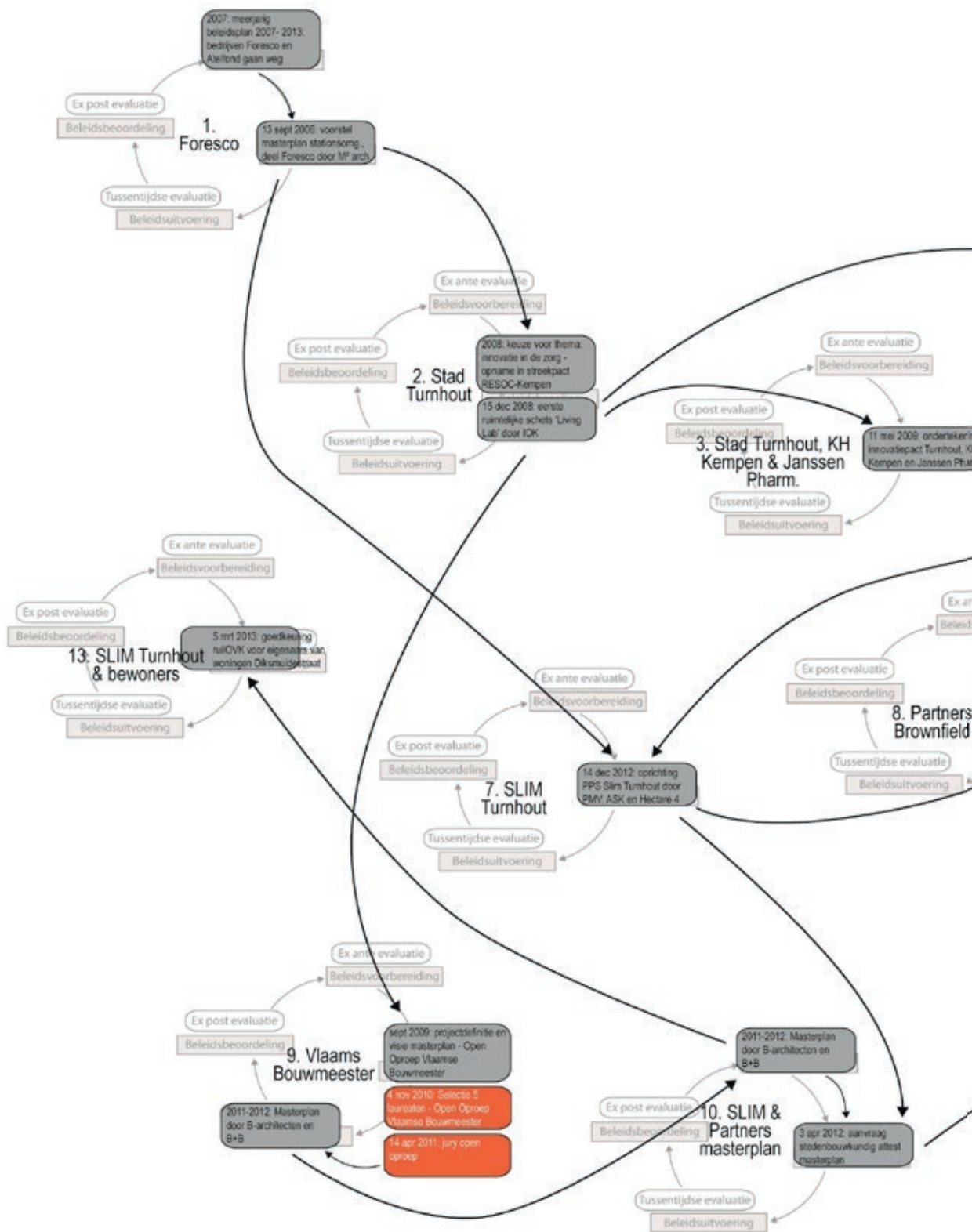
Na overleg met de verschillende mogelijke partners werd er in 2008 voor het thema ‘innovatie in de zorg’ gekozen (beleidsbepaling). Dit thema is onderwerp van het Kempense ITK-project (Innovatie Transfer Kempen), waarin twee innovatiepolen worden ontwikkeld: het wetenschapspark Geel en de stedelijke innovatiepool Turnhout. Op dat moment werd een eerste ruimtelijke schets door IOK (Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen, 2008) ontwikkeld en de herontwikkeling van die verouderde bedrijventerreinen kreeg ook een prominente plaats in het streekpact 2008-2013 van RESOC-Kempen (Regionaal Sociaaleconomisch overleg comité) (figuur 33 – 2). Vervolgens tekenden de stad Turnhout, de Katholieke Hogeschool Kempen (nu Thomas More Kempen) en Janssen Pharmaceutica²⁷ het innovatiepact (figuur 33 – 3) (beleidsbepaling). Dit is een samenwerkingsakkoord met het oog op de uitbouw van Turnhout en de regio Kempen als geheel in de richting van een innovatiepool health (Stad Turnhout et al., 2009). Daartoe is in september 2010 een studie afgerond over de innovatiepool door IDEA Consult (in nauw overleg met de partners van het innovatiepact) (figuur 33 – 4) (IDEA Consult, 2010). Dit studie bureau ondersteunt de stad en haar partners in het verder verfijnen van de focus en de concrete invulling van het project. Daartoe worden verschillende interviews afgenomen en vinden er expertenpanels plaats rond de recente ontwikkelingen in de zorgsector (IDEA Consult, 2012).

Een deel van de woningen (15) die ontwikkeld worden in het kader van de innovatiepool, maken deel uit van een ‘living lab’ onder de benaming LiCalab (Living and Care lab). Dit is *“een beta-testomgeving, een testomgeving in real life, waar bedrijven en kennisinstellingen hun prototypes kunnen testen in een echte leefomgeving. Dit is een van de ontbrekende schakels in de waardeketen van idee tot productgeneratie.”* (Turnhout, 2011c) *“Veel investeringen in onderzoek en veel prototypes vinden uiteindelijk de weg naar de markt niet omdat ze ontwikkeld worden in een artificiële laboratoriumomgeving, zonder dat toekomstige gebruikers erbij betrokken zijn.”* (De Bruyn & Van Acker, 2012). Voor de ontwikkeling van dit living lab is er steun van verschillende partners (volgens het triple helix model²⁸) met als kennisinstututen de Katholieke Hogeschool Kempen en LRD (KU Leuven Research and Development), als private bedrijfspartner Janssen Pharmaceutica en ten slotte de Stad Turnhout als partner vanuit de overheid. Mogelijke bedrijfspartners waren Vanhout NV (Bouw, interieur en afwerking), Machiels NV, van Roey Automation. Met Siemens en Philips Eindhoven volgen gesprekken op korte termijn. Om het LiCalab-verhaal nog sterker te coördineren is een vzw in oprichting.

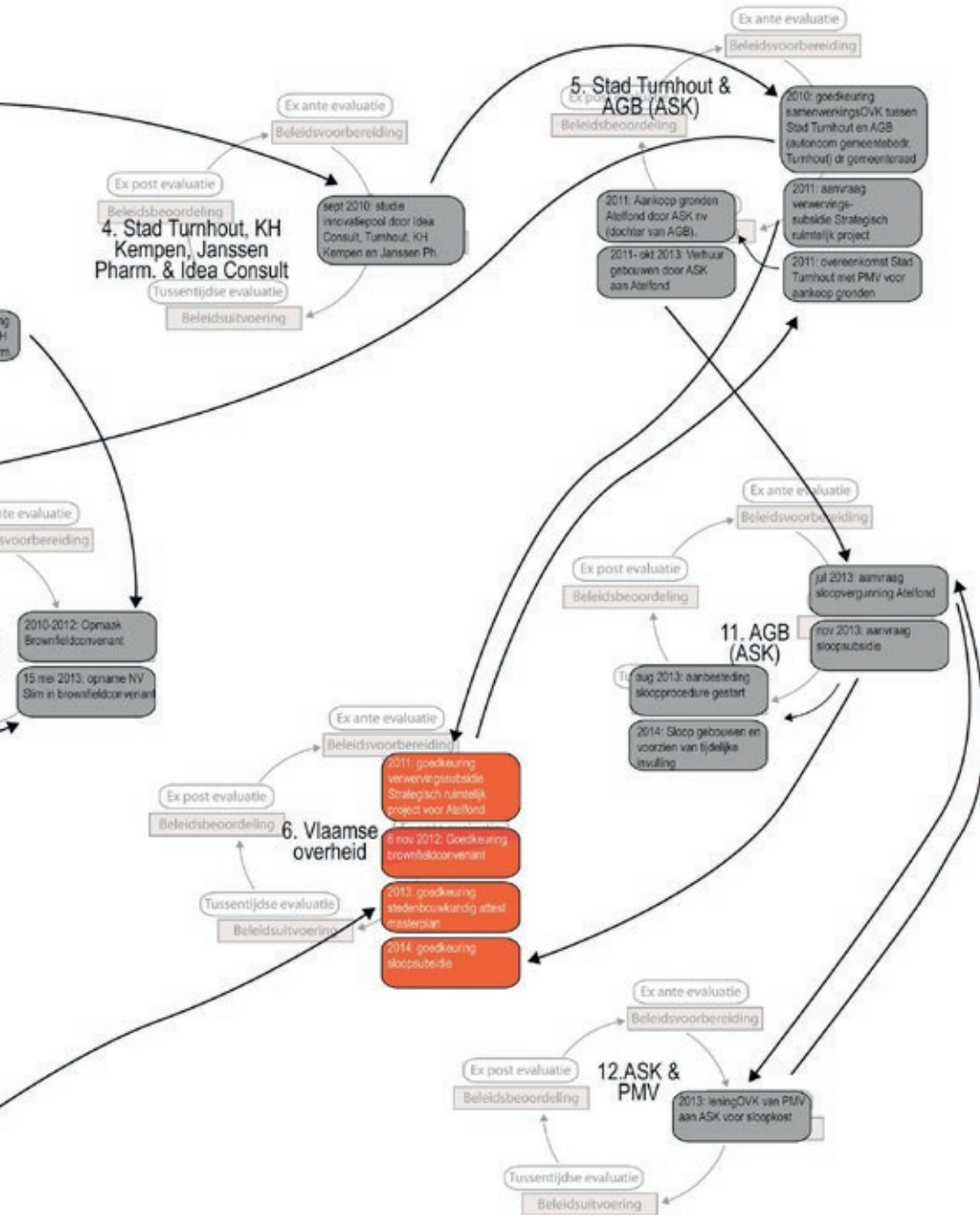
²⁷ Dit farmaceutisch bedrijf heeft zijn roots in de Stationsstraat (voor de verhuis naar Beerse in 1957). Tot voor kort richtte deze firma zich voornamelijk op farmaceutische toepassingen (medicatie), maar nu evolueert het naar therapeutische oplossingen in de fase van diagnose, nabehandeling en verdere opvolging van de patiënt (Studie innovatiepool Health Turnhout, 2010). Het bedrijf engageerde zich eerder al (september 2008) om de stad te ondersteunen bij de inhoudelijke uitbouw van het innovatiepark door het begeleiden van twee opeenvolgende brainstormsessies.

²⁸ Bij het Triple Helix model is er een intensieve samenwerking tussen drie actoren-velden: de overheid, het bedrijfsleven en de kennisinstellingen.

Een volgende stap in het verhaal is de samenwerkingsovereenkomst tussen de stad Turnhout en het autonoom gemeentebedrijf Turnhout (AGB), goedgekeurd door de gemeenteraad op 4 oktober 2010 (Turnhout, 2010b). De goedkeuring wordt in tegenstelling tot de voorgaande goedkeuringen in het project langzame verkeersbrug, niet beschouwd als beleidsevaluatie. Deze goedkeuring houdt wel een waardeoordeel in, maar het was eerder een formele vaststelling dan een weloverwogen, systematische beoordeling op basis van vaste criteria. Hierdoor is het eerder een vorm van informele evaluatie, waar we niet op ingaan in dit caseonderzoek.

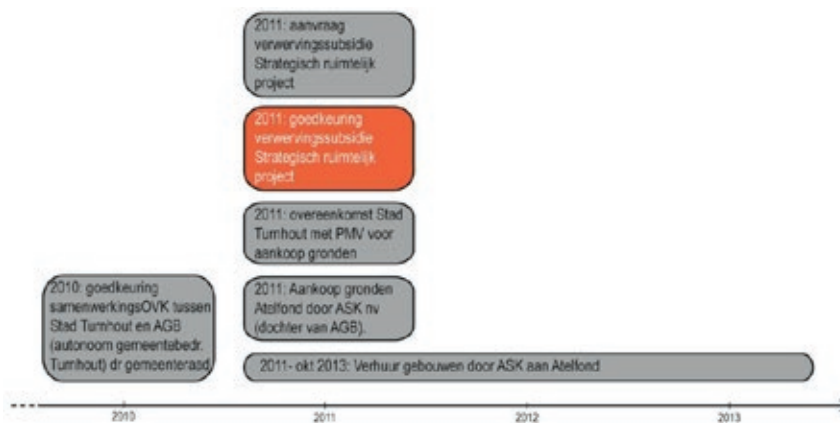


Figuur 33: Beleidscycli van de verschillende actoren in het innovatiepark



Met deze beleidsvorming start een nieuwe cyclus (figuur 34 en figuur 33 – 5) met als actoren AGB en Stad Turnhout (beleidsbepaling). Het doel van deze samenwerking is de aankoop van de gronden van Atelfond (1,4 ha), zodat Turnhout een belangrijke rol kan blijven spelen in de ontwikkeling van het gebied (Hanne Teunckens, persoonlijke communicatie, 3 oktober 2013). Meer specifiek is het ASK nv (een dochtervennootschap van het gemeentebedrijf) die eigenaar wordt van de onroerende goederen van voormalig Atelfond vanaf 22 december 2011 (fusie in de vorm van een opslorpende vennootschap²⁹). Voor de verwerving van deze gebouwen en gronden wordt de verwervingssubsidie van de strategisch ruimtelijke projecten aangevraagd bij de Vlaamse overheid en verkregen, ter waarde van 500.000 euro. Deze goedkeuring van de verwervingssubsidie is een vorm van evaluatie; een goedkeuring van een aanvraag die op systematische en heldere manier beoordeeld werd, op basis van een vastgelegde procedure en heldere criteria³⁰, met als doel de meest strategische projecten te financieren. Eén van de voorwaarden is dat het om een essentiële verwerving van gronden moet gaan die bij realisatie van het project een publieke functie krijgen, en er duidelijke afspraken werden gemaakt voor het grondbeleid in het project.

Voor de verwerving van de gebouwen wordt een overeenkomst gesloten met PMV (Participatie Maatschappij Vlaanderen³¹) die ook voor een klein aandeel instaat voor de aankoop. De gebouwen van de Atelfond-site worden door ASK nog verder verhuurd aan de oorspronkelijke eigenaar tot oktober 2013. De aankoop van de gronden en het verdere verhuur vormen de uiteindelijke doelstelling en dus ook de beleidsuitvoering van deze beleidscyclus. Tot hiertoe werd er in het proces nog niet geëvalueerd door de hoofd-actoren, wel door Ruimte Vlaanderen door de goedkeuring van de verwervingssubsidie.



Figuur 34: Tijdslijn innovatiepark, deel 2

De goedgekeurde samenwerkingsovereenkomst (figuur 33 – 5) en de goede samenwerking hebben in december 2012 geleid tot de oprichting van de publiek-private samenwerking SLIM Turnhout (figuur 33 – 7) om een geïntegreerde totaalontwikkeling mogelijk te maken. SLIM staat voor 'Stedelijk Leven Innovatief Maken' en bestaat uit de partners PMV, ASK nv en projectontwikkelaar Hectare 4 (Hecta, nu ION).

²⁹ In geval van opslorping doet een vennootschap inbreng van gans haar vermogen in een bestaande vennootschap, waardoor de eerste verdwijnt en de tweede haar kapitaal verhoogt om met de aldus gecreëerde aandelen de inbreng te vergoeden (Nys, 1976).

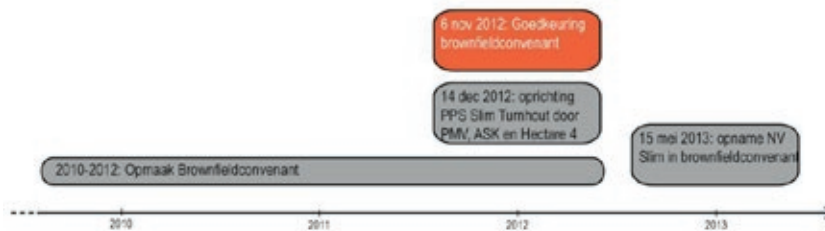
³⁰ Deze voorwaarden zijn opgenomen in een besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de voorwaarden voor de toekenning van subsidies voor strategische projecten ter uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen van 5 oktober 2007.

³¹ PMV nv is een extern verzelfstandigt agentschap van de Vlaamse overheid dat investeert in het economisch weefsel in Vlaanderen. Het voorziet in kapitaal voor startende en innovatieve ondernemingen en investeert onder meer in scholenbouw en sporthallen.



Figuur 35: Toekomstbeeld plangebied (Bron: website Hecta)

De volgende beleidscyclus betreft deze van het brownfieldconvenant (figuur 33 – 8 en figuur 36), tot stand gekomen in de periode 2010-2012. De aanleiding was de trage vooruitgang van het proces en de moeizame samenwerking tussen Foresco en de aanvankelijke projectontwikkelaar BPI (Dirk Henckens, persoonlijke communicatie, 8 november 2013). Deze ontwikkelaar (BPI) zat in de oorspronkelijke aanvraag van het brownfieldconvenant, maar later is Hecta (Hectare 4, nu ION) aangesproken en zijn zij meegestapt in het definitieve convenant.



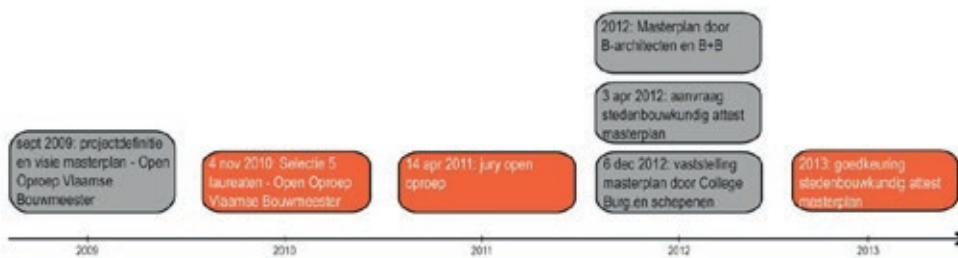
Figuur 36: Tijdslijn innovatiepark, deel 3 (brownfieldconvenant)

De Vlaamse Regering keurde op 30 maart 2012 het Brownfieldconvenant voor de Turnhoutse stationsomgeving goed (Vlaamse overheid et al., 2012). Gezien deze beoordeling gestoeld is op een heldere systematiek met vastgelegde criteria³² (vergelijkbaar met de strategisch ruimtelijke projecten die met verschillende oproepen werken) waarbij ook het motief tot evalueren duidelijk is (bepalen van de projecten die in aanmerking komen- beleidsbepaling), kan deze goedkeuring aangeduid worden als een vorm van beleidsevaluatie. Het convenant werd mede ondertekend door de stad Turnhout, AGB (autonoom gemeentebedrijf Turnhout), OVAM (Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij), De Lijn en de private partners Foresco en Hecta. In dit convenant wordt vermeld dat de verdere vertaling van het masterplan naar stedenbouwkundige vergunningen via de gebruikelijke procedure zal gebeuren (MER-screening, RUP, verkavelingsvergunningen). De Lijn is opgenomen in het convenant omdat één van hun grote stelplaatsen in het plangebied ligt. De aanduiding van deze volledige zone als bestemming stationsomgeving in het GRUP met bijhorende contour, heeft als consequentie dat er een gezamenlijk inrichtingsplan moet opgemaakt worden. Dit is de enige reden waarom De Lijn momenteel betrokken is in het convenant (Hanne Teunckens, persoonlijke communicatie, 3 oktober

³² Vastgelegd in het decreet van 30 maart 2007 betreffende brownfieldconvenanten.

2013). Het is immers niet hun bedoeling om in de nabije toekomst aanpassingen aan hun terrein te doen of te verhuizen. Ze hebben nog maar recent vernieuwingen aangebracht en willen nog zeker 15 jaar ter plaatse blijven. Een deel van het woongebouw (de linkerzijde van nr. 5 op figuur 38) en de woningen ten zuiden daarvan zijn opgenomen in het masterplan, maar zullen de eerste 15 jaar niet gerealiseerd kunnen worden. Op 15 mei 2013 wordt SLIM Turnhout (de publiek-private samenwerking) opgenomen in het brownfieldconvenant (Turnhout, 2013b).³⁵ Vanuit het convenant is een relatief intensief overleg gegroeid met een projectenforum (waarbij de verschillende partners op de hoogte blijven van de ontwikkeling in het gebied) en een stuurgroep (die 3 tot 4 keer per jaar samenkomt). Dit projectenforum en de stuurgroep kunnen tot op een bepaald niveau als evaluatie beschouwd worden.

De eerste ruimtelijke schets van het IOK was niet voldoende om een prestigieuze stationsomgeving op verder te bouwen. Daarom werd er via een Open Oproep-procedure van de Vlaams Bouwmeester een projectdefinitie en visie voor het masterplan opgesteld in september 2009. Dit maakt deel uit van de beleidscyclus met Vlaams Bouwmeester als actor (figuur 33 – 9 en figuur 37).



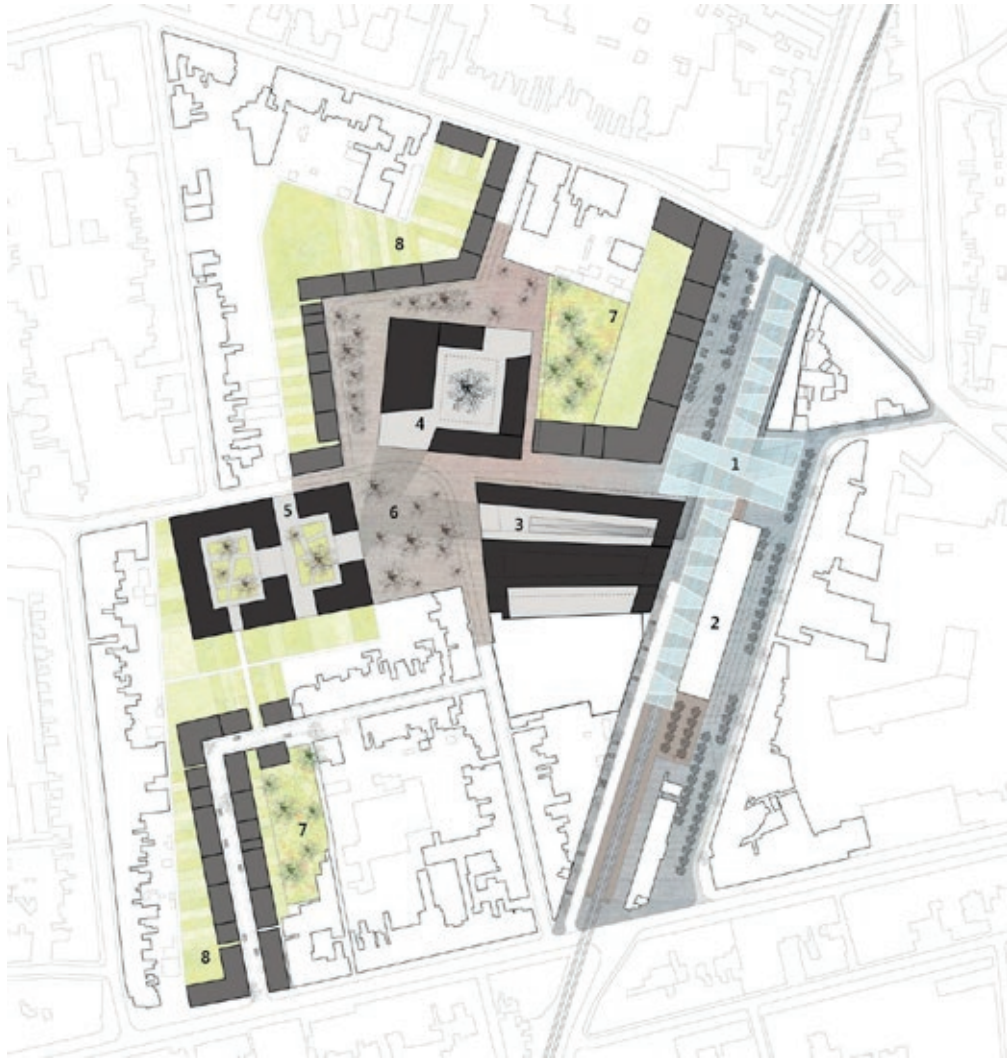
Figuur 37: Tijdslijn innovatiepark, deel 4 (Procedure masterplan)

Ten behoeve van publieke opdrachtgevers heeft de Vlaams Bouwmeester in 2000 de Open Oproep uitgewerkt, een procedure om ontwerpers te selecteren voor opdrachten op het vlak van architectuur, stedenbouw, landschapsinrichting, publieke ruimte en infrastructuur. De overheidsprojecten waarvoor een ontwerper wordt gezocht via de Open Oproep, worden gegroepeerd en tweemaal per jaar Europees gepubliceerd. Nationaal en internationaal worden architecten en ontwerpers opgeroepen om zich kandidaat te stellen voor een of meer projecten. De lijst wordt gepubliceerd in het Bulletin der Aanbestedingen en in het publicatieblad van de Europese Unie. Nadat ontwerpteam zich kandidaat gesteld hebben, stelt de Vlaams Bouwmeester een shortlist op met kandidaat-ontwerpers, waaruit de opdrachtgever, drie tot zeven ontwerpteam selecteert voor het vervolg van de procedure. Voor de Open Oproep voor de stationsomgeving in Turnhout werden op 4 november 2010 vijf laureaten geselecteerd. Deze selectieprocedure verloopt systematisch en op basis van vastgelegde criteria en heeft als motief om de meest geschikte kandidaten te selecteren. Dit is een eerste vorm van formele evaluatie door de Vlaams Bouwmeester.

Deze laureaten kregen een eerste briefing op 2 december 2010 waarbij ze gevraagd werden om de voorstellen verder uit te werken en opnieuw in te dienen tegen 7 april 2011. Deze dossiers worden anoniem ingediend en beoordeeld door een jury die bestaat uit de Vlaams Bouwmeester, de opdrachtgever en een externe deskundige. Deze vorm van jureren is ook evalueren. Het houdt immers een beoordeling in op een heldere en systematische manier, de verschillende kandidaten worden op dezelfde manier beoordeeld en het motief voor de evaluatie is duidelijk. Dit is de tweede vorm van formele evaluatie door de Vlaams Bouwmeester. De jury voor het masterplan 'stedelijke

³⁵ Dit is geen addendum bij het convenant, omdat dit een omslachtige administratieve procedure met zich mee zou brengen. Er is gekozen voor een goedkeuring per brief door alle partners (Hanne Teunckens, persoonlijke communicatie, 3 oktober 2013).

innovatiepool stationsomgeving' had plaats op 14 april 2011 en gunde de opdracht aan het samenwerkingsverband tussen Bureau B+B (stedenbouw en landschapsarchitectuur) en B-architecten (TV B+B+B, 2012).



1. Spooronderdoorgang (moet nog onderzocht worden door Euro Immo Star en NMBS)
2. Stationsgebouw met een meer publieke functie
3. Werkgebouw (kantoren)
4. Pioniersgebouw (congrescentrum, auditorium, labo's en kantoorruimten)
5. Woongebouw (mix van wonen met grondgebonden woningen, appartementen, service flats en zorgwonen)
6. Stedelijk plein
7. Tuin
8. Woningen

Figuur 38: Masterplan woon- en innovatiepool stationsomgeving door Bureau B+B stedenbouw en landschapsarchitectuur en B-architecten (TV B+B+B, 2012)

Tijdens verschillende workshops en overlegmomenten werden de aandachtspunten die naar voor geschoven werden door de bewoners, meegenomen in de verdere verfijning van het masterplan. Dit resulteerde in een totaalvisie (beleidsuitvoering en terzelfdertijd beleidsvoorbereiding voor de volgende cyclus) waarin getracht wordt een sterke

identiteit en vertrouwdeheid te creëren die zijn inspiratie vindt in het huidige stedelijke weefsel (figuur 38). Het programma dat momenteel in het masterplan opgenomen is, voorziet in 60.690m² wonen, 8.450m² commercieel, 34.030m² kantoren, 5.265m² publiek, een plein, een 'hof', een openbare tuin, straten, een spoorwegonderdoorgang met stationsplein en een busstation (Bureau B+B, 2012). Deze laatste drie functies vormen het onderwerp voor een tweede (nog uit te voeren) studie. Er is immers nog geen overeenkomst met de NMBS voor deze aspecten.

Om met dit masterplan verder te kunnen werken, is een verankering in het beleid noodzakelijk. In april 2012 is er een stedenbouwkundig attest aangevraagd wat in augustus 2013 ook verleend is door de Vlaamse overheid (2013a) (figuur 33 – 6). Er konden immers geen subsidies toegekend worden in het kader van het vernieuwingsfonds voor leegstaande bedrijfsruimtes, zolang er geen officiële documenten beschikbaar waren. Het stedenbouwkundig attest vormt hiervoor een oplossing.

De aankoop van de gronden van de Atelfond-site door ASK (beleidsuitvoering van de beleidscyclus in figuur 33 – 5) is nog geen garantie voor realisatie. De gebouwen op deze site moeten nog grotendeels gesloopt worden. Een volgende fase in de beleidsvorming is dus de aanvraag van de sloopvergunning in juli 2013 (ASK, 2013) (figuur 33 – 11 en figuur 39). Om deze sloop te kunnen pre-financieren, is er meteen ook een leningsovereenkomst gesloten tussen PMV en ASK (figuur 33 – 12). In de verdere fase van beleidsbepaling is de aanbestedingsprocedure voor de sloop gestart in augustus 2013. Dit hele sloopproces verloopt zeer snel omdat de subsidies binnen de twee jaar na verwerving (22 dec 2011) aangevraagd moeten worden. Dit is gebeurd in november 2013 (figuur 33 – 11).



Figuur 39: Tijdslijn innovatiepark, deel 5

Reflectie op evaluatie

Uit dit deelproject kunnen we opmaken dat het reconstrueren van dé beleidscyclus een haast onbegonnen zaak is op projectniveau, en dat de vormen van evaluatie in elk van die beleidscyclussen moeilijk te achterhalen zijn op deze manier. In dit proces is er sprake van meer dan 12 grote partners en nog een groot aantal minder invloedrijke actoren die een rol speelden in het proces. We hebben het gevoel dat er andere vormen van evaluatie in het proces zitten, die niet opgepikt zijn door het gebruik van het theoretisch model van de beleidscyclus met verschillende vast gedefinieerde stappen.

De uitgevoerde evaluaties zijn terug te brengen tot twee categorieën³⁴: ofwel zijn ze het onderwerp van een vast, wettelijk stramien dat al bestond: de goed- of afkeuring van een aanvraag brownfieldconvenant, aanvraag stedenbouwkundig attest, aanvraag verwervingssubsidie en aanvraag sloopsubsidie door de Vlaamse overheid. Ofwel betreft het een vast bepaalde procedure van Open Oproep door het team Vlaams Bouwmeester, die ondertussen al 15 jaar bestaat. Ook stellen we vast dat het om zes externe evaluaties gaat, één voor één met een bindend karakter. Opvallend is dus dat in een project dat zeer sterk aangestuurd wordt door de stad Turnhout, door deze actor geen evaluatie is uitgevoerd.

Tabel 18: Evaluatiemomenten in deelproject Innovatiepark Turnhout

Datum	Evaluatie	Evaluator	Motief	Fase
Nov 2010	Selectie 5 laureaten Open Oproep	Team Vlaams Bouwmeester	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
Apr 2011	Jury Open Oproep	Team Vlaams Bouwmeester	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
2011	Goedkeuring verwervingssubsidie voor gronden Atelfond	Vlaamse overheid	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
Nov 2012	Goedkeuring brownfieldconvenant	Vlaamse overheid	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
2013	Goedkeuring stedenbouwkundig attest masterplan	Vlaamse overheid	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
2014	Goedkeuring sloopsubsidie	Vlaamse overheid	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling

Een nuancering hierop is dat de lijn tussen evaluatie en planning in dit proces wel heel vaag begint te worden. Voor dergelijk project zitten de ontwerpers altijd samen met de stedenbouwkundige dienst en verantwoordelijken van de stad, waardoor zelfs het ontwerpproces continu een vorm van evaluatieproces is geworden (Hanne Teunckens, persoonlijke communicatie, 6 januari 2015).

Aanvullend kunnen we stellen dat de theoretische beleidscyclus een te strikt keurslijf blijkt te zijn voor complexe multi-actor projecten waardoor niet alle vormen van evaluatie in het proces ontdekt worden. Het intensief overleg voor het brownfieldconvenant (met een stuurgroep en een projectenforum die op geregelde tijdstippen samenkomen en beoordelen, met een vaste systematiek), is achteraf gezien misschien ook aan te duiden als evaluatie. Deze vormen van evaluatie zijn echter niet gedetecteerd omdat er geen plaats was voor deze overlegmomenten in de gereconstrueerde beleidscyclus en deze stappen bijgevolg niet opgenomen zijn. Toch testen we deze manier van werken wel nog in een derde case, om geen voorbarige conclusies te trekken.

³⁴ De motivering waarom we deze elementen als evaluatie beschouwen, werden tijdens de analyse van het procesverloop al weergegeven.

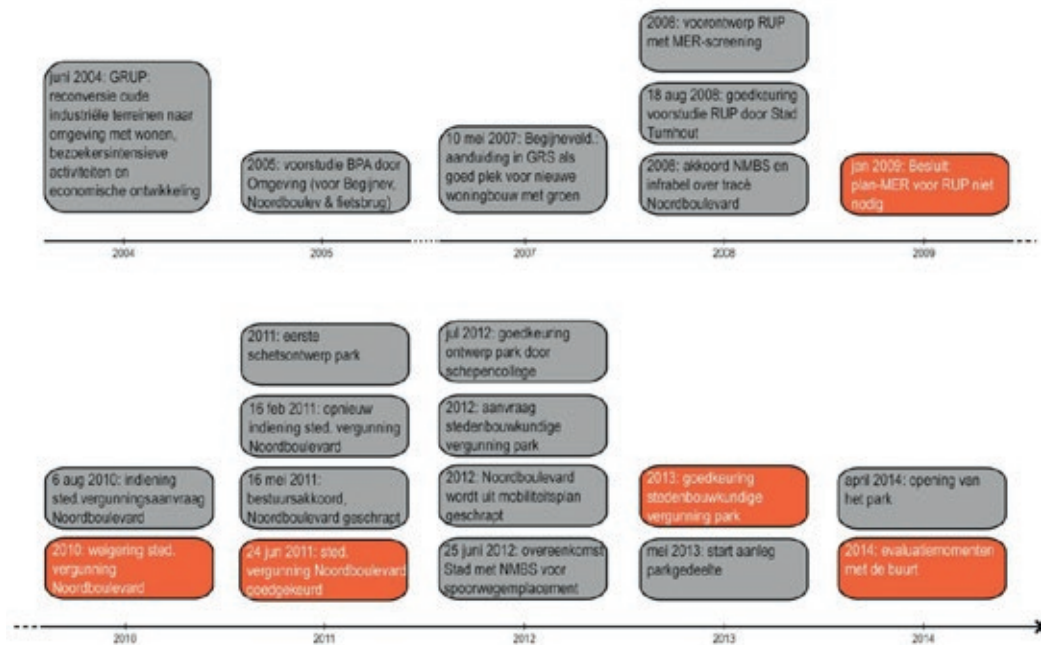
4.2.4 *Woon-werkpark Begijnveldekens en Noordboulevard (Hertog Hendrik I-lei)*

Projectverloop en beleidscycli

Een derde project in de stationsomgeving is het woon-werkpark Begijnveldekens in combinatie met de Noordboulevard. Deze elementen maken deel uit van eenzelfde (ontwerp) RUP, waarvan de langzame verkeersbrug (zie eerder) eveneens onderdeel uitmaakt. Ook voor dit project reconstrueren we de beleidscyclus (figuur 42) aan de hand van tekst en een tijdslijn (figuur 40).

Begijnveldekens is de zone rondom het spoorwegemplacement (rangeerstation) die in het GRS (2007) reeds werd aangeduid als een goed gelegen plek voor nieuwe woningbouw, het is een groot terrein vlakbij het centrum. Deze zone kan een deel van de taakstelling uit het GRUP van 3.150 nieuwe woningen voor Turnhout op zich nemen. Concreet spreekt het GRS over 230 bijkomende woningen op een totale oppervlakte van 6,7 ha (p. 186). Daarnaast kan ook een gedeelte als publieke groene ruimte worden ingericht (p. 180).

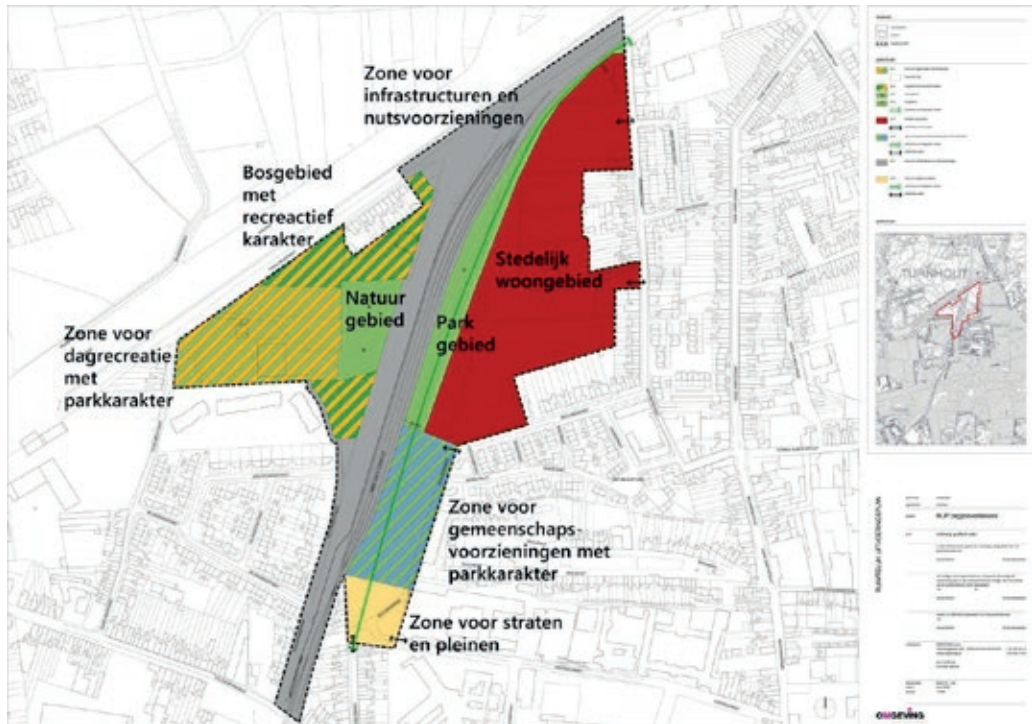
De Noordboulevard moet zorgen voor de ontsluiting van verschillende nieuwe projecten en vormt een bypass om de stadskern te ontlasten van het doorgaand verkeer. De functie van de weg wordt als stedelijke hoofdstraat omschreven, voornamelijk voor bestemmingsverkeer. De naam boulevard werd gekozen omwille van het gewenste groene karakter van de weg (Verslag buurtoverleg, oktober 2008).



Figuur 40: Tijdslijn Begijnveldekens en Noordboulevard

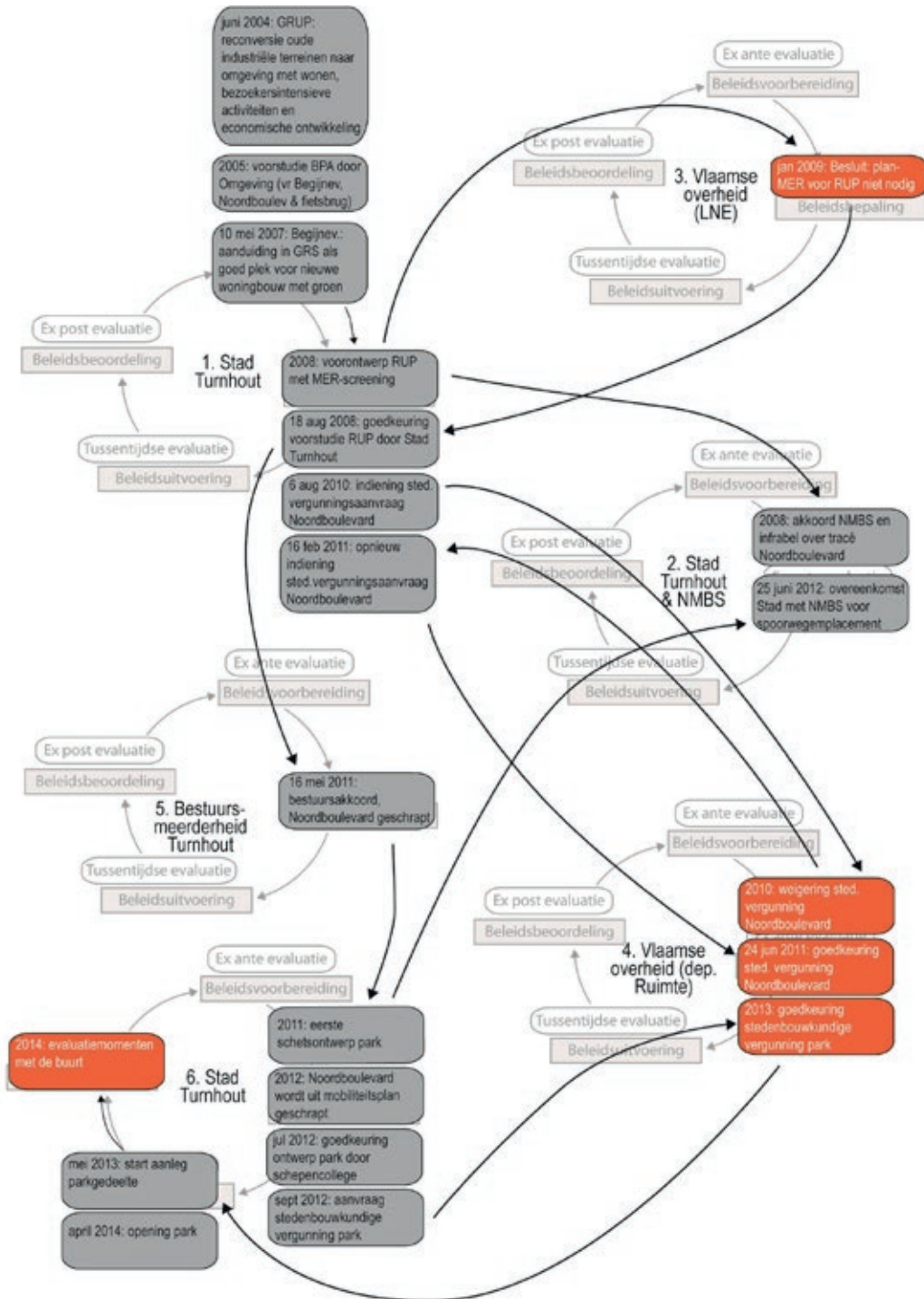
De beleidsvoorbereiding door stad Turnhout voor dit gebied bestaat uit de BPA-voorstude in 2005 (figuur 26) en een opname van de opportuniteiten in het GRS in 2007 (figuur 42 - 1). Vervolgens wordt beslist voor deze zone een RUP op te maken (beleidsbepaling). In april 2008 bereikt de stad Turnhout een akkoord met de NMBS en Infrabel over het optimale tracé voor de Noordboulevard (figuur 42 - 2). Door de nieuwe weg aan de westzijde van het emplacement te leggen, is geen extra overweg over de sporen nodig, wat zowel de stad als de NMBS ten goede komt. Vervolgens wordt

de geactualiseerde voorstudie van het RUP (figuur 41) in augustus 2008 goedgekeurd door de stad Turnhout. Voor dit RUP geldt een screeningsplicht. Alleen als een screening van het plan uitwijst dat er aanzienlijke milieueffecten te verwachten zijn, moet een MER opgemaakt worden. Uit de MER-screening bij dit RUP (Studiegroep Omgeving, 2008b) wordt in januari 2009 door de Vlaamse overheid (departement LNE) geconcludeerd dat het opmaken van een plan-MER niet nodig is (figuur 42 - 3). Deze MER-screening is een duidelijke vorm van evaluatie, waarbij op systematische manier en met een aantal basis-criteria wordt beoordeeld of een plan-MER opgemaakt moet worden.

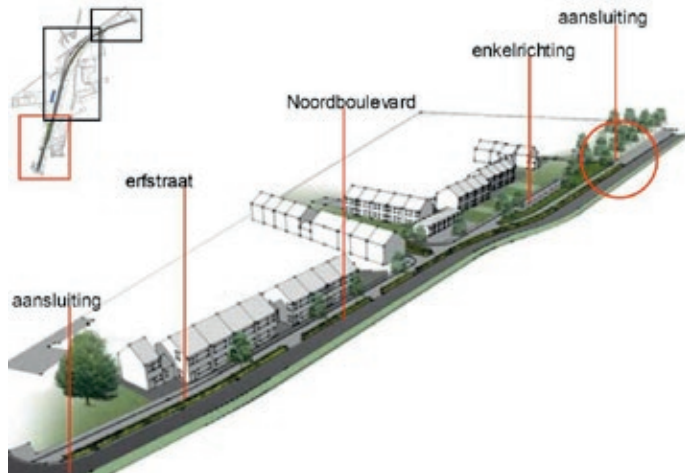


Figuur 41: Voorontwerp RUP Begijnveldekens met aanduiding van de verschillende bestemmingen. De grijze bundel bevat de voorziene Noordboulevard (links) en het spoorwegemplacement (rechts). (Bron: Studiegroep Omgeving, 2008a)

In een volgende stap wordt beslist de stedenbouwkundige vergunning voor het infrastructuurproject reeds in te dienen bij de Vlaamse overheid, begin augustus 2010 (figuur 42 - 1) (Turnhout, 2010a). Deze vergunning wordt op 23 december 2010 geweigerd (figuur 42 - 4) omdat de omschrijving van de functie van de Noordboulevard nog te onduidelijk is. Een betere omschrijving van de doelstellingen en bijhorende motivering zijn noodzakelijk om het project grondig te kunnen beoordelen. Deze aanpassingen worden doorgevoerd en de aanvraag wordt opnieuw ingediend op 16 februari 2011 (Turnhout, 2011b). Deze aanvraag wordt op 24 juni 2011 ook goedgekeurd. De eerste weigering en volgende goedkeuring zijn beide voorbeelden van evaluatie, vergelijkbaar met de goed- en afkeuringen van stedenbouwkundige vergunningen bij de fietsersbrug en het innovatiepark.



Figuur 42: Beleidscycli van de verschillende actoren voor Begijnveldeken en Noordboulevard



Figuur 43: Impressie van de Noordboulevard (Hertog Hendrik I-lei) (Bron: Studiegroep Omgeving, 2009)

In dezelfde periode wordt deze Noordboulevard en bij uitbreiding het hele mobiliteitsplan, onderwerp van hevige discussies tussen de politieke partijen in Turnhout (Hanne Teunckens, persoonlijke communicatie, 3 oktober 2013). De bestaande meerderheid met CD&V en sp.a valt, en Groen stapt in de coalitie om opnieuw een stabiele meerderheid te vormen. Voorwaarde van Groen is daarbij wel dat de Noordboulevard uit het bestuursakkoord geschrapt wordt en er een park in de plaats komt (figuur 42 - 5). Een nieuw bestuursakkoord (16 mei 2011) wordt vervolgens opgesteld waarbij beslist wordt dat de verkregen vergunning voor de aanleg van de weg niet uitgevoerd zal worden. *“De ontsluiting van het noorden van Turnhout via de Hertog Hendrik I-lei wordt geschrapt. Alternatieven en de Kanaalboulevard worden onderzocht.”* (Turnhout, 2011a)³⁵ De Noordboulevard wordt vervolgens in 2012 ook uit het mobiliteitsplan geschrapt (beleidsbepaling in figuur 42 - 6). Op dat moment wordt het ontwikkelen van de parkzone uit het RUP als prioritair beschouwd.



Figuur 44: Huidige situatie van het plangebied met van links naar rechts de mogelijke locatie van de Noordboulevard, het nieuwe fietspad richting fietsersbrug en het spoor. (Foto: Els Terry, 2013)

³⁵ Dit bestuursakkoord verloopt echter op 31 december 2012. In het nieuwe bestuursakkoord wordt hier niet meer op ingegaan (Turnhout, 2013a). Dit akkoord houdt het bij een zeer abstracte beschrijving van de verschillende doelstellingen van Turnhout, zonder in te gaan op bepaalde projecten. In se betekent dit dat men momenteel terug alle kanten op kan, want de stedenbouwkundige vergunning is nog steeds geldig.

In navolging van de eis van Groen voor de vlugge realisatie van het park, opteerde Turnhout in 2011 ervoor om een bijkomend park in de Turnhoutse binnenstad te voorzien.³⁶ Hiertoe werden in oktober dat jaar onderhandelingen opgezet met NMBS-holding voor de heropwaardering van het rangeerterrein (figuur 42 - 2). Dit resulteerde in een overeenkomst die op 25 juni 2012 door de gemeenteraad van Turnhout werd goedgekeurd (Turnhout, 2012). Door de stadsdienst werd in overleg met de bewoners eerder dat jaar al een eerste schetsontwerp opgemaakt met een inplanting van een finse piste, een skateterrein en een buurtontmoetingsplaats, in maart 2012 goedgekeurd door het schepencollege. Het definitief ontwerp met bijhorende raming werd later (19 juli 2012) ook goedgekeurd. Na deze goedkeuring werd onmiddellijk de stedenbouwkundige vergunning aangevraagd (figuur 42 - 7), die later dat jaar ook goedgekeurd werd (evaluatie door de Vlaamse overheid in de fase van de beleidsbepaling - figuur 42 - 3). De realisatie van het park wordt mede gefinancierd met Vlaamse en Europese subsidies (Stedenfonds, Bloso en Interreg).

In mei 2013 is men gestart met de aanleg van het park (beleidsuitvoering). De feestelijke opening van het park werd gehouden op 21 april 2014. Na de opening van het park werden enkele evaluatiemomenten gehouden (beleidsbeoordeling - figuur 42 - 6), voornamelijk georganiseerd door de buurtwerking. Op aanvraag van de buurt werden onder meer afstandspalen geplaatst op de Finse piste, een extra pad aangelegd voor de naburige school, een basketring geplaatst en lijnen op het terrein getekend.

De realisatie van het park vormt een eerste stap tot de ontwikkeling van het woon-werkpark Begijnveldekens waar op termijn nog woningen zullen bijkomen. Voor deze verdere ontwikkelingen zijn onderhandelingen met de NMBS aan de gang. Inzake de Noordboulevard is alles nu 'on hold' gezet. In het verslag van de gemeenteraad van 26 maart 2013 en de GECORO van 25 april 2013 wordt vermeld dat "alles met betrekking tot Noordboulevard is geschrapt". Het RUP is ondertussen ook nog steeds niet goedgekeurd.³⁷

Reflectie op evaluatie

Tabel 19 geeft een overzicht van de evaluatiemomenten in het deelproject woon-werkpark Begijnveldekens en Noordboulevard.

³⁶ Dit park komt niet in de plaats van, maar naast de Noordboulevard en het spoorwegemplacement (zie figuur 41).

³⁷ Om een oplossing te zoeken voor het ontsluitingsprobleem heeft de stad Turnhout het project 'Noordelijke Ontsluiting' opgestart, dit is een participatieproject met de buurt. Voor dit project heeft de stad acht scenario's opgesteld waarbij oplossingen aangereikt worden voor het ontsluitingsprobleem vanuit verschillende personages zoals een kind of een levensgenieter. Op die manier worden de verschillende interesses en belangen duidelijk. Verschillende instanties, politiciers en bewoners kunnen kennismaken met deze scenario's en hun opmerkingen formuleren. Dit wordt geïnventariseerd om uiteindelijk 2 of 3 voorkeursscenario's te selecteren, dewelke ook technisch worden uitgewerkt. Via dit project wil men komen tot een gedragen oplossing. De keuze voor een bepaald traject wordt dit jaar (2015) verwacht. Na de keuze kunnen ontwikkelingen in de buurt opnieuw in gang gezet worden, zoals de voorziene woonontwikkeling van 230 woningen. Gezien de keuze voor het traject momenteel nog niet vaststaat, blijven politieke discussies uit. Er wordt voorzichtig afgewacht tot de uitspraak van het participatieproject. Dit project Noordelijke ontsluiting is niet opgenomen in de visuele voorstelling van de beleidscyclus of de tijdslijn, gezien het een probleem is dat op een hoger schaalniveau speelt.

Tabel 19: Evaluatiemomenten in deelproject Begijnveldekens en Noordboulevard

Datum	Evaluatie	Evaluator	Motief	Fase
Jan 2009	Besluit: plan-MER is niet nodig	Vlaamse overheid (LNE)	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
2010	Weigering stedenbouwkundige vergunning Noordboulevard	Vlaamse overheid (dep. Ruimte)	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
Jun 2011	Goedkeuring stedenbouwkundige vergunning Noordboulevard	Vlaamse overheid (dep. Ruimte)	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
2013	Goedkeuring stedenbouwkundige vergunning park	Vlaamse overheid (dep. Ruimte)	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
2014	Evaluatiemomenten met de buurt	Stad Turnhout	Beleidsleren, verbeteren van beleidsuitvoering	Beleidsbeoordeling

In dit deelproject kunnen twee conclusies getrokken worden over evaluatie. Ten eerste is er opnieuw een groot aandeel evaluaties die niet door stad Turnhout uitgevoerd zijn (dus extern). Dit zijn net als in het deelproject innovatiepark, goed- of afkeuringen van aanvragen die onderwerp zijn van een vast en gekend stramien. Daarnaast is het opvallend dat er grote veranderingen in het proces zijn geweest (de politieke beslissing om de Noordboulevard niet uit te voeren), maar dat evaluatie daar geen rol in gespeeld heeft. Het project is niet gevallen op de vaststaande evaluatiemomenten, maar pas nadien.

Uitzondering hierop is de evaluatie die wel in samenwerking met stad Turnhout is uitgevoerd: de evaluatiemomenten over het park na de uitvoering, op mede-initiatief van de buurtwerking. Deze evaluatie werd door middel van overlegmomenten georganiseerd.

Over de methodologie kunnen we concluderen dat de reconstructie van dit beleidsproces door middel van de beleidscyclus eenvoudiger verlopen is dan bij het innovatiepark. Dit is voornamelijk het geval doordat er minder partners bij het proces betrokken zijn en een deel van het project 'on hold' staat. De beleidsprocessen voor Begijnveldekens en Noordboulevard verliepen dus (met uitzondering van het parkgedeelte) niet cyclisch, maar wel was het proces door middel van de beleidscyclus te reconstrueren. Het deelproces voor de ontwikkeling van het park is wel cyclisch, zonder veel omwegen verlopen. Dit is vergelijkbaar met het proces van de fietsersbrug.

4.2.5 Conclusie

Evaluatie

De hoofdvragen waarmee we dit case-onderzoek gestart zijn, is de volgende: is er geëvalueerd in dit planningsproces? Zo ja, wanneer, hoe en met welk motief? Was het een bewuste keuze voor evaluatie? Tabel 20 geeft een eerste aanzet voor het antwoord op deze vragen. We kunnen uit deze tabel afleiden dat er inderdaad wordt geëvalueerd in dit planningsproces, maar dat de evaluatie nagenoeg altijd extern uitgevoerd wordt. De evaluaties gingen zeer vaak om de goedkeuring of de weigering van een vergunningsaanvraag door de Vlaamse overheid. Het motief was in deze evaluaties steeds het ondersteunen van beleidsplanning. Er zijn in dit proces slechts twee evaluaties uitgevoerd ter verbetering van de beleidsuitvoering, die steeds te maken hadden met bewoners en/of gebruikers. Dit zijn de evaluaties waarin Stad Turnhout ook steeds een rol heeft opgenomen.

Tabel 20: Evaluatiemomenten in Stationsomgeving Turnhout

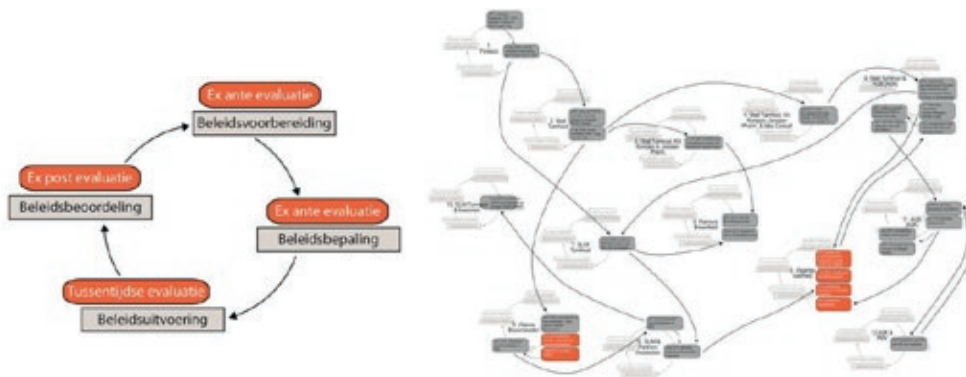
Datum	Evaluatie	Evaluator	Motief	Fase
Langzame Verkeersbrug				
Dec 2010	Goedkeuring stedenbouwkundige vergunning	Vlaamse overheid	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
Okt 2011	Goedkeuring aanbestedingsdossier	Stad Turnhout	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
2013	Evaluatie van de brug voor gebruikers	Gebruikers	Verbeteren van beleidsuitvoering	Beleidsbeoordeling
Wonen en kennisindustrie in een innovatiepark				
Nov 2010	Selectie 5 laureaten Open Oproep	Team Vlaams Bouwmeester	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
Apr 2011	Jury Open Oproep	Team Vlaams Bouwmeester	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
2011	Goedkeuring verwervingssubsidie voor gronden Atelfond	Vlaamse overheid	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
Nov 2012	Goedkeuring brownfieldconvenant	Vlaamse overheid	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
2013	Goedkeuring stedenbouwkundig attest masterplan	Vlaamse overheid	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
2014	Goedkeuring sloopsubsidie	Vlaamse overheid	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
Woon-werkpark Begijnveldekens en Noordboulevard				
Jan 2009	Besluit: plan-MER is niet nodig	Vlaamse overheid (LNE)	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
2010	Weigering stedenbouwkundige vergunning Noordboulevard	Vlaamse overheid (dep. Ruimte)	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
Jun 2011	Goedkeuring stedenbouwkundige vergunning Noordboulevard	Vlaamse overheid (dep. Ruimte)	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
2013	Goedkeuring stedenbouwkundige vergunning park	Vlaamse overheid (dep. Ruimte)	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
2014	Evaluatiemomenten met de buurt	Stad Turnhout	Beleidsleren, verbeteren van beleidsuitvoering	Beleidsbeoordeling

Opvallend is dat de typische, meest traditionele vorm van evaluatie, namelijk de ex post beleidsbeoordeling, slechts twee keer voorkomt. Het initiatief voor deze evaluaties komt daarbij niet van Stad Turnhout om zelfkritisch te gaan kijken hoe het proces nu verlopen is en wat ze ervan kunnen leren, maar wel vanuit de gebruikers of bewoners.

Gelet op de fase in de beleidscyclus, komt er momenteel alleen evaluatie naar boven in de beleidsbepaling en de beleidsbeoordeling. Bijkomend lijken aanpassingen in het proces geen gevolg te zijn van evaluatie (of hebben we deze evaluaties niet kunnen opsporen omdat deze dikwijls intern gebeuren en daarom minder zichtbaar zijn?). De ingebedde evaluatie in goed- en afkeuringssystemen lijken toch niet zo heel sturend in het proces.

Reflectie op de methodologie en theoretisch kader

In de vele handleidingen over beleidsevaluatie wordt meestal (nagenoeg altijd) de link gelegd met de beleidscyclus (Bressers & Hoogerwerf, 1995a; Crabbé et al., 2006; De Peuter, De Smedt, et al., 2007a; Hanemaayer, 2012). Ook in de visie van het departement Ruimte van de Vlaamse overheid wordt nog vanuit deze beleidscyclus nagedacht over evaluatie. Hierdoor is het case-onderzoek ook gestart vanuit deze beleidscyclus. Maar al snel is in case Turnhout gebleken dat het cyclische karakter van de beleidscyclus bij de meer complexe projecten minder uitgesproken tot niet aanwezig is. Het resultaat betrof vooral een ingewikkeld kluwen van verschillende beleidscycli (figuur 45). Op zich was het reconstrueren wel mogelijk, maar in dat kluwen werden er relatief weinig evaluatievormen gedetecteerd. Daar zijn twee mogelijke verklaringen voor: de theoretische beleidscyclus werkt niet als methode, of er wordt toch zeer weinig geëvalueerd in het ruimtelijk beleid. Een tweede case tracht hier verduidelijking in te brengen.



Figuur 45: Theoretische (links) versus reële beleidscyclus (rechts)

4.3 Case 2: deelprojecten uit Groene Sporen

4.3.1 Inleiding

Uit de voorgaande case kunnen we afleiden dat er beperkingen zijn door het gebruik van de beleidscyclus als analyse-instrument om evaluatie op te sporen. Uit gesprekken met bevoorrechte getuigen bleek immers dat er wel nog andere vormen van evaluatie in het proces bestonden, maar dat deze niet allemaal opgespoord zijn. Er zijn geen evaluaties naar boven gekomen in de fase van de beleidsvoorbereiding, wat op zich wel vreemd lijkt. Dit vraagt verder onderzoek en is meteen ook een motivatie om in een tweede case met een meer open blik op zoek te gaan naar evaluatie.

In het vorige case-onderzoek visualiseerden we het proces met een voorstelling van de beleidscyclus enerzijds en een tijdslijn anderzijds om het overzichtelijk te houden. Gezien er uit die analyse gebleken is dat het zeer stroef loopt om de beleidscyclus te reconstrueren, is er voor case Groene Sporen gekozen voor een alternatieve voorstellingswijze. De stappen uit de beleidscyclus zijn wel behouden, maar zonder deze cyclisch voor te stellen. De beleidsstappen beleidsvoorbereiding tot beleidsbeoordeling staan nu als labels op de horizontale as, de factor tijd wordt verticaal voorgesteld (figuur 52). Net als in case Turnhout, wordt de evaluatie in kleur aangeduid.

Net zoals in case Turnhout is er in case Groene Sporen gestart vanuit een documentanalyse, aangevuld met verschillende gesprekken. Op de eerste plaats werd aan de hand van een gesprek met Paul Geerts (projectcoördinator voor Groene Sporen bij Intercommunale Leiedal) een duidelijk inzicht verkregen wat het strategisch project Groene Sporen juist inhoudt. Hierna werd zoveel mogelijk informatie verzameld over de verschillende deelprojecten via documentanalyse en semigestructureerd interviews om zo de beleidsprocessen te kunnen reconstrueren. Volgende interviews werden afgenomen:

Tabel 21: Overzicht interviews voor case Groene Sporen

Datum	Naam	Organisatie	Locatie
14 november 2013	Paul Geerts	Projectcoördinator Groene Sporen I voor Intercommunale Leiedal	Kortrijk
2 december 2013	Gerard Stalenhoef	Vlaamse overheid, Departement Ruimte Vlaanderen, afdeling gebieden en projecten, projectcoördinator project	Brussel
2 december 2013	Tom Van Rensbergen	Vlaamse overheid, Departement Ruimte Vlaanderen, afdeling gebieden en projecten, projectcoördinator project	Brussel
3 december 2013	Geert Delaere	Dienst milieu, cel Groen, gemeente Wevelgem	Wevelgem
5 december 2013 20 januari 2015	Cindy Deprez	Dienst Stedenbouw, huisvesting en ruimtelijke ordening, gemeente Harelbeke	Harelbeke
23 januari 2015	Bert Kestelyn	Projectcoördinator Groene Sporen II voor Provincie West-Vlaanderen	Kortrijk
23 januari 2015	Isabelle Putseys	Projectcoördinator Groene Sporen II voor Intercommunale Leiedal	Kortrijk

De analyse voor deze case is uitgevoerd in samenwerking met studenten (Els Belmans, Hans Vandermaelen, Alexander Vissenaekens en Joris Waumans) van de eerste master Stedenbouw en Ruimtelijke Planning Universiteit Gent, in het kader van het vak Bijzonder Vraagstuk: Planning en Beleid (academiejaar 2013-2014), onder leiding van Prof. Ann Pisman.

4.3.2 *Selectie van deelprojecten*

Groene Sporen was één van de strategische projecten op het Vlaamse grondgebied binnen de eerste subsidieperiode en kreeg bij de vijfde oproep een tweede subsidie (2014-2017) (zie overzicht in tabel 13). Het betreft de realisatie van een regionale groenstructuur die bestaat uit de Leievallei, Scheldevallei, Heulebeekvallei en het kanaal Bossuit-Kortrijk. De betrokken actoren willen er werken aan omgevings- en regiokwaliteit met doelstelling om (1) de aantrekkelijkheid van de leefomgeving te verhogen, (2) te bouwen aan een landschap met een sterkere identiteit en een grotere landschappelijke en ecologische kwaliteit, (3) een netwerk uit te bouwen tussen de diverse natuur- en bosgebieden, open ruimtes, waardevolle landschappen en parkgebieden, (4) een meerwaarde te betekenen op het vlak van biodiversiteit, recreatie, landschap, veilige verbindingen voor de zachte weggebruiker enz. Hierbij streeft men naar een regionale en projectgerichte aanpak, vertrekkend vanuit 'geïntegreerd ruimtelijk denken' en aan de hand van 31 deelprojecten. De coördinatie van de eerste fase van het project ligt bij de provincie West-Vlaanderen, in samenwerking met de Intercommunale Leiedal. De eigenlijke realisaties van de deelprojecten werd uitgevoerd door de betrokken dertien gemeenten en de externe actoren (Agentschap voor Natuur en Bos (ANB), Waterwegen en Zeekanaal (W&Z), Vlaamse landmaatschappij (VLM) en Westtoer).

Het strategisch project Groene Sporen vertrekt vanuit de regionale groenstructuur³⁸. Figuur 46 geeft de verschillende primaire assen voor de ontwikkeling van natuur, groen en landschap in de regio Kortrijk schematisch weer (Vlaamse overheid, 2009). Wanneer dit beeld met de thans gehanteerde kaart van het strategisch project geconfronteerd wordt, merken we dat er vier hoofdassen overblijven (figuur 47). Het gaat dan over de Leievallei, Scheldevallei, Heulebeekvallei en het kanaal Bossuit-Kortrijk. Deze assen zijn vervolgens opgedeeld in verschillende deelprojecten die naar inhoud, samenwerking en stand van zaken erg van elkaar verschillen.

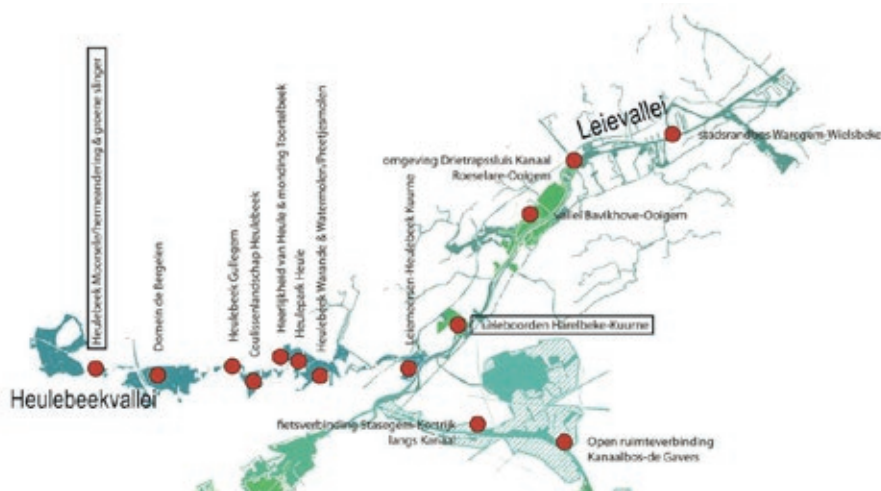
³⁸ De naam Groene Sporen draagt meerdere betekenissen in zich. 'Sporen' betekent: een afdruk of indruk door iets nagelaten, een blijk van aanwezigheid, de te volgen of gevolgde weg of per spoor reizen. Sporen zijn ook de zaden van sporenplanten, zoals de varen. Je kan sporen trekken en sporen volgen die in het landschap aanwezig zijn. En sporen verwijzen natuurlijk ook naar de geschiedenis van de regio Kortrijk. (Decorte & Debaere, 2010)

As van de Heulebeekvallei

De Heulebeekvallei kent een interessante geschiedenis voorafgaand aan het strategisch project Groene Sporen. Een lokale actiegroep ligt aan de basis van een gebiedsdekkende en geïntegreerde visie 'Heerlijke Heulebeek' (Intercommunale Leiedal, 2008). Het strategisch project Groene Sporen kon hier dus bij aanvang in 2009 voortbouwen op een bestaande dynamiek. Het projectgebied dat zich het meest stroomopwaarts situeert (Heulebeek Moorseele) wordt verder uitgewerkt omdat het planningsproces er eerder vergevorderd is in vergelijking met de meeste andere projecten die het strategisch project telt (figuur 47, nr. 1).

As van de Leievallei

In de Leievallei, vlakbij de monding van de Heulebeek, wordt het projectgebied in Harelbeke-Kuurne (Leieboorden) bestudeerd (figuur 47, nr. 2). Dit projectgebied heeft vrijwel geen voorgeschiedenis op het vlak van visievorming, er bestaat nog geen geïntegreerde gebiedsvisie.³⁹ De eerste indruk is dat dit projectgebied een som is van verschillende projecten die weinig met elkaar, noch met een regionale groenstructuur te maken hebben, maar die samen opgelijst worden louter omwille van het bestaan van het strategisch project Groene Sporen. Dit projectgebied zal geconfronteerd worden met het projectgebied in de vallei van de Heulebeek dat wel onderwerp is van een gebiedsvisie 'Heerlijke Heulebeek'.



Figuur 48: Ruimtelijke afbakening en selectie van deelprojecten (Bron: Provincie West-Vlaanderen, 2012, eigen bewerking)

Afbakening in tijd

Project Groene Sporen

Voor het overkoepelende project Groene Sporen wordt de periode vanaf de eerste aanvraag voor subsidie in 2009 (Vlaamse overheid, 2009) tot en met 2014 bestudeerd. Hierin zit ook de nieuwe aanvraag voor een vervolgsubsidie in 2013 (Vlaamse overheid, 2012a).

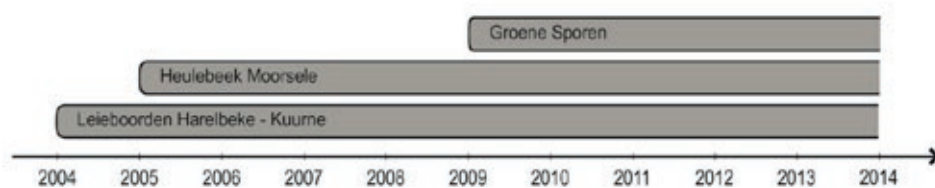
³⁹ Voor de Leievallei tussen Wervik en Kortrijk werd een geïntegreerde gebiedsvisie opgesteld in 2005 (Intercommunale Leiedal & Provincie West-Vlaanderen, 2005). Meer stroomafwaarts, voor het deel Kortrijk-Waregem, bestaat een soortgelijke visie nog niet.

Deelproject Heulebeek Moorsele

In Moorsele kaderen vrijwel alle acties in de visie 'Heerlijke Heulebeek'. Dit visievormingsproces over de Heulebeekvallei is reeds begonnen in 2005. De output van dit proces werd nadien overgenomen in het strategisch project Groene Sporen. De analyse start bijgevolg in 2005 en eindigt in 2014.

Deelproject Leieboorden (Harelbeke-Kuurne)

Er bestaat nog geen geïntegreerde visie voor het deel Kortrijk-Waregem van de Leievallei. In 2009 vond wel een workshop 'Verbeelding van de Leie tussen Kortrijk en Waregem' plaats onder leiding van professor De Meulder van de KU Leuven en Intercommunale Leiedal. De voorgeschiedenis begint in 2004 toen het project nog bestond uit twee privé-initiatieven.



Figuur 49: Afbakening in de tijd van case Groene Sporen en de deelprojecten

4.3.3 Groene Sporen

In de analyse van het strategisch project Groene Sporen wordt de subsidiëring van het project door de Vlaamse overheid besproken, evenals het traject doorlopen om deze subsidies te kunnen ontvangen. Een eerste subsidie (300.000 euro) werd aangevraagd in 2009 en verkregen voor de periode tussen 2009-2013. De tweede subsidieperiode (300.000 euro) loopt tussen 2014 en 2017. Tijdens de subsidietermijn van drie jaar is het doel van de actoren om meerdere concrete deelprojecten op het terrein te realiseren of te stimuleren (Intercommunale Leiedal & Provincie West-Vlaanderen, 2009). Om dit doel te bereiken zijn ondersteunende acties nodig, zoals de overkoepelende visies en projecten en de grondverwervingssubsidies (Intercommunale Leiedal & Provincie West-Vlaanderen, 2009). Deze acties worden besproken en daarbij zullen de belangrijkste verschilpunten tussen de twee periodes aangehaald worden.

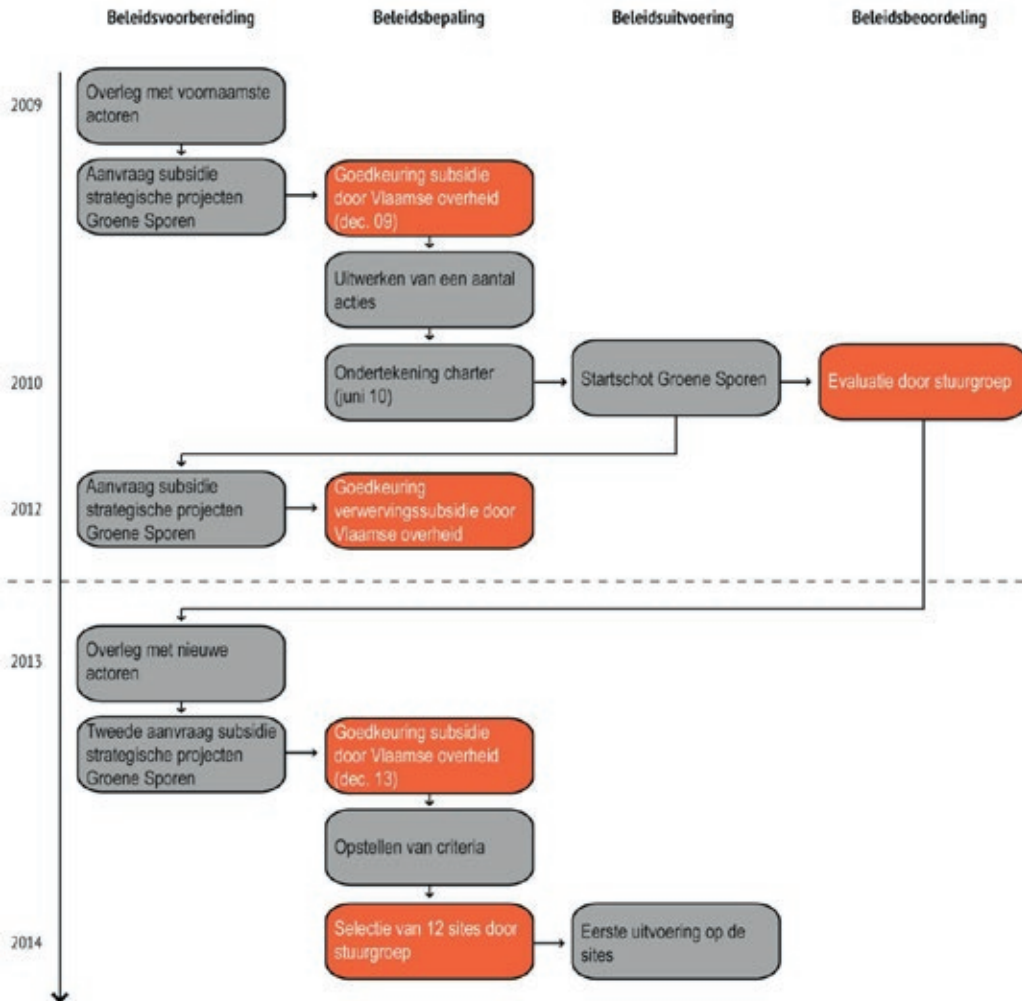
Subsidiëring van het project (projectcoördinatie)

In maart 2009 beslisten de provincie West-Vlaanderen en de Intercommunale Leiedal om samen een subsidieaanvraag voor een strategisch project in te dienen bij de Vlaamse overheid als reactie op de eerste oproep (2008-2009) voor strategisch projecten van de Vlaamse overheid (het volledige proces is te volgen in figuur 50). Het project Groene Sporen dat zij voor ogen hebben, is een gebied met een ruimtelijke problematiek die over sector- en bestuursgrenzen heen gaat en dus kan voldoen aan de oproep van de Vlaamse overheid. Het overleg tussen de voornaamste actoren (beleidsvoorbereiding) mondt uit in het opstellen van een coherente, overkoepelende visie en projectstructuur die als basis dient voor het subsidiedossier dat in 2009 bij de Vlaamse overheid ter goedkeuring werd ingediend (beleidsvoorbereiding).

De aanvraag wordt gecontroleerd op volledigheid van het dossier en voldoening aan de verschillende criteria door een commissie waarin zowel internen (Departement Ruimte Vlaanderen) als externen (academici of personen uit een ander departement) zetelen (Tom Van Rensbergen, persoonlijke communicatie, 2 december 2013). Indien voldaan is aan deze criteria wordt een rangschikking van de strategische projecten opgemaakt. Vervolgens keurt de minister het aantal aanvragen goed naargelang de beschikbare budgetten (Tom Van Rensbergen, persoonlijke communicatie, 2 december 2013).

Het proces van het al dan niet goedkeuren van de aangevraagde subsidie door de Vlaamse overheid (= externe) wordt beschouwd als evaluatie. De verschillende aanvraagdossiers worden gerangschikt naar gelang hun belangrijkheid en systematisch gewaardeerd aan de hand van zes vooraf vastgestelde criteria.

De subsidieaanvraag voor Groene Sporen werd in december 2009 goedgekeurd door de Vlaamse overheid (beleidsbepaling). De provincie West-Vlaanderen en Intercommunale Leiedal werkten vervolgens de verschillende acties uit en stelden een samenwerkingsovereenkomst op: een charter dat ondertekend werd op 11 juni 2010 (oordeelvorming). Dit geldt voor de subsidieperiode van drie jaar (Decorte & Debaere, 2010). Het officieel startschot van Groene Sporen werd vervolgens gegeven op 27 oktober 2010 (Intercommunale Leiedal & Provincie West-Vlaanderen, 2010) (beleidsuitvoering).



Figuur 50: Beleidsproces Groene Sporen met evaluatie aangeduid in het rood

Eind 2012 is een evaluatie over Groene Sporen opgemaakt door de stuurgroep (Intercommunale Leiedal & Provincie West-Vlaanderen, 2012). Die bestaat uit de projectcoördinatoren, vertegenwoordigers van de betrokken gemeenten, provincie West-Vlaanderen, Intercommunale Leiedal en andere Vlaamse administraties zoals Ruimtelijk ordening, Woonbeleid en Onroerend erfgoed (RWO). In deze tussentijdse evaluatie werden de sterke en zwakke punten besproken van de deelprojecten, de projectcoördinatie, de grondverwerving, het bestuurlijk en regionaal draagvlak en tot slot het publieke draagvlak. De opmaak van de evaluatie was moeilijk, gezien bij de start van het project geen duidelijke doelstellingen waren geformuleerd en deze bijgevolg moeilijk af te toetsen waren (Bert Kestelyn, persoonlijke communicatie, 23 januari 2015). Dit is een interne evaluatiestudie met beleidsleren als motief, voornamelijk met de bedoeling om nieuwe inzichten te krijgen in het project. Er werd bewust de keuze gemaakt om te evalueren waarbij nagekeken wordt of de vooropgestelde doelstellingen gehaald kunnen worden of gehaald zijn (afhankelijk van de graad van realisatie van de actie).

Deze evaluatie enerzijds en overleg tussen provincie West-Vlaanderen, provincie Oost-Vlaanderen en Intercommunale Leiedal anderzijds leidde tot een heraanvraag tot subsidiëring van het strategisch project op 1 juli 2013 (beleidsvoorbereiding). Bij de heraanvraag zijn enkele ambities behouden, maar zijn ook mede dankzij de evaluatie en nieuwe trends in de maatschappij, enkele nieuwe accenten gelegd (Provincie West-Vlaanderen et al., 2013). De Vlaamse overheid keurde de aanvraag goed op 24 december 2013, wat opnieuw als een evaluatie als een goed- of afkeuring van een voorstel beschouwd wordt. De twee subsidieperiode startte officieel op 1 april 2014 en zal lopen tot 30 maart 2017.

In deze tweede subsidietermijn blijft de focus om te werken aan de regionale groenstructuur, geënt op het blauw-groene netwerk van rivieren en beekvalleien behouden (Provincie West-Vlaanderen, Provincie Oost-Vlaanderen & Intercommunale Leiedal, 2013). Een groot verschilpunt is de bijkomende coördinerende instantie, namelijk de provincie Oost-Vlaanderen. Ook wordt nauw samengewerkt met Wallonië en Frankrijk om het gehele gebied van de Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai een stimulans te geven.

Tijdens de eerste subsidieperiode werd verder uitgezocht wat 'Groene Sporen' precies moest inhouden. Er werd veel aandacht besteed aan visiewerk. Tijdens de tweede subsidieperiode kan verder gewerkt worden aan effectieve realisaties gebaseerd op het visiewerk en de bevindingen uit de eerste periode. Enkel op het grondgebied Oost-Vlaanderen is nog bijkomend visiewerk nodig.

Terwijl er tijdens de eerste subsidieperiode meer dan 30 deelprojecten waren, komen in de tweede subsidieperiode minder projecten, maar meer strategisch gebundelde projecten aan bod. Uit ervaring met de voorgaande projectperiode, heeft de stuurgroep beslist om eerst een aantal criteria vast te leggen, op basis waarvan dan een selectie zou gemaakt worden uit alle projecten en uiteindelijk 12 sites geselecteerd worden. De criteria zijn onder meer het multifunctionele karakter, een link met waterwegen, van bovenlokaal belang en een realisatiegericht karakter. Aan deze richtlijnen is er gedurende de hele termijn vastgehouden. Gezien deze waardering of beoordeling van de sites op een heldere en systematische methode gebeurd is, op basis van vastgelegde criteria, wordt deze selectie van deelprojecten beschouwd als evaluatie. Het is een interne ex ante evaluatie door de stuurgroep, ter ondersteuning van de beleidsplanning en is een basisvorm van multicriteria-analyse. Na de selectie van de twaalf sites zijn er wensbeelden opgemaakt die vertaald werden in plannen. De eerste uitvoering van deze deelprojecten loopt momenteel.

De subsidie-verlenende overheid, departement Ruimte Vlaanderen, blijft op de hoogte van het proces door de halfjaarlijkse rapporten, opgemaakt door de stuurgroep van Groene Sporen. Deze stuurgroep komt tweemaal per jaar samen. Hierbij wordt voornamelijk de stand van zaken in de verschillende projecten besproken. Deze voortgangsrapportage is een vorm van monitoring, maar wordt vervolgens niet geëvalueerd. Eventuele bijstellingen zijn niet bindend voor de volgende subsidieschijf en er is geen vaste systematiek of heldere beoordeling van de rapporten op basis van vaste criteria.

Grondverwervingssubsidies

De grondverwervingssubsidie is een bijkomend financieel instrument om projecten te stimuleren die eerder al een subsidie hebben ontvangen voor de projectcoördinatie van een strategisch project. Het subsidiebedrag voor de grondverwerving bedraagt 40 procent van de verwervingskosten en kan oplopen tot maximaal 500.000 euro (departement Ruimte Vlaanderen, 2007). Hiervoor wordt een oproep tot aanvraag gedaan vanuit het departement Ruimte Vlaanderen (net zoals bij de andere subsidies strategische projecten).

Deze subsidie werd ook in het project Groene Sporen aangevraagd in 2012 bij de Vlaamse overheid. Eén van de motivaties om dit aan te vragen was het resultaat van een studie over de visie van de Leievallei tussen Wervik en Kortrijk (Intercommunale Leiedal & Provincie West-Vlaanderen, 2005), één van de valleigebieden die later is opgenomen in het Groene Sporen-project. Voor deze vallei was een geïntegreerde gebiedsvisie opgemaakt, die later extern is geëvalueerd (Pisman et al., 2011). Uit deze evaluatie door KU Leuven en UGent bleek dat een doorgedreven grondbeleid noodzakelijk is en dat de financiering van korte-termijn initiatieven hefboomeffecten kan creëren. Dit gaf een motivatie voor de aanvraag van grondverwervingssubsidies. Men wilde in 2012 en 2013 immers starten met de uitvoering van de deelprojecten op het terrein. Maar voor veel van die projecten was het verwerven van de gronden een noodzakelijk hefboom en ontbrekende schakel om met de inrichting te kunnen starten.

Een interne commissie van het departement Ruimte Vlaanderen gaat vervolgens na of de aanvraag compleet is en voldoet aan volgende vijf criteria (Departement Ruimte Vlaanderen, 2007):

1. de gronden passen binnen de visie en de assen van het project,
2. de gronden zijn van strategisch belang voor de uitvoering van het project,
3. de gronden hebben een hefboomfunctie,
4. realisaties zijn mogelijk op korte termijn,
5. er bestaat een concrete projectaanpak voor de realisatie van het project.

Net zoals bij het gunnen van projectcoördinatiesubsidies, beschouwen we het aftoetsen van de individuele dossiers aan deze criteria als evaluatie. Het proces leidt tot een goed- of afkeuring op een systematische en heldere manier. Indien de aanvraag wordt goedgekeurd, is de volgende stap de effectieve aankoop van de gronden. De aanvraag voor Groene Sporen werd goedgekeurd in 2012; een verwervingssubsidie van 428.696,30 euro werd toegekend, waarmee verschillende strategische gronden verspreid over de projecten, zijn aangekocht.

Reflectie op evaluatie

Uit de analyse van dit eerste deel over Groene Sporen, blijkt dat er twee vormen van evaluatie aanwezig zijn: enerzijds de goed- of afkeuring van subsidieaanvragen (twee keer voor projectcoördinatie, een maal voor verwerving), anderzijds interne evaluaties door de stuurgroep (tabel 22). De goed-of afkeuring van aanvragen kan in case Stationsomgeving Turnhout al uitvoerig aan bod, dus daar gaan we niet dieper op in. Wat nieuw is, zijn de twee vormen van evaluatie door de stuurgroep. De eerste vorm is een evaluatie die tussentijds is uitgevoerd, met het oog op het verbeteren van de beleidsuitvoering. Er is voor deze evaluatie een helder overzicht gemaakt waarbij men getracht heeft om de sterktes en zwaktes van het project op te lijsten, zodat er kon geleerd worden van het afgelopen proces. Deze evaluatie heeft als input gediend voor een tweede subsidieaanvraag, met succes.

Eén van de lessen uit die evaluatie was het belang van concrete doelstellingen en heldere selectiecriteria bij de selectie van deelprojecten. Daarom heeft de stuurgroep in de tweede subsidieperiode eerst in overleg de criteria bepaald, om vervolgens op basis van deze criteria een systematische en heldere beoordeling te kunnen maken van de mogelijke acties en sites. Deze interne evaluatie heeft de beleidsplanning mee ondersteund, in de fase van beleidsbepaling.

Tabel 22: Evaluatiemomenten met bijhorende evaluatiekenmerken in Groene Sporen

Datum	Evaluatie	Evaluator	Motief	Fase
Dec 2009	Goedkeuring projectcoördinatiesubsidie Groene Sporen I	Vlaamse overheid	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
2012	Goedkeuring verwervingssubsidie Groene Sporen I	Vlaamse overheid	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
2012	Evaluatie Groene Sporen	Stuurgroep Groene Sporen	Beleidsleren, verbeteren van beleidsuitvoering	Beleidsbeoordeling
Dec 2013	Goedkeuring projectcoördinatiesubsidie Groene Sporen II	Vlaamse overheid	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
2014	Selectie van 12 sites	Stuurgroep Groene Sporen	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling

4.3.4 Groen Lint in de Heulebeekvallei in Moorsele

Situering van het projectgebied

Moorsele is de meest oostelijk gelegen deelgemeente van Wevelgem en wordt, ter hoogte van de bouwkern, doorsneden door de Heulebeek (figuur 51). De beek ligt samen met de groenbuffer ingesloten tussen verschillende klassieke verkavelingswijken. De bebouwingkern van de deelgemeente ligt net ten zuiden van de Heulebeek. Moorsele wordt voorts gekenmerkt door een open landschapsstructuur ten westen van haar kern en een dominante barrière gevormd door de A17/E403 en A19. Dit deel van de Heulebeek draagt het label 'waterloop categorie 1' en valt bijgevolg onder het beheer van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM).



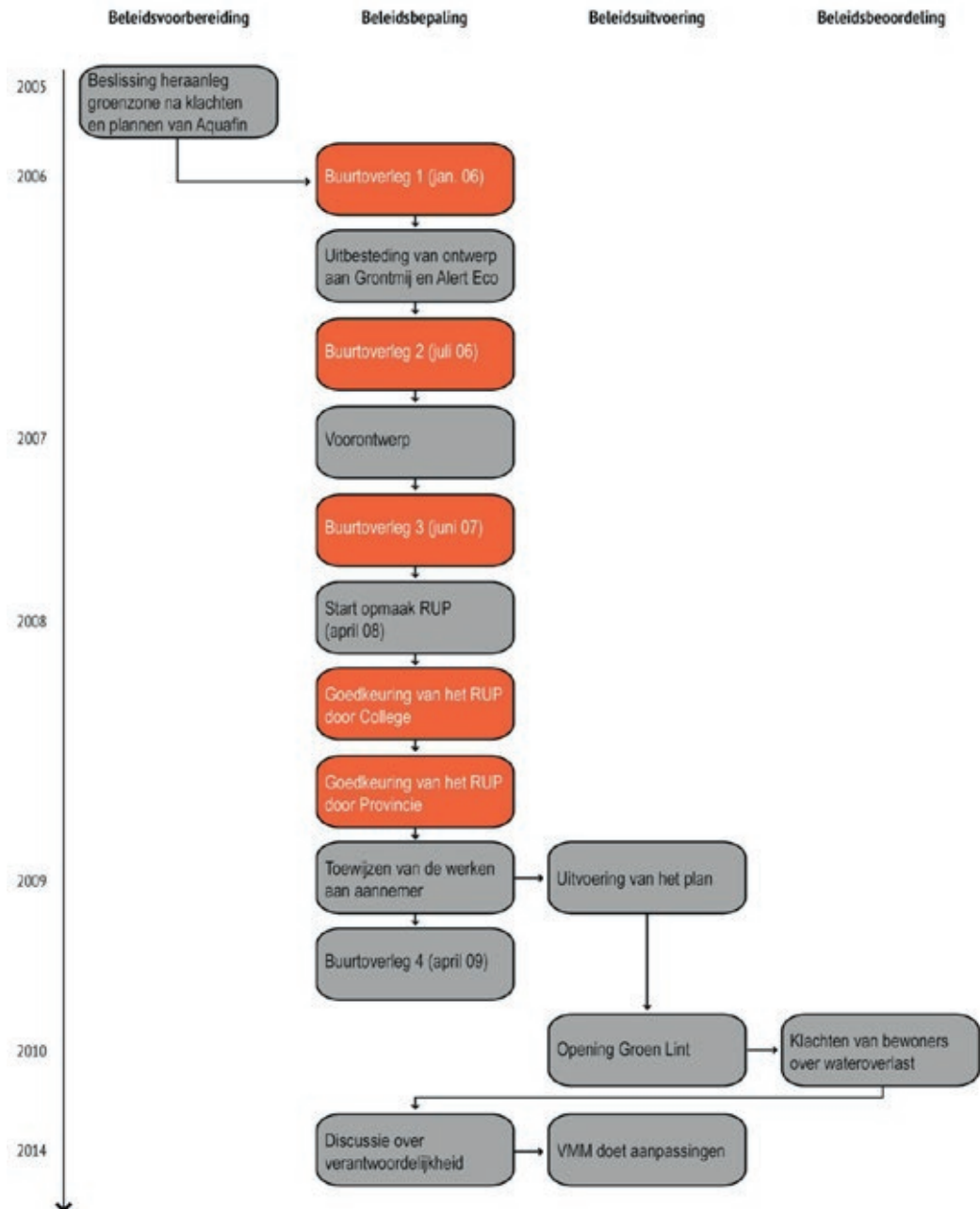
Figuur 51: Aanduiding van de acties in het projectgebied Heulebeek Moorsele (Bron: www.giswest.be, eigen bewerking)

De analyse van het projectgebied 'Heulebeek-Moorsele' start in 2005. In dat jaar werd niet enkel de visieontwikkeling voor de Heulebeek gestart, maar startte Aquafin ook de aanlegwerken van een collector naast de beek ter hoogte van het centrum van Moorsele. Deze werken vormden de aanleiding voor Wevelgem om in haar deelgemeente Moorsele van start te gaan met de heraanleg van de bestaande groenzone langs de Heulebeek. Dit project kreeg de titel 'Groen Lint' mee en zou niet veel later deel gaan uitmaken van de visie Heerlijke Heulebeek (vanaf 2005). In die periode werd een visie ontwikkeld voor de Heulebeekvallei met volgende opzet: 'gebiedsgericht, geïntegreerd en intergemeentelijk' (Intercommunale Leiedal, 2008). De belangrijkste actoren waren drie gemeenten langs de Heulebeek (Kuurne, Kortrijk en Wevelgem) en Intercommunale Leiedal. Met deze visie trachten deze actoren de Heulebeek(-vallei) te ontwikkelen als groene corridor doorheen een landschap dat onder grote verstedelijkingsdruk staat. Vanaf 2009 is het, samen met de visie voor de Heulebeek, opgenomen in het strategisch project Groene Sporen.

Groen Lint

Naar aanleiding van het voorontwerp voor de aanleg van een collector door Aquafin rijpten op gemeentelijk niveau eind 2002 de eerste ideeën voor een heraanleg van een groenzone in Moorsele (Groen lint in figuur 51). De gemeente

zag dit als een goede gelegenheid om een antwoord te formuleren op verschillende klachten van buurtbewoners (Geert Delaere, persoonlijke communicatie, 3 december 2013). Met name de kwaliteit van de beplanting en de verharding van het wandelpad, maar ook het steevast terugkeren van overstromingsproblemen vormden het onderwerp van deze klachten. De gemeente besloot zowel de omgeving als de oeverzone aan te pakken en de bestaande groenzone uit te bouwen als functionele en recreatieve fiets- en voetgangersverbinding langs de Heulebeek.



Figuur 52: Beleidsproces Groen Lint met aanduiding van evaluatie (in rood)

De gemeente voorzag in het beleidsproces in totaal vier overlegmomenten met de buurt (Intercommunale Leiedal, 2008) (figuur 52). Bij het eerste overleg, op 9 januari 2006, bestond er zeer bewust nog geen plan of ontwerp om op die manier een open debat te kunnen voeren over de knelpunten en potenties van de groenzone. Vervolgens werd er beslist door de gemeente om het ontwerp uit te besteden. Op 13 juli 2006 werden de eerste schetsen van de ontwerpers, Grontmij en Alert Eco, voorgelegd aan de bewoners. Het derde buurtoverleg op 14 juni 2007 behandelde het voorontwerp. Op het vierde buurtoverleg van 14 april 2009 tenslotte, werden de definitieve plannen en timing voor de uitvoering verduidelijkt. Deze laatste bijeenkomst is een vergadering waarop burgers geïnformeerd werden over de concrete uitvoering, planning van de werken enzovoort. Gezien er op dit laatste buurtoverleg geen plaats was voor een vorm van beoordeling of waardering door de buurt, beschouwen we dit vierde buurtoverleg niet als beleidsevaluatie, de andere drie wel.

In april 2008 maakte de gemeenteraad een ruimtelijk uitvoeringsplan met MER-screening op voor de bestemming van twee percelen in het projectgebied (Gemeente Wevelgem, 2008). Het betreft onder andere de inrichting van een bouwperceel als toegang tot de groenzone. Het RUP werd goedgekeurd door de gemeente (mei 2008) en het provinciebestuur (oktober 2008). Deze beslissingen zijn opnieuw goed- of afkeuringen door een externe partij die als in dit proefschrift als evaluatie beschouwd worden omdat het gaat om systematische en heldere beoordelingen op basis van vaste criteria (figuur 52).



Figuur 53: Realisatie van het Groen Lint in de kern van Moorsele (Bron: Grontmij, 2012)

In december 2008 is de uitvoering aan aannemer Wannijn toegewezen. Na de uitvoering van het plan (2009-2010) (figuur 53) was het nog weinig onderwerp van discussie op maatschappelijk niveau. De gemeente had meer opmerkingen van bewoners verwacht, maar denkt een succesvol beleid te hebben gevoerd dankzij de verschillende bewonersvergaderingen tijdens alle fases van het beleidsproces (Geert Delaere, persoonlijke communicatie, 3 december 2013).

De technische oplossing voor de wateroverlast (de houten wanden die de Heulebeek moeten afschermen van de laaggelegen percelen aan de oever) (beleidsuitvoering), bleken het water na realisatie nog steeds niet voldoende tegen te houden. Na nieuwe klachten van bewoners volgde enige discussie tussen de gemeente, de ontwerpers en de VMM en besloot die partner zich te engageren om de planken te bekleden met kunststof (tegen wateroverlast) en vervolgens met een bijkomende laag planken (uit visueel oogpunt) (uitvoering) (Geert Delaere, persoonlijke communicatie, 16 december 2014).

Heerlijke Heulebeek

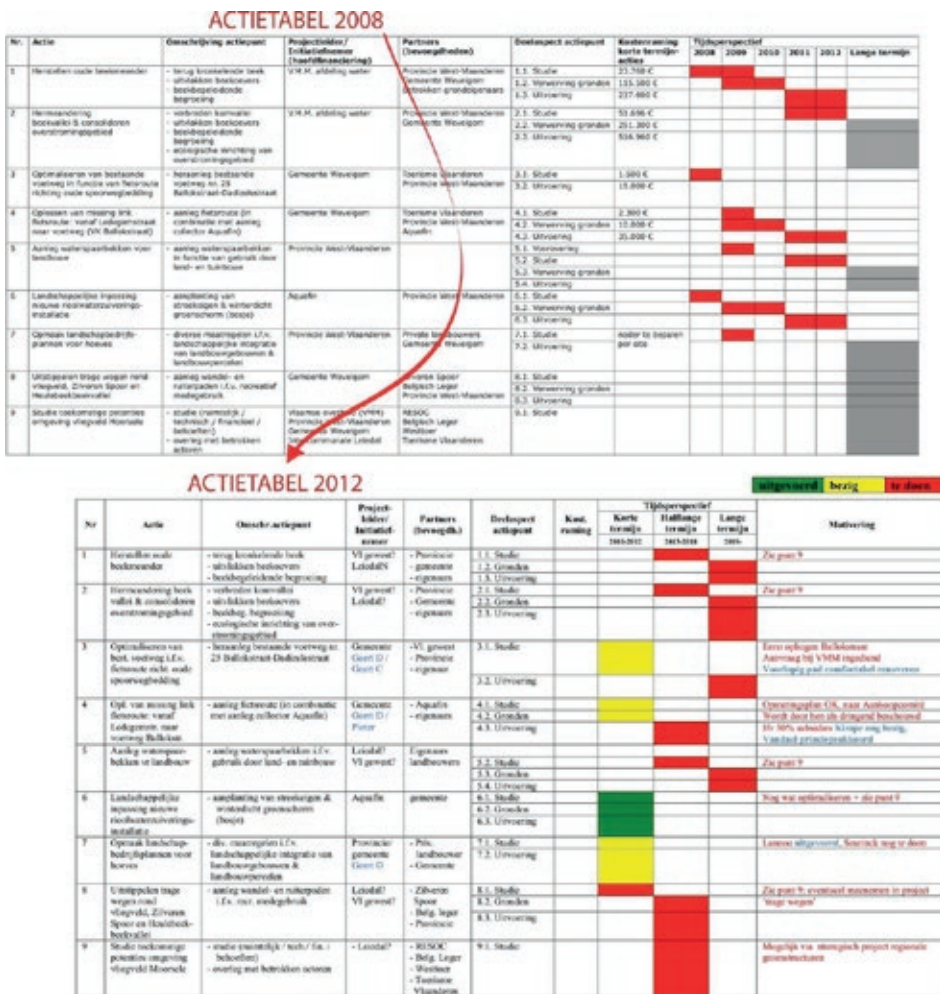
Groen Lint was één van de deelprojecten van de visie voor de Heulebeekvallei 'Heerlijke Heulebeek'. Deze visie is ontwikkeld op basis van initiatieven van burgers en enkele lokale verenigingen in Heule, die samen de Open Werkgroep Heulebeek vormen. Deze burgervereniging formuleerde begin 2005 een pleidooi voor een *"Heuls project dat de Heulebeekvallei als landschap en erfgoed opnieuw een centrale plaats geeft in Heule"* (Intercommunale Leiedal, 2008). De werkgroep heeft de buurgemeenten (beleidsmakers en ambtenaren) eind 2005 uitgenodigd om mee na te denken over dit ruimtelijk vraagstuk. De beleidsmakers zijn daar in eerste instantie niet op ingegaan, de ambtenaren wel (Geert Delaere, persoonlijke communicatie, 3 december 2013). De coördinatie van de geïntegreerde visievorming voor de Heulebeek is opgenomen door Intercommunale Leiedal.

De gemeente Wevelgem heeft, in navolging van het burgerinitiatief in Heule, een werkgroep 'Open Werkgroep Wevelgem' opgericht met vertegenwoordigers van Natuurpunt, buurtbewoners en enkele landbouwers en ambtenaren. Deze werkgroep komt jaarlijks samen om rond een bepaald thema te overleggen, meestal op officieuze wijze (Geert Delaere, persoonlijke communicatie, 3 december 2013). Met dit jaarlijks ritme hoopt de gemeente zichzelf en de leden van de werkgroep voldoende druk op te leggen om verder te blijven werken rond de implementatie van de visie Heerlijke Heulebeek; om alle acties die hierin voorzien zijn "warm te houden" (Geert Delaere, persoonlijke communicatie, 3 december 2013). De gespreksonderwerpen zijn soms een terugblik op uitgevoerd beleid, maar in hoofdzaak een vooruitblik op acties in het verschiet.

Beide initiatieven, het ene *bottom-up* (Heule), het andere *top-down* (Wevelgem) zijn een vorm van actorenoverleg, waarbij beoordeeld wordt hoe ver men staat in de ontwikkeling en realisatie van de visie. Maar men kan zich vragen stellen in hoeverre deze beoordeling systematisch en helder gebeurt, of gebaseerd is op vastgelegde criteria. Om deze redenen wordt dit niet als evaluatie opgenomen, maar de potentie van dit soort initiatieven in het kader van evaluatie is groot. Geert Delaere wijst bijkomend op het vrijblijvende karakter van deelname aan deze Open Werkgroep en merkt op dat er de laatste jaren minder burgers komen opdagen, zeker in Wevelgem (persoonlijke communicatie, 3 december 2013). Als verklaring daarvoor ziet hij het feit dat de werkgroep top-down geïnstalleerd werd en dus niet bottom-up als een vorm van zelforganisatie ontstond zoals in Heule.

De initiatieven van beide werkgroepen hebben geleid tot de publicatie van een eindrapport Heerlijke Heulebeek, waarin verschillende acties opgenomen zijn. Wat interessant is in het kader van evaluatie, is de opname van de verschillende acties in een tabel die op jaarlijkse basis geüpdatet wordt (figuur 54). Dit wordt actief opgevolgd gezien de tabel door het college gehanteerd wordt bij het uitwerken van budgettaire oefeningen (Geert Delaere, persoonlijke communicatie, 3 december 2013). Momenteel bestaat wel het probleem dat acties enkel nog kunnen uitgevoerd worden na aankoop van gronden. Gezien de aankoop van gronden via het aankoopcomité geregeld wordt en deze instantie grote achterstanden heeft, zit alles echter wat geblokkeerd (Geert Delaere, persoonlijke communicatie, 16 december 2014). Deze jaarlijkse actie is een systematische (de vorm van de tabellen) en heldere vorm van beoordeling. Doordat er nadien bijkomend wordt nagedacht over het hoe en waarom bepaalde acties niet gehaald zijn, om te leren

voor de toekomstige acties, beschouwen we deze actietabellen en bijhorende verklaringen als evaluatie. Wanneer het enkel om de actietabellen zou gaan, blijft het monitoring (zie hoofdstuk 2 voor het verschil tussen monitoring en evaluatie).



Figuur 54: Opvolging van de actietabellen uit de visie Heerlijke Heulebeek door de gemeente Wevelgem (Bron: (Intercommunale Leiedal, 2008; N.N., 2012))

Reflectie op evaluatie

In dit deelproject zijn zes evaluaties gedetecteerd (tabel 23), in drie vormen: de goed- of afkeuring van een ruimtelijk uitvoeringsplan, het actorenoverleg en doorgedreven monitoring en evaluatie op basis van actietabellen. De eerste vorm is eerder al verschillende keren aan bod gekomen en uitvoerig besproken, daar gaan we bijgevolg niet dieper op in. Het actorenoverleg, de tweede vorm, vraagt wel wat meer aandacht. Door deze vorm van evaluatie toe te passen in het project, is immers gebleken dat het proces vlot kon verlopen en de maatschappelijke betrokkenheid groot was, waardoor het project veel meer gedragen werd. Actorenoverleg als evaluatievorm dient daarvoor wel vanaf het begin van het proces opgenomen zijn, wil men interessante resultaten bekomen. Om het als evaluatie te kunnen beschouwen, dient het ook te gaan om een overleg waarbij op een systematische en heldere wijze een beoordeling

gebeurt op basis van vastgelegde criteria. Bij bewonersoverleg waarbij enkel éénrichtingsverkeer bestaat (enkel klachten van bewoners die geregistreerd worden of een overheid die informatie geeft aan bewoners), wordt er geen waardeoordeel uitgesproken en dit valt bijgevolg buiten de definitie van evaluatie.

Een derde vorm van evaluatie in dit deelproject is de opvolging en evaluatie van het proces aan de hand van actietabellen. Waarom we dit als evaluatie beschouwen werd eerder al verduidelijkt. Inzake het evaluatiemotief, is dit vreemd genoeg de eerste vorm van evaluatie die ook het afleggen van verantwoording als motief heeft in de fase van de beleidsuitvoering. Dit is immers het motief dat aan de bron ligt van evaluatie sinds de 19^e eeuw (zie 'vier evaluatieperiodes', hoofdstuk 2.2).

Tabel 23: Evaluatiemomenten met bijhorende evaluatiekenmerken in Heulebeek Moorsele

Datum	Evaluatie	Evaluator	Motief	Fase
Jan 2006	Eerste buurtoverleg	Bewoners en Moorsele	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
Juli 2006	Tweede buurtoverleg	Bewoners en Moorsele	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
Juni 2007	Derde buurtoverleg	Bewoners en Moorsele	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
Mei 2008	Goedkeuring college RUP 9.1	College van burgemeester & schepenen, Moorsele	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
Okt 2008	Goedkeuring provinciebestuur RUP 9.1	Provincie West-Vlaanderen	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
Jaarlijks	Opvolging met actietabellen in Wevelgem	Gemeente Wevelgem	Verbeteren van beleidsuitvoering, afleggen van verantwoording	Beleidsuitvoering

Volgens Geert Delaere van de Cel Groen van Wevelgem bestaat op het politieke beleidsniveau een gevoel dat evaluatie gebeurt in de vorm van lokale verkiezingen (persoonlijke communicatie, 3 december 2013). Wat dat betreft dient volgens hem vermeld te worden dat de partij CD&V bij de lokale verkiezingen van 2006 een absolute meerderheid behaalde in Wevelgem en in 2012 niet veel minder stemmen behaalde (Vlaamse overheid, 2012b). Die continuïteit getuigt van een bepaalde tevredenheid onder de bevolking en kan volgens hem beschouwd worden als een bepaalde vorm van evaluatie. Maar koppelen we dit terug met de definitie van evaluatie die we hanteren, dan blijken er toch een aantal elementen te ontbreken om van een formele beleidsevaluatie te kunnen spreken. Het is correct dat er door de verkiezingen een vorm van beoordeling gebeurt, maar dit is eerder een informele evaluatie. De beoordeling is immers niet systematisch of helder, en vastgelegde criteria ontbreken.

4.3.5 Leieboorden Harelbeke-Kuurne

Het deelproject Leieboorden Harelbeke-Kuurne is één van de 30 projecten uit de eerste subsidieperiode van Groene Sporen. Het omvat het stuk van de Leie dat door een sterk verstedelijkt gedeelte van Harelbeke en Kuurne loopt. Bij de start van de eerste subsidieperiode van Groene Sporen zijn in dit deelproject meerdere projecten en plannen lopende, waaronder projecten omtrent nieuwe wooneenheden, een beeldkwaliteitsplan voor het centrum van Harelbeke, de herinrichting van de Leieboorden, de verhoging van de bruggen en de bouw van een nieuwe sluis. Het woonpark Harelbeke-Kuurne wordt verder gedetailleerd geanalyseerd. Dit projectgebied omvat ongeveer 21 hectare, gelegen op de grens tussen de stad Harelbeke en de gemeente Kuurne (figuur 55), grenzend aan een oude Leiearm. Het doel van dit project is de verkaveling van het terrein tot nieuwe wooneenheden, een wijkverzamelweg en een centraal park met een afwerking van de Leieoever. Binnen dit project wordt veel aandacht besteed aan de omgevingskwaliteit, de duurzame afwerking van de randbebouwing, de openheid en de groene inbedding. Het projectgebied bestaat tot 2009 uit twee aparte onderdelen, met elk hun eigen planinitiatieven. In 2009 wordt dit gebied samengevoegd tot het project 'woonpark Harelbeke-Kuurne'.



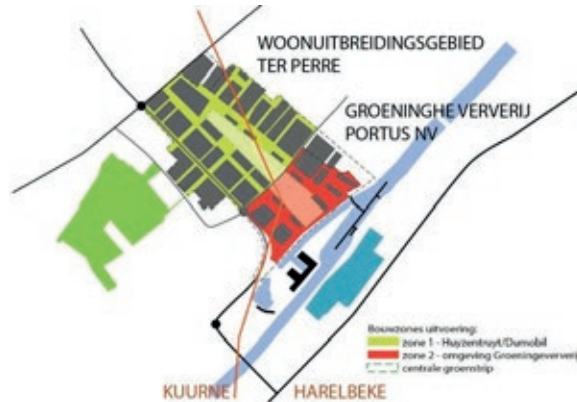
Figuur 55: Situering woonpark Harelbeke - Kuurne (Bron: www.giswest.be, eigen bewerking)



Figuur 56: Zicht op de site van woonpark Harelbeke - Kuurne in 2012 (Bron: Intercommunale Leiedal, 2012, eigen bewerking)

Voorgeschiedenis 2004-2009

Tot 2009 zijn er twee aparte, private aanvragen tot verkaveling. Een eerste, gelegen ten noorden van de Stedestraat is het woonuitbreidingsgebied Ter Perre in eigendom van Paul Huyzentruyt NV (algemeen aannemer woningbouw) en vastgoedmakelaar Dumobil (12,6 ha). Het tweede, gelegen tussen de Stedestraat en de Leie zijn de gronden van de stopgezette bedrijven Groeninghe Ververij en Portus NV (figuur 57). Deze gronden zijn bezit van de eigenaren van de voormalige bedrijven (Gemeente Harelbeke, 2007).



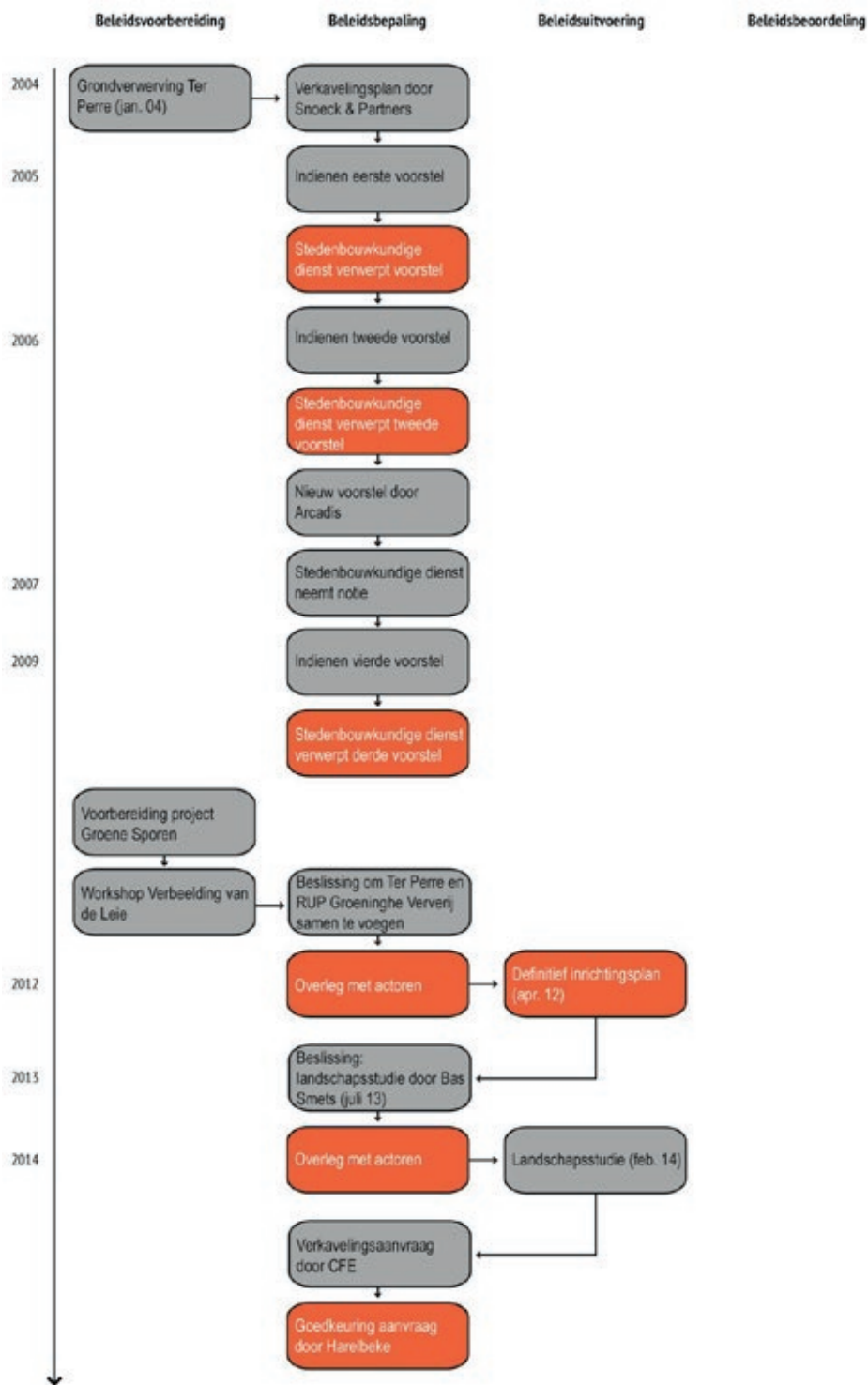
Figuur 57: Interne afbakening Woonpark Harelbeke Kuurne (Bron: Intercommunale Leiedal, 2012, eigen bewerking)

Woonuitbreidingsgebied Ter Perre

In 2004 verwierf het bouwbedrijf Paul Huyzentruyt NV samen met Dumobil de gronden gelegen in het woonuitbreidingsgebied Ter Perre (figuur 58). Het gewestelijk RUP (goedgekeurd in januari 2006) voor de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Kortrijk heeft deze gronden als stedelijk woongebied bestemd, waardoor een dichtheid van 25 woningen per hectare nagestreefd moet worden. De nieuwe eigenaars van de gronden besluiten het gebied te verkavelen en laten in 2005 een verkavelingsplan opstellen door hun vaste partner, architectuurbureau Snoeck en Partners. Om aan de vereiste dichtheid van 25 wooneenheden per hectare te komen, kiest men voor een aaneenschakeling van monotone rijwoningen en eenvormige verkavelingen (Cindy Deprez, persoonlijke communicatie, 5 december 2013).

Dit verkavelingsvoorstel⁴⁰ wordt voorgelegd aan de stad Harelbeke (2005). Om dit voorstel te beoordelen wint de stedenbouwkundige dienst van Harelbeke extra advies in via de interne stedenbouwkundige raad van de stad Harelbeke en de GECORO (gemeentelijke commissie ruimtelijke ordening) en beslist vervolgens om het verkavelingsvoorstel te verwerpen, beargumenteerd dat het project architecturaal zwak scoort (Cindy Deprez, persoonlijke communicatie, 5 december 2013). Dit is een eerste evaluatie (goed- of afkeuring van een voorstel) door de stedenbouwkundige dienst van Harelbeke, op basis van drie aspecten (Cindy Deprez, persoonlijke communicatie, 5 december 2013):

⁴⁰ We spreken hier bewust van een verkavelingsvoorstel en geen verkavelingsvergunning. De verschillende voorstellen waarvan hier sprake is, zijn nog niet in het stadium van een aanvraag. Concrete informatie over de wegenis, het bestek en de raming ontbreken nog. De voorstellen hebben daardoor een informeel karakter. Het doel hiervan is om een eerste idee te verkrijgen over wat de stad Harelbeke wenst en of ze met de voorstellen akkoord kunnen gaan, vooraleer ze als verkavelingsaanvraag ingediend worden (om op die manier nutteloos werk te besparen).



Figuur 58: Beleidsproces in woonpark Harelbeke-Kuurne, met aanduiding van evaluatie in rood

- 1 de formele geldende stedenbouwkundige richtlijnen in de gemeente,
- 2 richtlijnen opgesteld op andere overheidsniveaus zoals een minimale woningdichtheid of het voorkomen van een centrale groene verbindingsas,
- 3 de waardeschaal 'architecturaal hoogstaande' verkavelingen.

In 2006 dienen de eigenaars een nieuw voorstel in, ook opgemaakt door het studiebureau Snoecks en Partners. Dit tweede voorstel wordt opnieuw verworpen door de stedenbouwkundige dienst van Harelbeke met dezelfde argumenten als voorgaande keer. Deze keer werd er geen extra advies gevraagd aan de GECORO door de stedenbouwkundige dienst. Hierop besluit Paul Huyzentruij NV om in 2007 een nieuw ontwerp te laten opstellen door het studiebureau Arcadis. Dit ontwerp bevat volgens de stedenbouwkundige dienst een hogere architecturale waarde dan de twee vorige verkavelingsvoorstellen (Cindy Deprez, persoonlijke communicatie, 5 december 2013). In de opgemaakte schets van Arcadis komt dit tot uiting in een veelheid aan verschillende bouwtypologieën en variaties in bouwlagen. Dit is echter enkel een ontwerpschets. De stedenbouwkundige dienst neemt hiervan notie maar spreekt er geen formeel waardeoordeel over uit (Cindy Deprez, persoonlijke communicatie, 5 december 2013).

In 2009 dienen Paul Huyzentruij NV en Dumobil een laatste voorstel in, opnieuw opgemaakt door het architectenbureau Snoecks en Partners. Hierin wordt de schets van Arcadis vreemd genoeg niet opgenomen. Er zijn dus geen aanwijzingen meer dat de ontwikkeling 'architecturaal hoogstaand' zou kunnen worden. Het gevolg hiervan is dat de stedenbouwkundige dienst van Harelbeke het verkavelingsvoorstel opnieuw afkeurt. Dit plan is in zeer grote lijnen hetzelfde plan als dat van 2005 (Cindy Deprez, persoonlijke communicatie, 5 december 2013). In elke argumentatie werd teruggegrepen naar de argumentatie uit de eerst besproken conclusies.



Figuur 59: Het terrein van Groeninghe Ververij NV

Gronden van Groeninghe Ververij

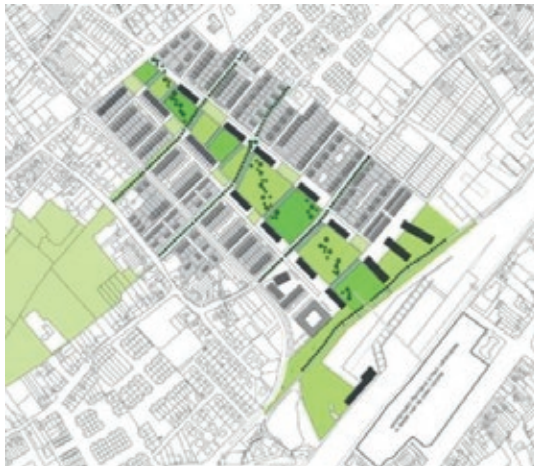
Dit tweede gebied kent een eigen, onafhankelijke dynamiek. De gronden zijn in handen van de eigenaren van Groeninghe Ververij en Portus NV (Cindy Deprez, persoonlijke communicatie, 5 december 2013). In 2007 wordt een RUP Groeninghe Ververij opgesteld ter herbestemming van de gronden. De bestemming van de zware industriegronden wordt gewijzigd naar woongebied (Vlaamse overheid, 2012a). Gezien deze gronden zowel in de gemeente Kuurne als Harelbeke gelegen zijn, worden hiervoor twee RUP's opgesteld. Deze worden in 2011 door beide gemeenten goedgekeurd. Voor dit zuidelijk gedeelte was al overigens al eens een verkavelingsvergunning uitgereikt, maar die werd vernietigd door de Raad van State. De gronden werden verkocht aan de ontwikkelaar CFE Immo.

Periode vanaf 2009

Ter voorbereiding van het project Groene Sporen is het project 'Verbeelding van de Leie tussen Kortrijk en Waregem' opgestart. Daarbij wordt een geïntegreerde visie uitgedacht voor de Leie tussen Kortrijk en Waregem en in 2009 een workshop georganiseerd op initiatief van Intercommunale Leiedal. Onder leiding van prof. De Meulder (KU Leuven) werd op de workshop het idee naar voren geschoven om het woonuitbreidingsgebied Ter Perre en het RUP Groeninghe Ververij samen te voegen tot één ontwikkeling (Intercommunale Leiedal, 2009). Deze ontwikkeling krijgt de benaming 'woonpark Harelbeke-Kuurne' (Cindy Deprez, persoonlijke communicatie, 5 december 2013). De uitkomst van deze workshop betreft geen totaalvisie voor het gebied (zoals bij de visie over de Heulebeek wel het geval was), wel worden er vijf projecten langsheen de Leievallei tussen Kortrijk en Waregem voorgesteld. Deze vijf projecten worden allen meegenomen in het strategisch project Groene Sporen. Er zijn duidelijke gelijkenissen zichtbaar tussen enerzijds de projectgebieden uit de workshop en anderzijds de deelprojecten binnen het strategisch project Groene Sporen.

Woonpark Harelbeke-Kuurne

De workshop 'verbeelding van de Leie' beïnvloedt het gevoerde beleid van de stad Harelbeke en de gemeente Kuurne. Beide instanties financieren in het najaar van 2009 op basis van deze visie een nieuw masterplan Woonpark Harelbeke-Kuurne, opgemaakt door Intercommunale Leiedal. Het masterplan omvat zowel het woonuitbreidingsgebied Ter Perre als de gronden opgenomen in het RUP Groeninghe Ververij.



Figuur 60: Inrichtingsplan woonpark Harelbeke-Kuurne, uitkomst masterplan woonpark Harelbeke-Kuurne (Bron: Intercommunale Leiedal, 2012)

Het inrichtingsplan is het resultaat van het toetsen van een workshop-visie aan de realiteit. Dit gebeurt door meerdere keren in overleg te gaan tussen de actoren Intercommunale Leiedal, grondeigenaars (CFE Immo, Paul Huyzentruyt en Dumobil), twee overheden (stad Harelbeke en gemeente Kuurne) en riolering beheerders (Infrac en Eandis). Een voorbeeld hiervan is de vraag van de grondeigenaars naar meer bruto bebouwde oppervlakte en minder ruimte voor de centrale groenstrip (Cindy Deprez, persoonlijke communicatie, 5 december 2013), vanuit het argument dat het verkavelingsvoorstel niet meer rendabel is door de grote oppervlakte groen. Hierop evalueert de stedenbouwkundige dienst van Harelbeke de visie in verband met het centraal park, door het kijken naar richtlijnen bij andere Vlaamse gemeenten (de verhouding parkgebied/bebouwingsgebied in andere Vlaamse voorbeelden). Uiteindelijk is gekozen om eenzelfde minimumafstand (dertig meter) als in de gemeente Gent te hanteren (Cindy Deprez, persoonlijke communicatie, 5 december 2013). Dit heeft als effect dat de visie rond de minimale oppervlakte van het parkgebied

aangepast werd. Deze aftoetsing van het inrichtingsplan met de verschillende actoren beschouwen we als een actorenoverleg (figuur 58), waar een vorm van continue evaluatie aanwezig is. De actoren spreken een waardeoordeel uit aan de hand van een aantal criteria, om de haalbaarheid van het plan te optimaliseren. Door dit regelmatig overleg is het plan enkele keren hertekend en in april 2012 werd het eindrapport van het inrichtingsplan afgeleverd door Intercommunale Leiedal (beleidsuitvoering).

Een bijkomend aspect binnen dit proces van verkaveling was de sociale last, opgelegd vanuit het Grond- en pandendecreet. Hierdoor moest verplicht een bijkomende actor, de Sociale Bouwmaatschappij gecontacteerd worden. Wegens het uitblijven van overlegmomenten heeft dit het verkavelingsproces vertraagd. Het gehele project is dan ook versneld nadat de sociale lasten werden geschrapt uit het Grond- en pandendecreet op 7 november 2013. Hierdoor was geen overeenkomst meer nodig met de Sociale Bouwmaatschappij. Dit verklaart de lange periode tussen de opmaak van het masterplan (aug 2009) en het definitieve inrichtingsplan (april 2012).

De stad Harelbeke en de gemeente Kuurne wilden graag enkele algemene inrichtingsprincipes voor de groenzone meegeven bij de verkaveling. Ze wisten echter niet goed in hoeverre aspecten konden opgelegd worden voor de groenzone, gezien het de projectontwikkelaar is die dit allemaal moet realiseren en vervolgens gratis overdraagt aan de overheden. Het ging over een grote oppervlakte waar wel doorgedreven inrichting nodig was, maar tegelijk had het park een bovenlokale functie. Door deze elementen is beslist om Bas Smets aan te stellen voor de opmaak van een landschapstudie. Deze aanstelling gebeurde in juli 2013 door Intercommunale Leiedal. De studie is opgemaakt en enkele keren aangepast door overleg met de verschillende actoren (vergelijkbaar met het actorenoverleg voor het inrichtingsplan). Het eindvoorstel kwam er eind februari 2014. Op basis van de studie is beslist dat de niveauverschillen, de waterbuffering en de structurele wandelpaden door de ontwikkelaars moest voorzien worden, maar dat verder alles ingezaaid mocht worden met gras. De stad zou later dan de groenstructuren voorzien.

Een verkavelingsaanvraag werd op 22 juli 2014 door CFE ingediend bij de stad Harelbeke voor het gedeelte tussen de Leie en de Stedestraat. Doordat er voordien al een lang proces en veel overlegmomenten hebben plaatsgevonden, verliep het vergunningsproces door de stad Harelbeke sneller dan anders (Cindy Deprez, persoonlijke communicatie, 20 januari 2015). De vergunning werd verleend door de stad Harelbeke op 10 november 2014. De verkavelingsovereenkomst waarin meer informatie wordt gegeven over onder andere de takenverdeling werd getekend op 29 december 2014. Het bedrijf CFE heeft echter wel beslist niet meer zelf de wooneenheden te ontwikkelen, maar heeft dit doorverkocht aan DCB (Development Coordination Belgium). CFE staat wel nog zelf in voor de aanleg van de wegenis en de rioleringswerken.

DCB wil 179 appartementen ontwikkelen in 6 appartementsgebouwen. Hiervoor was er informeel overleg met de stad Harelbeke van september tot december 2014. Begin januari 2015 is een eerste bouwaanvraag ingediend door DCB bij de stad Harelbeke. De nieuwe ontwikkeling heeft de naam 'Molenkant' gekregen.

Eind 2014 is er enkel een verkavelingsaanvraag ingediend voor het zuidelijke deel van het gebied (bij de stad Harelbeke). Voor een goedkeuring voor verkaveling op grondgebied van de gemeente Kuurne, wordt een extra last opgelegd voor de ontwikkelaars, namelijk de aanleg van een extra weg. Hierdoor wordt het indienen van de verkavelingsaanvraag uitgesteld. Ook voor het gedeelte ten noorden van de Stedestraat was er eind 2014 nog geen verkavelingsaanvraag ingediend. Hier zijn nog enkele problemen met de rioleringen.

Reflectie op evaluatie

Ook in dit deelproject is de evaluatie in de vorm van een goed- of afkeuring van voorstellen ter ondersteuning van beleidsplanning (ex ante) de meest voorkomende vorm (tabel 24). Daarnaast zijn er twee vormen van actorenoverleg aanwezig, een evaluatievorm met verschillende partners die voorstellen beoordelen op een systematische manier, met min of meer uitgesproken criteria. Deze vorm van actorenoverleg wordt door de stad Harelbeke niet als evaluatie beschouwd (of zo hadden ze er nog niet over gedacht), de goed- of afkeuring van verkavelingsvoorstellen en vergunningsaanvragen wel (Cindy Deprez, persoonlijke communicatie, 5 december 2013).

Tabel 24: Evaluatiemomenten met bijhorende evaluatiekenmerken in Leieboorden Harelbeke-Kuurne

Datum	Evaluatie	Evaluator	Motief	Fase
Jan 2005	Afkeuring 1 ^e verkavelingsvoorstel	Stad Harelbeke	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
Mei 2006	Afkeuring 2 ^e verkavelingsvoorstel	Stad Harelbeke	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
Jan 2009	Afkeuring 3 ^e verkavelingsvoorstel	Stad Harelbeke	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
2009-2010	Overleg tussen de actoren over het masterplan	Intercommunale Leiedal, grondeigenaars, stad Harelbeke, gemeente Kuurne, Infrac en Eandis	Ondersteunen van beleidsplanning, beleidsleren	Beleidsbepaling
April 2012	Goedkeuring van definitief inrichtingsplan	Stad Harelbeke	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsuitvoering
2013	Overleg tussen de actoren over de landschapsstudie door Bas Smets	Harelbeke, Bas Smets, bouwheren	Ondersteunen van beleidsplanning, beleidsleren	Beleidsbepaling
Nov 2014	Goedkeuring van de verkavelingsaanvraag	Stad Harelbeke	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling

4.3.6 Conclusie

Net als bij case Turnhout, zijn de hoofdvragen van dit case-onderzoek: is er geëvalueerd in dit planningsproces? Zo ja, wanneer, hoe en met welk motief? Was het een bewuste keuze voor evaluatie?

Over het evalueren op zich - wordt er geëvalueerd?

Het case-onderzoek in dit hoofdstuk is aangestuurd vanuit het vermoeden dat er (veel) meer geëvalueerd wordt dan in het ruimtelijk beleid formeel verankerd is. Dit vermoeden werd bevestigd door een aantal bevoorrechte getuigen. Daartoe zijn we gestart met een analysemethodiek vanuit de beleidscyclus voor case 1 (Turnhout). Dit heeft initieel niet tot de gewenste resultaten geleid (er werden weinig vormen van evaluatie gevonden), waardoor een tweede analysemethodiek toegepast is in case 2 (Groene Sporen). Het doel was om met deze tweede methodiek na te gaan of er ook effectief weinig geëvalueerd werd (wat het resultaat leek te zijn van case 1), of dat dit enkel het gevolg was van de analysemethodiek (met de effectieve reconstructie van de beleidscyclus). Door met een meer open blik de tweede case te analyseren, kwamen zeer veel vormen van evaluatie naar boven, waardoor we konden concluderen dat het gebruiken van de theoretische beleidscyclus als analyse-instrument misschien niet de juiste methode was om evaluatie in het ruimtelijk beleid op te sporen en vooral het zicht initieel heeft vertroebeld. Er wordt wel degelijk meer geëvalueerd dan momenteel verankerd is.

Over de uitgevoerde evaluaties - welk soort evaluaties?

Tabel 25 geeft een eerste aanzet voor het antwoord op de inhoudelijke vragen over de evaluaties (wanneer, hoe en met welk motief). Wat zeer sterk opvalt in deze tabel, is de grote hoeveelheid evaluaties ter ondersteuning van beleidsplanning, in de fase van beleidsbepaling, die ook in case Stationsomgeving Turnhout naar voren kwamen. Maar tegenover deze eerste case, komen er bij de tweede case ook een aantal andere vormen van evaluatie naar voren: een ex post evaluatie door een stuurgroep, het gebruik van actietabellen als input voor tussentijdse evaluatie en het actoren- en buurtoverleg. Eén voor één evaluaties die niet formeel vastgelegd zijn, maar wel een grote invloed gehad hebben op het proces en die veel beter adaptief kunnen inspelen op veranderende omstandigheden.

Daarnaast zou er uit de tabel afgeleid kunnen worden dat er weinig na uitvoering geëvalueerd wordt (in de fase van de beleidsbeoordeling), maar dit kan ook een inherent gevolg van de onderzochte cases die zich nog bijna niet in de fase van uitvoering bevinden. We kunnen dit dus niet met zekerheid zeggen.

Als er teruggekoppeld wordt naar de evolutie van beleidsevaluatie, dan kan er vastgesteld worden dat er in de cases zowel evaluatievormen terug te vinden zijn die aansluiten bij de eerste evaluatieperiodes (voornamelijk gericht op het afleggen van verantwoording) als vormen die meer intern en reflexief zijn met aandacht voor het planningsproces en de lerende aspecten daarin. Het algemene beeld dat de verschillende actoren in de cases hadden van evaluatie, was echter nog zeer traditioneel.

Tabel 25: Evaluatiemomenten in enkele deelprojecten van Groene Sporen

Datum	Evaluatie	Evaluator	Motief	Fase
Groene Sporen				
Dec 2009	Goedkeuring projectcoördinatiesubsidie Groene Sporen I	Vlaamse overheid	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
2012	Goedkeuring verwervingsubsidie Groene Sporen I	Vlaamse overheid	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
2012	Evaluatie Groene Sporen	Stuurgroep Groene Sporen	Beleidsleren, verbeteren van beleidsuitvoering	Beleidsbeoordeling
Dec 2013	Goedkeuring projectcoördinatiesubsidie Groene Sporen II	Vlaamse overheid	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
2014	Selectie van 12 sites	Stuurgroep Groene Sporen	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
Groen Lint in de Heulebeekvallei				
Jan 2006	Eerste buurtoverleg	Bewoners en Moorsele	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
Juli 2006	Tweede buurtoverleg	Bewoners en Moorsele	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
Juni 2007	Derde buurtoverleg	Bewoners en Moorsele	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
Mei 2008	Goedkeuring college RUP 9.1	College van burgemeester & schepenen, Moorsele	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
Okt 2008	Goedkeuring provinciebestuur RUP 9.1	Provincie West-Vlaanderen	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
Jaarlijks	Opvolging met actietabellen in Wevelgem	Gemeente Wevelgem	Verbeteren van beleidsuitvoering, afleggen van verantwoording	Beleidsuitvoering
Leieboorden Harelbeke-Kuurne				
Jan 2005	Afkeuring 1e verkavelingsvoorstel	Stad Harelbeke	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
Mei 2006	Afkeuring 2e verkavelingsvoorstel	Stad Harelbeke	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
Jan 2009	Afkeuring 3e verkavelingsvoorstel	Stad Harelbeke	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling
2009-2010	Overleg tussen de actoren over het masterplan	Intercommunale Leiedal, grondeigenaars, stad Harelbeke, gemeente Kuurne, Infrac en Eandis	Ondersteunen van beleidsplanning, beleidsleren	Beleidsbepaling
April 2012	Goedkeuring van definitief inrichtingsplan	Stad Harelbeke	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsuitvoering
2013	Overleg tussen de actoren over de landschapsstudie door Bas Smets	Harelbeke, Bas Smets, bouwheren	Ondersteunen van beleidsplanning, beleidsleren	Beleidsbepaling
Nov 2014	Goedkeuring van de verkavelingsaanvraag	Stad Harelbeke	Ondersteunen van beleidsplanning	Beleidsbepaling

4.4 Conclusie

Initieel zijn we dit hoofdstuk gestart met de idee dat evaluatie in het ruimtelijk beleid nog weinig verankerd is in Vlaanderen en voornamelijk ad hoc uitgevoerd wordt. Op basis van gesprekken met bevoorrechte getuigen is er echter een vermoeden ontstaan dat er meer vormen van evaluatie bestaan die tot hiertoe over het hoofd gezien werden. Om deze reden zijn de strategisch ruimtelijke projecten Groene Sporen en Turnhout 2012 onderzocht met als onderzoeksvraag: hoe wordt evaluatie gebruikt in twee strategisch ruimtelijke projecten? Door een analyse van het gebruik van evaluatie in het planningsproces, kunnen we afleiden dat er in beide cases wordt geëvalueerd, zonder dat er daartoe een verplichting bestaat. Het motief om te evalueren is doorgaans het ondersteunen van beleidsplanning (12 van de 14 evaluaties bij case Turnhout en 16 van de 18 evaluaties in case Groene Sporen) en in veel mindere mate het verbeteren van beleidsuitvoering, beleidsbeoordeling of beleidsleren. In beide cases wordt zeer veel extern geëvalueerd, zonder dat daarbij een expliciete keuze gemaakt werd om te evalueren. Met andere woorden, de meeste evaluaties zijn uitgevoerd zonder daarom door de betrokken actoren zelf als evaluatie beschouwd te worden.

In case Turnhout was al opgevallen dat de meest traditionele vorm van evaluatie, de ex post beleidsbeoordeling, zeer weinig voorkomt. Dit wordt in case Groene Sporen bevestigd. De focus op realisatie en implementatie die in de onderzochte theorieën over evaluatie in de ruimtelijke planning naar boven kwam (zie 2.3.5), is in beide cases niet terug te vinden.

De redenering vanuit de beleidscyclus (die zeer veel gehanteerd wordt in de traditionele literatuur over beleidsevaluatie) was moeilijk toe te passen op strategisch ruimtelijke projecten. Het cyclische karakter van die beleidscyclus is bij de meer complexe projecten minder uitgesproken of zelfs niet aanwezig. Door met een meer open blik naar de tweede case te kijken, is gebleken dat de redenering vanuit de beleidscyclus beperkend werkt in relatie tot de onderzoeksvraag: hoe wordt evaluatie gebruikt in twee strategisch ruimtelijke projecten? De traditionele benadering van evaluatie vanuit de beleidscyclus lijkt te wringen met de huidige uitdagingen voor het ruimtelijk beleid. Om deze reden worden in de volgende hoofdstukken die uitdagingen benoemd en wordt een andere, meer geschikte benaderingswijze voor evaluatie ontwikkeld.

Hoofdstuk 5. Op zoek naar een andere
benadering met een meer centrale rol voor
evaluatie

Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat de integratie van evaluatie in elk van de stappen in de beleidscyclus niet vanzelfsprekend is in het ruimtelijk beleid. De huidige, voornamelijk traditionele benadering van evaluatie in de ruimtelijke planning lijkt te wringen met de evoluerende ruimtelijke context, maatschappelijke ontwikkelingen en het multi-actor perspectief. In dit hoofdstuk zullen de huidige uitdagingen voor een nieuw ruimtelijk beleidsevaluatiekader geformuleerd worden, zodat dit meegenomen kan worden in een evaluatie die meer bruikbaar kan zijn in de huidige (veranderlijke) ruimtelijke planningscontext en die een meer essentiële rol kan spelen in het beleid.

5.1 Aanleiding

5.1.1 Ruimtelijke planning en ruimtelijk beleid

Verschillende academici (Steigenga, 1964; Commissie Van Veen, 1971; Vermeersch & Houthaave, 1994; Klaassen, 2000) baseren zich op de definitie van Rouge (1947) om ruimtelijke planning te definiëren als:

het zoeken naar de best denkbare wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving, en dit ter wille van die samenleving

De ruimtelijke planning zoekt naar de best denkbare wederkerige aanpassing, het ruimtelijk beleid is gericht op het tot stand brengen van die aanpassing.

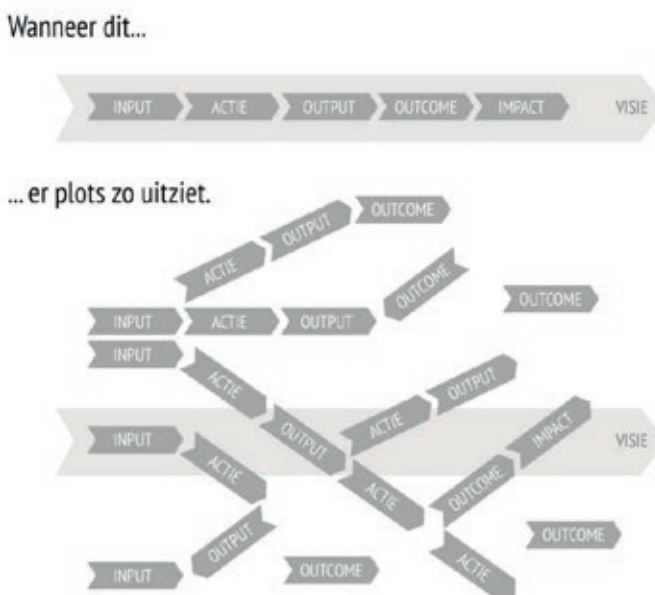
“Het ruimtelijk beleid is dus de wijze waarop de overheid de ruimtelijke ontwikkeling beïnvloedt en geleidt door een gemotiveerde keuze uit de verschillende ontwikkelingsmogelijkheden.” (Klaassen, 2000, p. 34).

In dit citaat wensen we de rol van de overheid te nuanceren. Het ruimtelijke beleid is ondertussen een meer relationeel vraagstuk geworden waarin de overheid niet de enige speler is (Kreukels, 1985; Belsey, 2002; Stone, 2005). Verscheidene stakeholders spelen op zijn minst een even substantiële, of soms zelf grotere rol in het ruimtelijk beleid (Boelens, 2009). Het ruimtelijke beslissingsproces gaat immers over *multiple scales* (in ruimte en in organisaties), *multiple actors* (verschillende actoren met verschillende interesses, rol, ruimtelijke verankering en kwaliteiten), *multiple objectives* (milieu, politiek, persoonlijk, economisch,...), *multiple modes* (door samenwerking richting een consensus of door onderhandeling richting een compromis) en *multiple criteria* (ecologisch, economisch, landschappelijk, agrarisch, wettelijk, cultureel, sociaal,...) (Ferrand, 1996; Kuindersma & Boonstra, 2005; Hamers et al., 2012, 2015). Het ruimtelijk beleid is hierdoor samengesteld uit een complex van beleidscircles die door elkaar heen lopen, zich afspelen op verschillende beleidsniveaus en verschillen in tijdsduur, finaliteit, tempo en dynamiek (Vlaamse overheid, 2011).

De traditionele evaluatiemodellen redeneren echter nog steeds vanuit de beleidscyclus met evaluatie in elk van de stappen ervan. Maar voor het ruimtelijk beleid blijkt dé beleidscyclus moeilijk te reconstrueren, net door die veelheid aan schaalniveaus, veelheid aan actoren met wisselende doelstellingen en de diversiteit van criteria. Ook uit de casestudies bleek dat de veelheid aan actoren zorgt voor verschillende beleidsperspectieven en hét beleid nauwelijks te reconstrueren blijkt. Wanneer voor de ene actor de doelstellingen bereikt zijn, is het project voor de andere misschien helemaal niet geslaagd (Dye, 1995; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Volkery & Ribeiro, 2009).

Ook het causaliteitsvraagstuk vormt daarbij een uitdaging. Als we het beleid voor een bepaald project zien als een cyclisch systeem, dan vertrekt dat vanuit de veronderstelling dat er (causale) verbanden bestaan tussen deze stappen

(Hermans et al., 2012). Doordat verschillende actoren ook verschillende beleidscycli hebben, is het koppelen van deze beleidscycli noodzakelijk om het grotere plaatje te kunnen verstaan en evaluatie daarin toe te passen. De veronderstelde verbanden tussen deze beleidscycli vormen een probleem. Wat is oorzaak en wat is het gevolg van de verschillende acties die in de strategische projecten gebeuren? Impacten isoleren wordt zeer moeilijk gezien de hoeveelheid contextfactoren in deze multi-actor projecten. *“Your output might be my input.”* (Van Ongevalle et al., 2012). De doelstellingen (en dus gehoopte beleidsuitvoering) van de ene beleidscyclus zijn soms de uitgangspunten voor een andere cyclus van een andere actor. De causale keten zoals ze theoretisch voorgesteld wordt, is in realiteit vaak niet te achterhalen (figuur 61).



Figuur 61: De causale keten in theorie en realiteit (op basis van presentatie M. Patton voor UNICEF, dec. 2011)

Uit de voorgaande hoofdstukken is bijgevolg af te leiden dat een benadering van evaluatie vanuit de klassieke beleidscyclus met evaluatie in elk van de stappen, niet meer zal volstaan voor de complexiteit van het ruimtelijk beleid. Maar hoe kan men evaluatie dan wel geïntegreerd worden? Wat zijn de uitdagingen voor een nieuw ruimtelijk evaluatiekader?

5.1.2 Uitdagingen voor evaluatie

Gezien het ruimtelijk beleid gericht is op het tot stand brengen van de best wederkerige aanpassing tussen ruimte en samenleving, ter wille van die samenleving, is het noodzakelijk te verstaan wat de samenleving wil, hoe ze evolueert en hoe dit bijgevolg ruimtelijk ingebed kan worden. De maatschappij en de ruimtelijke context zijn echter geen statische elementen. Ze ontwikkelen zich op onvoorziene manieren, zonder dat planners er echt vat op hebben. Bovendien is het moeilijk om in de huidige netwerkmaatschappij te definiëren wat dé samenleving is. Er bestaan immers meerdere samenlevingen, die elk op hun tempo evolueren in verschillende richtingen en zo invloed hebben op de ruimtelijke context. Men kent daarbij niet a priori de wil en mening van de verschillende actoren (Linkov et al., 2006) die ook verschillende kenniskaders hanteren over de ruimtelijke kwesties. Daarenboven verstaan elk van die

actoren de problemen op een andere manier, hanteren ze andere waarden en hebben ze daardoor een andere mening over potentiële acties of interventies. Het doel van de ruimtelijke planning is hierdoor van nature breed, variabel en complex en veel hangt af van de acties van alle actoren en doorheen verschillende beleidsdomeinen (Albrechts, 2001; Wong & Watkins, 2009; Wong et al., 2015). Bijgevolg worden de huidige ontwikkelingen steeds complexer en minder voorspelbaar. Men beweert zelfs dat niet-lineaire ontwikkelingen meer voorkomen dan lineaire, waardoor de onzekerheid over de toekomst groter is dan de zekerheid (de Roo et al., 2012). Die onzekerheid in de ruimtelijke planning wordt door Abbott (2005) omschreven als een aanhoudend gebrek aan kennis van een (groep van) individu(en), noodzakelijk om een doel te bereiken of om bepaalde acties te kunnen ondernemen. Voor de hand liggende voorbeelden van onzekerheden zijn de gevolgen van klimaatverandering, economische crisis, politieke verandering, socio-culturele wijzigingen, oorlogsomstandigheden, ... Maar ook minder bekende voorbeelden van onzekerheid komen voor, waaronder de onzekerheid over een voorspelde stijging van de grondprijzen, voedseloverschotten en -tekorten, de woonmarkt of olieprijsen.

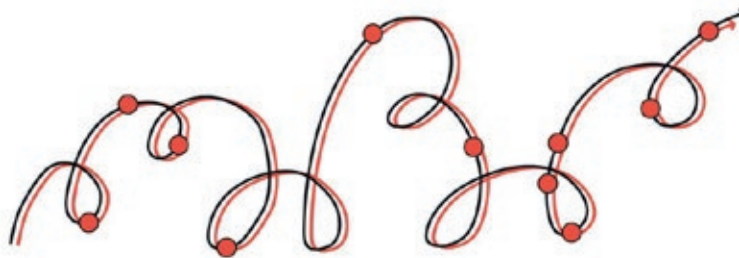
Hoewel deze onzekerheden de ruimtelijke planning steeds complexer maken, zijn ze er wel steeds onderdeel van geweest (Christensen, 1985; Abbott, 2005; Bressers, 2011). *“If the uncertainty gap were reduced to zero, then the future would be clear or determined and there would be no need to make any decisions or do any planning.”* (Abbott, 2005, p. 238). Het is voornamelijk het besef van deze onzekerheden dat de laatste decennia gegroeid is (Walters, 1986; Lessard, 1998; Walker et al., 2001; Kato & Ahern, 2008; Kwakkel & van der Pas, 2011; Hermans et al., 2012). Onzekerheid is dus een intrinsiek element in de ruimtelijke planning en onverwachte gebeurtenissen maken ruimtelijke projecten grillig, ze zorgen er vaak voor dat het project moet afwijken van de geplande koers (Bressers et al., 2015). Een grote flexibiliteit is bijgevolg noodzakelijk in planningsprocessen, om zo de onzekerheid op te nemen, en niet te negeren. Planningstrajecten moeten flexibel kunnen mee-evolueren met de verschillende ontwikkelingen en met het mogelijk continu veranderende actorenveld van share- en stakeholders.

Het meenemen van deze flexibiliteit vormt een eerste uitdaging voor evaluatie in het ruimtelijk beleid. Ruimtelijke ontwikkelingen worden steeds meer dynamisch, niet-lineair en complex met een breed speelveld van mogelijke actoren. Het besef van de onzekerheden hierin wordt groter en het inbouwen van meer flexibiliteit in het planningsproces wordt noodzakelijk. Reacties en evoluties van het sociale en fysische systeem zijn immers niet op voorhand in te calculeren (Terry & Boelens, 2013). Het vraagt een vorm van continue, lerende evaluatie waardoor men veranderingen in het systeem kan opsporen en adaptief kan omgaan met deze processen en dynamieken.

Naast dit besef van onzekerheid en de nood aan flexibiliteit, ondervinden planners ook een steeds groter wordende vraag naar meer onderbouwde, transparante of zelfs meetbare beslissingen die meer zekerheid bieden in de samenleving. Deze vraag naar een transparant en robuust beleid kadert in een internationaal groeiend discours van *evidence-based* beleid of *result-based management* (Faludi & Voogd, 1985; Voogd, 1997; Dabinett & Richardson, 1999; Kuindersma & Boonstra, 2005; van der Meer & Edelenbos, 2006; Leeuw & Furubo, 2008; Van Ongevalle et al., 2014), wat ook de motivatie van de VN was om evaluatie hoog op de agenda te zetten (zie eerder). De beslissingen die door planners genomen worden, moeten robuust zijn in het hele scala van mogelijke toekomstperspectieven (Walker et al., 2001). Robuuste beslissingen in de ruimtelijke planning zijn essentieel voor het functioneren van de samenleving (Hartmann & Needham, 2012; Tempels & Hartmann, 2014); het is immers niet mogelijk om alle mogelijkheden steeds open te houden (Hillier, 2008). Evaluatie heeft hierin de rol om verantwoording af te leggen. Die verantwoordelijkheid wordt net heel belangrijk wanneer budgetten geminimaliseerd worden en ze dus heel efficiënt ingezet moeten worden, waarbij de discussie rond *evidence-based* beleid steeds groter wordt.

Dit vormt een tweede uitdaging voor evaluatie in het ruimtelijk beleid. Naast de nood aan een continue, lerende evaluatie blijkt er ook een rol voor evaluatie weggelegd te zijn die op vaste momenten in het proces afoetst of men nog steeds een vooropgestelde visie volgt. Dit zijn de eerder klassieke impact-evaluaties.

Er is bijgevolg een tweeledige uitdaging voor evaluatie in het ruimtelijk beleid: evaluatie als een continu, lerend systeem gecombineerd met een evaluatie die op vaste momenten afoetst of men nog steeds in staat is doelstellingen te bereiken. (In figuur 62 wordt dit visueel voorgesteld door een zwarte lijn die het proces voorstelt, een rode continu evaluerende lijn die mee met dit proces evolueert en de rode stippen als meer statische evaluaties.) De tweede uitdaging kan beantwoord worden met de traditionele, klassieke impactevaluatie die in hoofdstuk 2 al aan bod kwamen; een rationeel-analytische benadering, voornamelijk gericht op het afleggen van verantwoording. De eerste uitdaging echter, vraagt om een andere evaluatiebenadering die meer flexibel en lerend is dan de klassieke evaluatiemethodes. In het volgende hoofdstuk gaan we hiernaar op zoek.



Figuur 62: Tweeledige uitdaging voor evaluatie in het ruimtelijk beleid: evaluatie als een continu en dynamisch lerend systeem gecombineerd met statische evaluatie op vaste momenten.

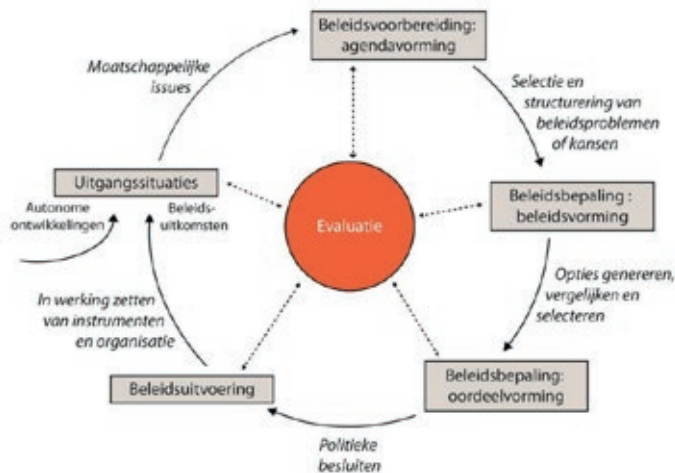
5.2 Nieuwe theoretische inzichten voor (ruimtelijke) beleidsevaluatie

Rond de eeuwwisseling is er algemeen een hernieuwde interesse in evaluatie in theoretische werken, verspreid over alle beleidsdomeinen, waarbij men een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve factoren inzet om meer lerend te evalueren. Het belang van actoren daarin wordt steeds groter en de rol van de evaluator daarin wordt tweezijdig: hij/zij is zowel rechter (verantwoording zoeken) als *change manager* (leren) (Edelenbos & van Buuren, 2005b). Deze hernieuwde interesse in alle beleidsvelden met een centrale rol voor evaluatie wordt in de volgende alinea's onderzocht, om vervolgens drie evaluatiekaders te bespreken voor het ruimtelijk beleid.

5.2.1 Evaluatie als centraal element in de beleidscyclus

Een eerste theoretisch kader dat geanalyseerd wordt, houdt nog rekening met de beleidscyclus, maar koppelt evaluatie los van de verschillende stappen in die cyclus (figuur 63). De beleidsuitkomsten uit een voorgaande beleidscyclus of een aantal (autonome) ontwikkelingen (problemen, kansen of aandachtspunten) vormen de uitgangssituatie in deze cyclus. Indien deze elementen ook enige maatschappelijke relevantie hebben, kan het probleem verschijnen op de (politieke) agenda en van daaruit wordt de eerste beleidsvoorbereidende stap gezet (beleidsvoorbereiding; agendavorming). Niet alle agendapunten kunnen uiteindelijk tot beleidsuitvoering leiden, dus er gebeurt een evaluatie: het structureren en selecteren van beleidsproblemen of -kansen. In de fase van de beleidsvorming worden de gestructureerde agendapunten verder uitgewerkt en worden oplossingsrichtingen ontworpen. Deze verschillende

opties worden met elkaar vergeleken (bijvoorbeeld door middel van een multicriteria-analyse, een kosten-baten analyse of een milieueffectrapportage) en de meest plausibele opties worden vervolgens verder uitgewerkt. In de oordeelvormingsfase die daarop volgt, wordt de definitieve beleidsoptie geselecteerd (soms het resultaat van bijvoorbeeld de (maatschappelijke) kosten-baten analyse), mede ingegeven door politieke en maatschappelijke opvattingen. Die oordeelvorming leidt tot politieke besluiten waarin de hoofdlijnen, doelstellingen en strategieën van het beleid worden vastgelegd. Vervolgens worden deze besluiten verder geconcretiseerd in maatregelen (*policy output*); de instrumenten en organisaties worden in werking gezet zodat men tot beleidsuitvoering kan overgaan en de effecten van het beleid duidelijk kunnen worden (*policy outcome*). De al dan niet gewenste uitkomsten van deze cyclus en dus van het beleid worden idealiter geëvalueerd en de evaluatie kan de aanzet geven om een nieuwe beleidscyclus te starten (zoals de evaluatie van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen een input vormt voor de opmaak van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen).

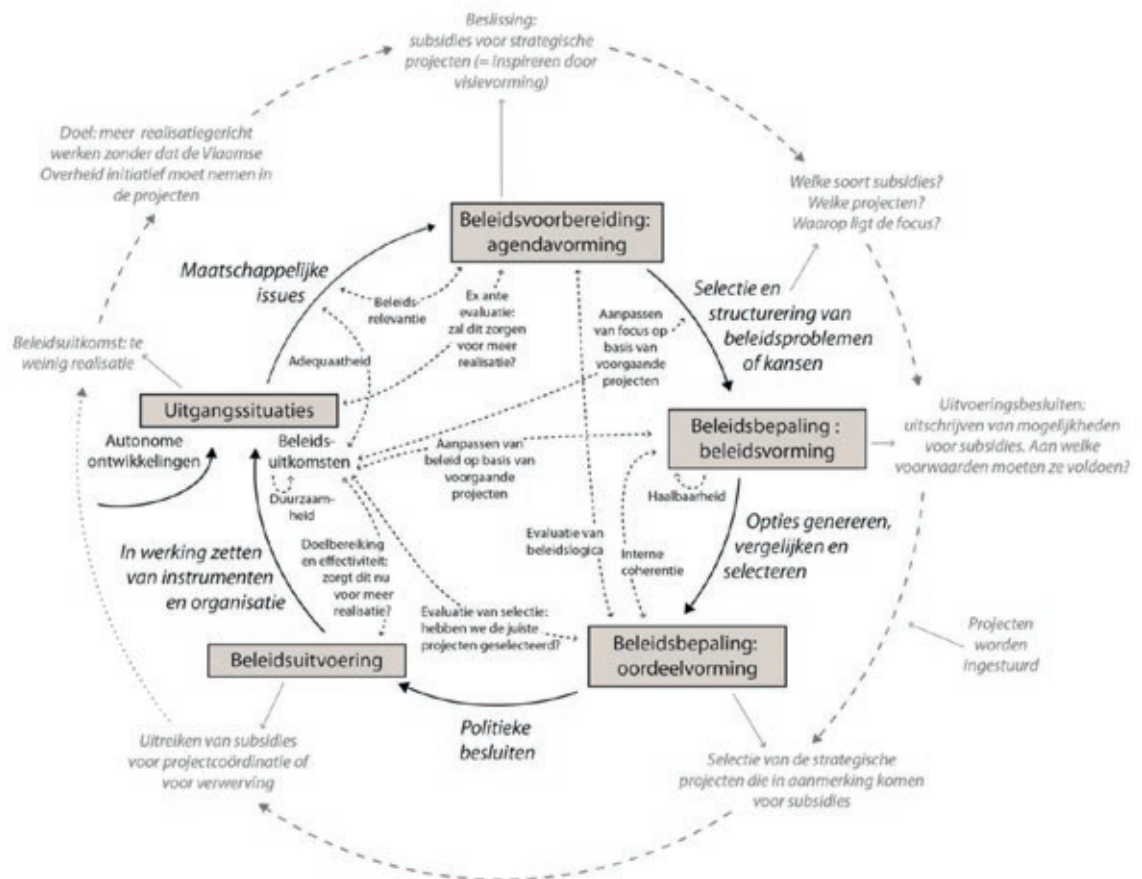


Figuur 63: De beleidscyclus met een centrale rol voor evaluatie (eigen verwerking op basis van: Leroy en Nelissen, 2000 in: Crabbé et al., 2006)

In se zijn deze stappen (met uitzondering van de graad van detaillering waarbij beleidsbepaling werd opgesplitst in twee deelstappen) zeer vergelijkbaar met de traditionele benadering van de beleidscyclus (figuur 7 in hoofdstuk 2). Het grote verschil zit in de beleidsevaluatie. In de voorgaande benaderingen is beleidsevaluatie ofwel één van de vier stappen ofwel deel van elk van de fases, terwijl evaluatie in deze benadering een **centrale positie** in de beleidscyclus inneemt. De evaluatie is nu niet enkel voor (*ex ante*), tijdens en na (*ex post*) het beleid mogelijk, maar voor, in en na elke fase van de cyclus als een continue terugkoppeling en aftoetsing. Het integreren en centraal plaatsen van evaluatie kan zorgen voor een kanteling in de planningsfocus waarbij het maakbaarheidsdenken en de eindtoestandsplanning losgelaten worden. Het gaat daarbij niet meer (alleen) over optimaliseren, maar ook over continu aanpassen, waarbij een leerproces wordt gestimuleerd en adaptief vermogen wordt opgebouwd (Lambooy & Boschma, 2001). "Planning for adaptation instead of having to make ad hoc adaptations and modifications to existing plans." (Kwakkel & van der Pas, 2011, p. 941). Er wordt daarbij gestreefd naar een adaptief beleid dat zonder al te veel problemen kan aangepast worden van zodra nieuwe informatie beschikbaar is (Mens et al., 2012). Evaluatie staat hier in de beleidscyclus als een lerend principe, in functie van een soort '*learning by doing*'; zo kan er op elk moment teruggekoppeld en geëvalueerd worden (Teisman & van der Meer, 2002; Van Ongevalle et al., 2012).

BOX 3: Subsidiëring voor strategisch ruimtelijke projecten van de Vlaamse overheid - analyse vanuit de beleidscyclus met een centrale rol voor evaluatie.

Om deze benadering met evaluatie als centraal element in de beleidscyclus te illustreren, passen we dit toe op het beleid dat de Vlaamse overheid voert voor de subsidiëring van strategische projecten (figuur 64). De basis voor deze figuur vormt de theoretische beleidscyclus zoals in figuur 63. De buitenste cirkel is de toepassing ervan, zoals het beleid nu door de Vlaamse overheid gevoerd wordt. Centraal op de figuur staan de verschillende mogelijkheden van evaluatie, zonder dat deze echter in realiteit bestaan. De input hiervoor werd gevormd door gesprekken met bevoorrechte getuigen bij het departement Ruimte Vlaanderen en het boek over strategisch ruimtelijke projecten (Vlaamse overheid, 2013b).



Figuur 64: De beleidscyclus bij strategische projecten vanuit het perspectief van de Vlaamse overheid. Combinatie van de situatie zoals ze is (buitenste cirkel) en evaluatie zoals het zou kunnen zijn (stippellijnen binnenin).

De Vlaamse Regering benadrukt steeds meer het belang van realisatiegerichte planning (onder meer met ViA, Vlaanderen In Actie). Dit vormt de uitgangssituatie. In het ruimtelijk beleid probeert men deze ambitie in te vullen door de ontwikkeling van het instrument strategische projecten (Stalenhoef & Van Rensbergen, 2012). In figuur 64 is aangegeven dat de planfiguur strategische projecten te begrijpen is vanuit een beleidsintentie om meer realisatiegericht beleid te ontwikkelen, zonder dat de Vlaamse overheid zelf initiatief moet nemen in deze projecten.

Bij het bepalen van de beleidsagenda (agendavorming) werd beslist om subsidies te verlenen voor strategische projecten en regelgeving hiervoor uit te werken. Vanuit het evaluatieperspectief is het nuttig in deze fase een *ex ante* inschatting te maken of deze subsidies kunnen leiden tot meer realisatie. Ook kan teruggekoppeld worden naar de maatschappelijke *issues*: zijn de vooropgestelde thema's beleidsrelevant?

In een volgende fase worden mogelijke beleidsproblemen en -kansen tegen elkaar afgewogen. Welke subsidies komen hiervoor in aanmerking? Welke projecten kan men subsidiëren en waarop ligt de focus? Op basis van eerder gevoerd beleid en gesubsidieerde projecten zal men deze focus kunnen bijstellen en op deze manier het beleid vormen en continu aanpassen. In de uitvoeringsbesluiten (beleidsvorming) wordt beschreven aan welke voorwaarden de projecten moeten voldoen. Bij deze beleidsbepaling is een continue terugkoppeling wenselijk om te toetsen of het instrument in de opgestelde vorm haalbaar is.

Een korte historische analyse van de praktijk van het instrument strategisch ruimtelijk project toont aan dat een continue aanpassing van het beleid, voornamelijk in de fase van beleidsbepaling, reeds is gebeurd. De eerste subsidies voor strategische projecten (op dat ogenblik evenwel nog niet onder deze noemer) werden uitgereikt vanaf 2000 ter verwerving van gronden en panden, voornamelijk in een stedelijke context. Bij de goedkeuring van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, 1997, wordt het instrument strategische projecten officieel opgestart, waarbij de selectie moet zorgen voor de realisatie van plannen in stedelijk gebied én buitengebied, naast de realisatie die door de RUP's gebeurde. Het subsidiëringsmechanisme en de erkenning die hieraan verbonden waren, zijn pas in 2004 met een Besluit van de Vlaamse Regering goedgekeurd. Op dat ogenblik wordt het mogelijk om subsidies te ontvangen voor de coördinatie van strategische projecten. De definiëring in het uitvoeringsbesluit, is beperkter dan de huidige definitie. In 2004 is een ruimtelijke invalshoek en een versterking van stedelijk of buitengebied voldoende. In 2007 wordt de definitie uitgebreid, zodat de projecten ook een integrale invalshoek moeten hebben, over sector- of bestuursgrenzen heen op korte of halflange termijn uitvoerbaar zijn en een hefboom-, voorbeeld-, of signaalfunctie hebben. Het gaat om een meer strategische en selectieve benadering waarbij de subsidie aangereikt kan worden voor professionele projectcoördinatie of verwerving. Momenteel kijkt men na of het mogelijk is om het instrument verder te perfectioneren met sanctiemogelijkheden wanneer bijstellingen vanuit de Vlaamse overheid door het project niet worden opgevolgd. Deze evolutie van het instrument en het bijhorend beleid getuigt van een adaptief beleid waarbij men geleerd heeft van voorgaande acties en projecten.

Na de goedkeuring van de uitvoeringsbesluiten kunnen lokale actoren zich kandidaat stellen voor de subsidies. De overheid zal uit deze projectvoorstellen de meest geschikte kandidaten selecteren, te situeren in het schema bij 'beleidsbepaling: oordeelvorming'. Daarbij wordt vanzelfsprekend teruggekoppeld of de voorstellen aan de beleidsvoorwaarden voldoen (interne coherentie), maar ook of dit nog past in het algemene beleid. Ten slotte worden de subsidies uitgereikt aan de geselecteerde projecten (beleidsuitvoering). Op dat ogenblik kan men het instrument *an sich* evalueren. Een *ex post*-evaluatie van doelbereiking en effectiviteit (Leidt het selecteren en subsidiëring van strategische projecten daadwerkelijk tot realisatie?), een evaluatie van de selectie (Hebben we de juiste projecten geselecteerd?), het opvolgen van de duurzaamheid van uitkomsten (Zorgt het stopzetten van de subsidiëring ook voor het stopzetten van realisatie?) en het nagaan van de adequaatheid (Zijn deze beleidsuitkomsten nu een adequate reactie op maatschappelijk uitdagingen? Of zijn enkel de 'eenvoudige' deelacties gerealiseerd zonder veel maatschappelijke relevantie?) zijn voorbeelden van mogelijke evaluaties.

5.2.2 Lerende evaluatie van het ruimtelijk beleid - Teisman & van der Meer, 2002

Teisman en van der Meer (2002) hadden de intentie om evaluatie in het ruimtelijk beleid te verruimen en stelden voor om evaluatie niet alleen te benutten als manier om verantwoording af te leggen, maar ook als een methode om leerprocessen op gang te trekken en zelfs als hulpmiddel om samenwerking tussen betrokken actoren te verbeteren. Daarom hebben ze een voorstel geschreven om tot een lerende evaluatie van ruimtelijk beleid te komen in Nederland; een robuust evaluatiearrangement, waarbij evaluatie beschouwd wordt als een integraal onderdeel van beleidsprocessen. Ze hanteren daarbij een multi-actorbenadering van evaluatie, waarbij de actoren zelf een actieve rol spelen en hebben zich daarvoor gebaseerd op eerder ontwikkelde (participatieve) evaluatie-theorieën (Stake, 1983; Guba & Lincoln, 1990; Cousins & Earl, 1992; Abma, 1996; Patton, 1996).

Uit literatuuronderzoek destilleren Teisman en van der Meer (2002) twee visies op evaluatie: de traditionele rationeel-analytische en de sociaal-constructivistische benadering. Bij de rationeel-analytische benadering staat de beoordeling van het uitgevoerde beleid centraal, de mate waarin het gevoerde beleid de voorafgestelde doelen heeft gediend. Het kent een grotendeels sequentiële en fasegewijze evaluatie, voornamelijk geïntereerd op beleidsinhoud, doelbereiking, doorwerking en conformiteit. Bij de sociaal-constructivistische benadering wordt het beleidsproces opgevat als een grillig en dynamisch proces, waarin de elementen in dat proces voortkomen uit de interactie tussen actoren. De focus ligt meer op het proces in plaats van op de inhoud en leren staat centraal. *“Het verschil tussen beide opvattingen is het best samen te vatten in de tweedeling doelrealiseren (rationeel-analytische benadering) versus doelzoeken (sociaal-constructivistische benadering).”* (Teisman & van der Meer, 2002, p. 56). Kiezen welke benadering relevant is, hangt af van de doelstellingen die het beleid vooropgesteld heeft. In het geval van complex ruimtelijk beleid is dat volgens de auteurs meestal een combinatie van beide. De traditionele benadering is immers zeer moeilijk toe te passen in een multi-actor perspectief en het multi-beleid (besluitvorming op verschillende niveaus, ook *multi-level governance* genoemd) van de ruimtelijke planning (Kuindersma & Boonstra, 2005).

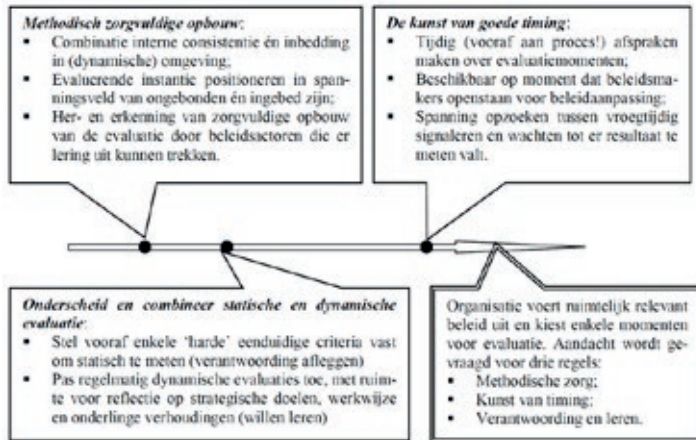
De auteurs zijn ervan overtuigd dat één coherente structuur (als een holistisch kader) voor evaluatieactiviteiten in een complex beleidsveld als ruimtelijke planning niet mogelijk is. Wat volgens hen wel kan, is meer *‘inter-relatedness’* te organiseren tussen de verschillende evaluatieactiviteiten en hierdoor manieren te vinden om het gebruik en de impact van evaluatie te verhogen (van der Meer & Edelenbos, 2006). Ze ontwikkelen in hun evaluatiearrangement verschillende regels om evaluaties tot een hoger niveau te tillen en stellen deze schematisch voor.⁴¹ Deze regels worden opgesplitst, met aanbevelingen voor de individuele evaluaties (figuur 65), voor het koppelen van evaluaties (figuur 66) en voor het evaluatiearrangement zelf (figuur 67). Het combineren van alle evaluaties is essentieel omdat ze zo een bijdrage kunnen leveren aan het afleggen van verantwoording én aan het leren in complexe multi-actor beleidsnetwerken (van der Meer & Edelenbos, 2006).

Regels voor het ontwikkelen van een kwalitatief hoogwaardige individuele evaluatie:

1. Zorg voor een draagvlak (evaluatie conform breed aanvaarde regels), zorg dat de verschillende actoren het eens zijn over het evaluatie-ontwerp: een methodisch zorgvuldige opbouw moet nagestreefd worden. Dit houdt ook het in kaart brengen in van de perspectieven van de diverse actoren en extra aandacht voor de positie van de evaluator.

⁴¹ De horizontale pijlen geven een afzonderlijk evaluatie- of onderzoekstraject weer (op verschillende beleidsniveaus), de zwarte bolletjes representeren de vormgeving van het evaluatietraject zonder een bepaalde tijdsvolgorde te impliceren. De open bolletjes verwijzen naar (elementen van) ‘externe’ evaluaties. De grote pijl in het derde schema wijst op het arrangement van evaluatie, de verticale lijnen zijn tijdstippen waarop evaluaties gekoppeld worden.

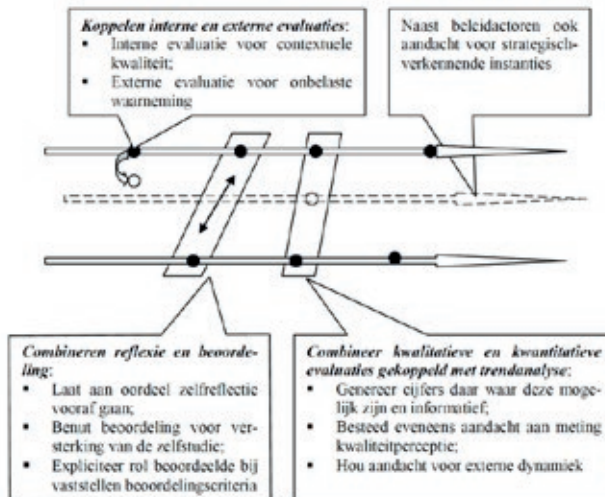
2. Denk na over de timing van de evaluatie: wanneer bestaat de meeste kans dat de resultaten meegenomen worden in het beleid/ de beleidsprocessen?
3. Onderscheid en verbind statische en dynamische evaluaties (verantwoording en leren).



Figuur 65: Regels voor individuele evaluaties (Teisman & van der Meer, 2002, p. 26)

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

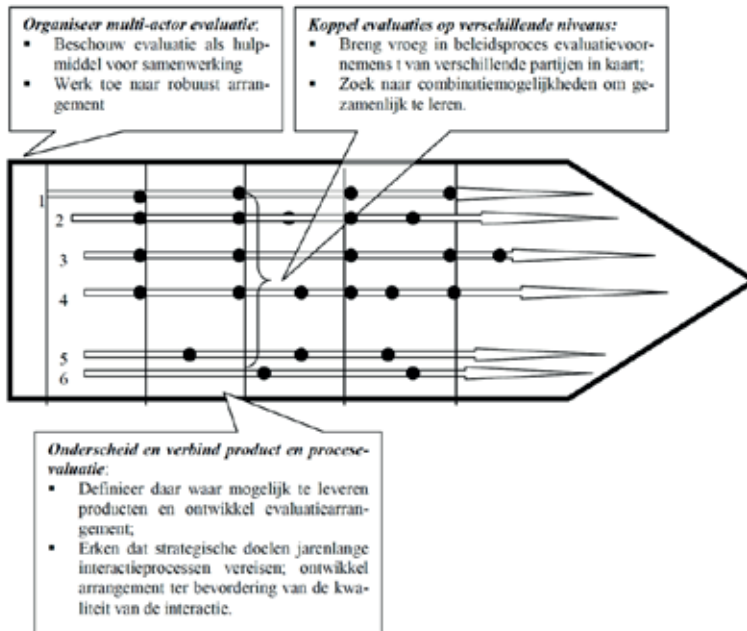
4. Combineer interne en externe evaluatie, dit zal het leerproces en de *accountability* ten goede komen.
5. Verbind beoordeling en reflectie (als gevolg van de combinatie van interne en externe evaluatie). Verantwoording afleggen kan daardoor ook een continu en dynamisch karakter krijgen.
6. Combineer kwalitatieve en kwantitatieve evaluatie en trendanalyse.



Figuur 66: Regels voor het combineren van evaluaties (Teisman & van der Meer, 2002, p. 29)

Regels voor het ontwikkelen van een gezamenlijk evaluatiearrangement:

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



Figuur 67: Mogelijkheden voor de opbouw van een evaluatiearrangement (Teisman & van der Meer, 2002, p. 33)

5.2.3 Plan-Process-Results (PPR) - Oliveira & Pinho, 2010

Oliveira en Pinho (2010a) zijn hun evaluatiekader gestart met een extensieve analyse van alle mogelijke pro's en contra's van verschillende evaluatiebenaderingen (Alterman & Hill, 1978; Calkins, 1979; Alexander & Faludi, 1989; Talen, 1996b; Laurian, Day, Backhurst, et al., 2004; Brody & Highfield, 2005; Laurian et al., 2010), om de nood aan een systematische evaluatie van planning te illustreren. Vervolgens hebben ze het *Plan-Process-Results* (PPR) evaluatiekader voorgesteld, een instrument om meer effectieve analyses uit te voeren om succes te meten in planning. Dit heeft de intentie om meer omvattend te zijn dan de voorgaande benaderingen. Het is gebaseerd op een set van zeven algemene principes om evaluatie in de ruimtelijke planning te structureren en te begeleiden (figuur 68). Ze zijn ervan overtuigd dat de evaluatie van planning kan bijdragen tot een betere planningspraktijk om vier redenen: (1) het creëert een maatschappelijk draagvlak naar burgers toe, (2) het helpt planners en beleidsmakers, (3) het stimuleert dynamische planning én (4) het is mogelijk om zo een planning op te zetten die gebaseerd is op een continu leerproces.

Principles for evaluation in planning	PPR
Planning practice should be evaluated	Is a methodology for evaluating planning and plan implementation
The design of an assessment methodology must be clearly linked with planning evaluation theory	Reflects a view of evaluation in planning, integrating different approaches
The evaluation methodology should suit the object under appraisal	Is adapted to the Portuguese planning context in order to assess its main tool, the <i>Plano Director Municipal</i>
The planning practice should be evaluated as a whole	Focuses on plans, processes and results
Evaluation and planning processes should be developed together, right from the beginning	Aims to be integrated in the planning practice since early stages
The evaluation process must have a balanced development in time (can include different methods)	Comprises the <i>ex-ante</i> (with some limitations), <i>on-going</i> and <i>ex-post</i> dimensions
The presentation of evaluation results and the analysis of their use by planning, should be included	Intends to find a balance between communication and technical knowledge, and establish the terms by which a successful utilization may be judged

Figuur 68: Principes om evaluatie in planning te integreren en toepassing ervan in de PPR-methodologie (Oliveira, 2015)

Later hebben Oliveira en Pinho (2010b) de principes vertaald in een evaluatiekader met negen criteria, met onder meer het evaluatiekader van Talen (1996a, 1997) als vertrekpunt en onder grote invloed van het PPIP-model van Alexander en Faludi (1989). De criteria zijn gegroepeerd in drie dimensies: *ex ante* rationaliteit (interne coherentie, relevantie van het plan voor de noden en ambities van de stad, interpretatie van het planningsstelsel, externe coherentie), *performance* (publieke participatie in het planproces en de realisatie, gebruik van het plan in de politieke beslissingsprocessen) en *conformance* (inzet van personeel en financiële middelen, effectiviteit, richtinggevend voor ruimtelijke ontwikkelingsprocessen) (figuur 69). Voor elk van die dimensies waren ook evaluatietechnieken of databronnen aangegeven. Deze techniek is twee keer getest: als een evaluatiemethode voor de *plano director municipal* (PDM) voor Porto en als een planningsinstrument in samenwerking met de lokale planningsafdeling van Porto (Oliveira, 2015).

Dimensions	Criteria	Sub-criteria	Evaluation techniques / data sources
Rationality <i>ex-ante</i>	1. Internal coherence (of the plan)	1.1. Relationships between objectives and territorial model	<ul style="list-style-type: none"> - The 'Reading' of the plan (its texts and drawings) enables an understanding of its objectives, territorial model (land uses and urban systems) and implementation mechanisms. This provides an initial qualitative appraisal. - An Impact Matrix (no impact, indirect impact, and direct impact) enables a quantitative assessment on the robustness of the relationships between the different parts. - The baseline situation is reconstituted using newspapers, statistical information, interviews, and planning reports. This information is gathered and synthesized in a SWOT Table. - This synthetic view of the city, provided by the SWOT, is then compared with each of the main parts of the plan, using Impact Matrices. - The Reading of the plan and of the main planning legislation allows for the identification of the main links between these documents. - An assessment of the Interpretation in terms of form – close to a Checklist – verifies the presence, in the plan, of all elements required by the planning framework. - Interpretation, in terms of substance, is assessed against the general guidance provided by the framework. - The Reading of the plan and of other plans prepared for the same territory allows to assess if the plan's objectives, territorial model, and implementation mechanisms, do not contradict the proposals contained in the other planning instruments.
		1.2. Relationships between objectives and implementation mechanisms	
		1.3. Relationships between territorial model and implementation mechanisms	
	2. Plan relevance to the city needs and ambitions	2.1. Relationships between the needs and ambitions of the city and the objectives of the plan	
		2.2. Relationships between the needs and ambitions of the city and the territorial model of the plan	
		2.3. Relationships between the needs and ambitions of the city and the plan implementation mechanisms	
	3. (Plan) interpretation of the planning system	3.1. Interpretation in terms of form	
		3.2. Interpretation in terms of substance (objectives, territorial model, implementation mechanisms)	
	4. External coherence	4.1. Coherence in terms of objectives	
		4.2. Coherence in terms of territorial model	
		4.3. Coherence in terms of implementation mechanisms	

	5. Public participation in plan making and in plan implementation	5.1. Promotion of public participation by the local authority 5.2. Effective public participation (quantitative analysis) 5.3. Influence of public participation on the plan (qualitative analysis)	<ul style="list-style-type: none"> - The Reading of the plan's participation report (complemented by the newspapers and interviews) allows: To analyze the choices of the planning authority – information made available, ways to provide and receive information, selection of the stakeholder groups, and timing for public involvement. To measure participation through the number of written comments produced during the public participation period. A qualitative participation, where the 'written comments that lead to changes in plan content' are taken as the main indicator.
Performance	6. Plan utilization in decision making	6.1. Politicians' influence on plan making 6.2. Effective plan utilization by politicians 6.3. Plan utilization by practitioners throughout the process of plan implementation and development control	<ul style="list-style-type: none"> - The Reading of the different versions of the plan (prepared throughout plan making period), of the newspapers, and the realization of a set of interviews allows for the reconstruction of the decision-making process. - This is an exercise of Historical Interpretation. Like the historian, the evaluator has to stick rigorously to what the decision makers knew about the situation, and to the motives and the context for their actions.
	7. Commitment of human and financial resources	7.1. Evolution of the availability of resources 7.2. Type/diversity of the resources available 7.3. Relationships between planning performance and allocation of resources	<p>The analysis of official documents prepared by the local authority - municipal budgets, activity plans – and the realization of interviews, allows to assess:</p> <ul style="list-style-type: none"> - The evolution of the total number of the technical staff in the local authority and the evolution of the municipal budgets; - The relative importance of the planning department's technical staff (human resources), of the relationships between capital and running costs, and of the relative weight of the resources allocated to planning issues (financial resources); - The relationships between the specific type of plan under analysis and the human and financial resources needed for its effective implementation.
Conformance	8. Effectiveness (plan – results)	8.1. Development of the plan through urban development plans and detailed plans 8.2. Development of the plan through urban design projects 8.3. Plan guidance in the process of development control	<p>The assessment of Effectiveness involves different techniques and data sources: the reading of the plan and of lower level plans; the analysis of town maps (Cartographic Redrawing, Axial Analysis); field work in the city fabric; and the analysis of planning permits. This allows:</p> <ul style="list-style-type: none"> - to compare the lower level plans with the priority areas defined in the main plan (location and area) and to verify if these plans follow or contradict the general guidance of the main plan; - to assess the implementation of plan proposals on the street system and on the public space; - to assess the process of development control, based on a detailed analysis of a representative sample of planning permissions, according to ten main indicators.
	9. Direction for the urban development process	9.1. Direction for the physical development of the city (land uses, urban form, housing, environment...) 9.2. Direction for the social development of the city (demography, housing...) 9.3. Direction for the economic development of the city	<p>The Reading of the plan, the use of statistical information, cartographic analysis, field work and the interviews provide the evaluator the needed information to compare between:</p> <ul style="list-style-type: none"> - how the city was before plan making, - how the city would be without the plan, and - how the city actually is, due to the process of urban development that occurred under the umbrella of the plan.

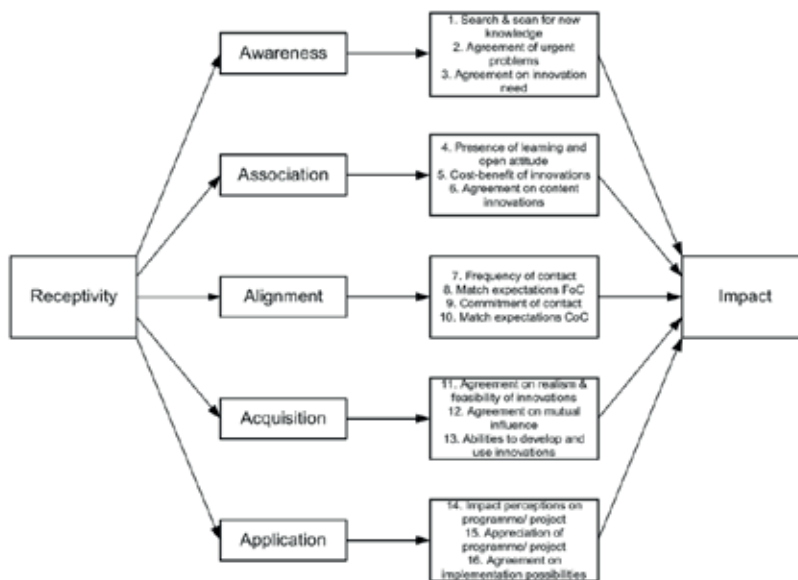
Figuur 69: Synthese van de PPR-methodologie (Oliveira & Pinho, 2011)

5.2.4 *Applied Systemic Programme Evaluation (ASPE)* Bressers, 2011

Het ASPE-framework (*applied systemic programme evaluation*) van Bressers (2011) is een conceptueel kader voor impact-evaluatie, waarbij er uitgegaan wordt van een systemische, tussentijdse en interactieve evaluatie van complexe, dynamische systemen. De *fourth evaluation generation* van Guba en Lincoln (1989), de 'lerende evaluatie' van Teisman en Van der Meer (2002) en *systemic evaluation* door Flood (1999) zijn hiervoor belangrijke inspiratiebronnen geweest. Het grootste verschil met de 'lerende evaluatie' is dat het evaluatiekader van Bressers voornamelijk focust op de impact van het beleid, terwijl Teisman & Van der Meer getracht hebben om een volledig evaluatie-arrangement op te bouwen.

Reguliere impact-evaluaties kijken naar de verhouding tussen input en impact, met als tussenliggende variabelen de *output* en de *outcome*. Bij het ASPE-framework gaat men niet de *output* en *outcome* gebruiken, maar wel de ontvankelijkheid (*receptivity*) (dus *input-ontvankelijkheid-impact* in plaats van *input-output-outcome-impact*) als alternatief. Deze benadering is ontwikkeld vanuit de overtuiging dat causaliteit tussen *input* en *output* dikwijls niet aan

te tonen is, zeker niet in de huidige complexe ontwikkelingen waarbij er een groot aantal actoren betrokken zijn met uiteenlopende, individuele doelstellingen (Taket & White, 1997; Bressers & Gerrits, 2013). De relatie tussen ondernomen acties en de gerealiseerde effecten wordt steeds meer diffuus. Door uit te gaan van 'ontvankelijkheid' kunnen ook impliciete of ontastbare elementen opgenomen worden die anders over het hoofd worden gezien. In deze benaderingen worden alle actoren opgenomen, alle 'senders' (de beleidsmakers) en alle mogelijke 'receivers' (zowel het doelpubliek van het beleid als de actoren die invloed kunnen ondervinden zonder dat dit de doelstelling was) (figuur 70). Projecten met een lange termijnvisie kunnen soms op korte termijn nog geen tastbare realisaties hebben, maar door te kijken naar de 'ontvankelijkheid' wordt ook de openheid en de bereidheid meegenomen van de actoren, die op termijn een belangrijke rol zullen spelen in de realisatie. Hierdoor kunnen signalen voor een toekomstige impact al vroeg in het proces opgepikt worden.



Figuur 70: Conceptueel kader met variabelen en indicatoren voor de ontvankelijkheid (Bressers, 2011)

Ontvankelijkheid wordt volgens Bressers bepaald door openheid (voor nieuwe ontwikkelingen), bereidheid (nieuwe dingen willen), afstemming (intenties willen bijstellen in een gezamenlijke richting), mogelijkheid (vrijheid om die nieuwe dingen ook toe te passen) en toepassing (het ook doen) (*awareness, association, alignment, acquisition* en *application*) (Bressers & Gerrits, 2013). De grootste verschilpunten met de klassieke impact-evaluaties definieert Bressers zelf door middel van onderstaande tabel (tabel 26).

Tabel 26: Vergelijking tussen klassieke impact-evaluatie en ASPE (Bressers & Gerrits, 2013)

Characteristic	Traditional evaluation	Applied systemic programme evaluation
Procedures	Clear and fixed procedures	Iterative and adaptive procedures
Objectives	Goal reaching	Network building and goal reaching
Mode of analysis	Measurement	Educated estimate/assessment
Primary data source	Facts	Perceptions
Research notion	Order seeking	Complexity embracing
Research design	Fixed design	Dynamic design
Definition of variables	Predefined set of variables	Set of variables based on contingency

5.3 Conclusie

De centrale rol die evaluatie opneemt in de drie bovenstaande modellen voor ruimtelijke beleidsevaluatie levert interessante aspecten die meegenomen kunnen worden in suggesties voor een nieuw evaluatiekader. Voor de volledigheid plaatsen we ze in het overzicht van de modellen van de laatste 25-30 jaar (tabel 27). Deze tabel werd in hoofdstuk 2 reeds opgestart en is hier verder aangevuld. De toegevoegde modellen zijn in het grijs aangeduid. Het samenbrengen van de resultaten uit deze tabel en de kennis uit voorgaande hoofdstukken, resulteert in verschillende conclusies.

Tabel 27: Overzicht van de belangrijkste evaluatie-theorieën in de ruimtelijke planning van de laatste 30 jaar

Evaluatie-theorie	Object van evaluatie	Betrokkenheid van stakeholders in de evaluatie	Contextualiteit (vast kader of dynamisch proces)
Policy-plan/ Programme-implementation process (PIP) Alexander & Faludi, 1989	realisatie (performance)	planner	vast kader (reeks ja-nee vragen)
Alternatieve benadering voor evaluatie in planning Talen, 1996-1997	realisatie (conformance)	planner	vast kader
Lerende evaluatie van het ruimtelijk beleid Teisman & van der Meer, 2002	realisatie en proces	multi-actor evaluatie met planner en stakeholders	combinatie van statische en dynamische elementen
Plan Implementation evaluation (PIE) Laurian et al, 2004	realisatie (conformance)	planner	vast kader (met 5 opeenvolgende stappen)
Plan-outcome evaluation (POE) Laurian et al, 2010	realisatie (performance en conformance)	planner en lokale experts	vast kader (met 3 stappen)
Performance Measurement in Planning Carmona & Sieh, 2008	realisatie (performance) en proces	planner en stakeholders	kader met vaste en dynamische aspecten
Plan-Process-Results (PPR) Oliveira & Pinho, 2010	realisatie (performance en conformance) en proces	planner en expert	dynamische methodologie met 9 criteria, aanpasbaar aan planningscontext
Applied Systemic Programme Evaluation Bressers, 2011	impact (ontvankelijkheid) en proces	planner en actoren	dynamisch proces met variabelen afhankelijk van omstandigheden

5.3.1 *Het hele proces als object van evaluatie*

Een eerste conclusie betreft de evolutie van het evaluandum: door de jaren heen is men geëvolueerd van evaluatie van planuitvoering (Alexander & Faludi, 1989; Talen, 1996a, 1997; Laurian, Day, Berke, et al., 2004; Brody & Highfield, 2005) naar een evaluatie van het brede planningsproces (Teisman & van der Meer, 2002; Carmona & Sieh, 2008; Laurian et al., 2010; Oliveira & Pinho, 2010b; Bressers, 2011). Niet enkel de planningsinitiatieven en hun resultaten of de impact ervan worden geëvalueerd, maar ook wijzigingen in het leerproces (participatie, robuustheid van het beleid, etc.) en de organisatie van dit proces zijn belangrijke factoren. Daartoe is evaluatie niet alleen belangrijk in de laatste fase van de beleidscyclus, maar continu. Hier kan de benadering vanuit de beleidscyclus aan gekoppeld worden waarin evaluatie een meer centrale rol krijgt (figuur 63). Gezien planningsprocessen steeds complexer worden en het

evalueren van louter de planuitvoering niet (meer) voldoet, is het noodzakelijk met deze evolutie rekening te houden. Toch blijft men in bovenstaande benaderingen de evaluatie en de planning als twee afzonderlijke processen beschouwen; geen van de academici tracht ze echt te combineren omdat men rechter en partij uit elkaar wil houden. In de voorstellen worden ze meestal uitgevoerd door verschillende entiteiten of expertengroepen. Daardoor lijkt de vertaling van de ene groep naar de andere nog steeds moeilijk en lijkt de evaluator soms niet genoeg kennis te hebben van het onderwerp van de evaluatie, om bruikbare aanbevelingen te formuleren.

5.3.2 *Flexibiliteit van de evaluatiekaders naargelang de context*

De flexibiliteit van de evaluatiemodellen naar de context toe, is het onderwerp van de tweede conclusie. Bij Oliveira en Pinho (2010a, 2010b) is die flexibiliteit een essentieel element:

“The evaluator should structure his or her methodology according to the specific nature of the situation and should not follow, in a rigid way, a number of standardized procedures. In this sense he or she should have a strong knowledge of the strengths and weaknesses of each available method.” (Oliveira & Pinho, 2010a, p. 349).

Maar dat is niet in alle modellen zo. Meestal passen ze een lineair, vast kader toe om te evalueren, niet eens met de intentie om meer dynamisch of aanpasbaar te zijn in de non-lineaire ruimtelijke en temporele omstandigheden. De evaluatiemomenten zijn strikt vastgelegd in een bepaalde volgorde en worden dikwijls uitgevoerd op vooraf vastgestelde momenten (dikwijls ex post om de implementatie na te gaan). Maar zo goed als geen enkele ruimtelijke ontwikkeling volgt deze lineaire logica. Processen lopen parallel, overlappen elkaar of ontbreken (Volkery & Ribeiro, 2009). Ze beïnvloeden elkaar continu en dit heeft bijgevolg een grote impact op (de evaluatie van) het geheel. Academici zijn zich bewust van deze dynamische, contextuele factoren die de methodologie zouden moeten kunnen beïnvloeden, maar toch vertaalt dit zich maar in de helft van de bestudeerde evaluatiemodellen (Teisman & van der Meer, 2002; Carmona & Sieh, 2008; Oliveira & Pinho, 2010b; Bressers, 2011). Dit besef van het belang van contextuele factoren in de evaluatie waardoor de generaliseerbaarheid afneemt, dient meegenomen te worden in een nieuwe benadering. Het isoleren van beleidsinstrumenten of -programma's waarbij de context niet meegenomen wordt in de evaluatiebenadering, zal resultaten opleveren die weinig tot niet bruikbaar zijn net door die contextualiteit (Sanderson, 2000).

Het toenemend belang voor de context werd eerder al door Pawson en Tilley (1997) aangekaart, bij hun ontwikkeling van een nieuwe evaluatietheorie voor alle beleidsdomeinen. Ze hebben realistische evaluatie als theorie ontwikkeld, die een grotere aandacht heeft voor de beleidscontext, het realiteitsgehalte en de werkzame elementen van het beleid. Dit wordt ook gedefinieerd als de vijfde evaluatie-generatie, aansluitend op de vier generaties van Guba en Lincoln (1990). In deze realistische evaluatie wordt de vraag naar effecten niet uit de weg gegaan. 'Wat werkt in welke context, voor wie, onder welke omstandigheden en waarom' staat net centraal. Deze benadering is gebaseerd op het feit dat het niet het beleid is dat aanzet tot verandering, maar wel de mensen; *“embedded in their context who, when exposed to programmes, do something to activate given mechanism, and change.”* (Pawson & Tilley, 1997 in: Stame, 2004)".

Het belang van de context blijft aandacht krijgen. Ook Woltjer et al. (2015, p. 9) geven dit aan in hun meest recente publicatie:

“Evaluation should be more clearly informed by local spatial characteristics. In particular, these include institutional capacities, local economic potential and benefits. The understanding is that evaluation work

should be more area-based and should raise spatial awareness among the various public and private parties involved in land-use and infrastructure development.”

5.3.3 Evaluatie en causaliteit in het multi-actor verhaal van de ruimtelijke planning

Een derde conclusie is het gevolg van de groeiende hoeveelheid betrokken actoren in ruimtelijke projecten. Bij traditionele evaluatietheorieën gaat men uit van een relatief eenvoudig te reconstrueren *input - output - outcome - effect* keten. Maar het reconstrueren van die lineaire oorzaak-gevolg relatie is in de meeste ruimtelijke projecten of ruimtelijk beleid geen vanzelfsprekendheid (en meestal niet haalbaar). Er zijn zo veel verschillende factoren die overall invloed op hebben, dat er oneindig veel externe factoren (matigende variabelen) zijn om mee rekening te houden (*'black box' problem* met *co-costs* en *co-benefits*) (Stame, 2004; Ruth et al., 2015). Door het grote aandeel aan contextfactoren zijn impacten niet of nauwelijks te isoleren. Dit wordt in de Engelstalige literatuur het *attribution problem* genoemd. Hierdoor is de relatie tussen beleidsacties en beleidsresultaten veel moeilijker aan te tonen⁴². Daarom is het belangrijk om het veranderingsmodel kritisch te bekijken in een multi-actor setting (Van Ongevalle et al., 2012).

In een proces met verschillende actoren gaat de voorkeur uit naar het focussen op een alternatieve benadering, waarbij de relaties tussen deze verschillende actoren verduidelijkt worden in plaats van het geheel te abstraheren tot één logisch model. Een potentiële strategie is om uit te gaan van non-lineariteit en onvoorspelbaarheid en bijgevolg zo vlug mogelijk te leren tijdens de realisatie van het programma. Op deze manier kunnen ook niet-verwachte resultaten meegenomen worden in de evaluatie. Deze trend is ook te merken in de evaluatiekaders die besproken werden in dit hoofdstuk: hoe recenter deze zijn, hoe meer het veranderingsmodel losgelaten wordt en ook (externe) stakeholders betrokken zijn bij de evaluatie. De context waarin het beleid zich afspeelt en vooral de interesses en blik van de stakeholders wordt steeds belangrijker (Stame, 2004). Voor het *ASPE-framework* (Bressers, 2011) was dit zelfs het uitgangspunt om een nieuwe evaluatiebenadering voor te stellen.

Dit betekent niet dat evaluatie daarom wordt uitgevoerd door deze actoren, wel dat ze meer en meer gezien worden als een belangrijke (f)actor in de evaluatie en bijvoorbeeld kunnen meebeslissen over evaluatiecriteria (Carmona & Sieh, 2008). Dit multi-actor aspect maakt de evaluatie op zich complexer want de actorengroep evolueert continu en hun mening kan ook variëren in de tijd (Taket & White, 1997; Bressers & Gerrits, 2013). Maar tegelijk kan deze betrokkenheid van actoren leiden tot een meer diffuse verdeling tussen evaluator en planner en zelfs tot meer gedragen en dus nuttige evaluaties. De lerende evaluatie van het ruimtelijk beleid van Teisman en van der Meer (2002) heeft deze reflectie al vroeg gemaakt en staat samen met het *ASPE-framework* (Bressers, 2011) hier een stap verder in dan de andere evaluatiekaders die eerder besproken werden.

⁴² Ook Stuffebeam (2001); Virtanen en Uusikylä (2004); Donaldson en Lipsey (2006); Scriven (2007) benadrukken dat het een algemene misvatting is dat er voor elke evaluatie ook een logisch model of theorie moet gebruikt worden. Het reduceren van een complex gegeven kan leiden tot een vervorming van het probleem. Het kan gebeuren dat er een uitstekend beleid is gevoerd met betrekking tot de inzet van instrumenten en de uitvoering van beleid, terwijl het beleid toch ineffectief en inefficiënt is omdat van de verkeerde reducties is uitgegaan (Crabbé et al., 2006). Lannoo en Verlet (2009) wijzen ook op deze 'zeer netelige kwestie' van causaliteit na het reconstrueren van de beleidstheorie. Het is immers niet omdat de doelstellingen van een beleid bereikt zijn, dat het beleid ook effectief geweest is. Dit kan ook komen door een externe oorzaak. Dit geldt ook omgekeerd: het kan zijn dat een gewenst effect door een interventie negatief werd gecompenseerd door een externe oorzaak. Het beleid is in dat geval wel effectief, maar de doelstellingen zijn niet gehaald.

5.3.4 Vijfde evaluatieperiode: een leerproces met een combinatie van verschillende vormen van evaluatie

De drie toegevoegde evaluatie-theorieën situeren zich in een periode waarin evaluatie steeds meer als een continu leerproces gezien wordt (tabel 28). Deze periode hebben we toegevoegd aan de oorspronkelijke tabel 4 uit hoofdstuk 2.3.5. Evaluatie-arrangementen worden ontwikkeld met een combinatie van verschillende vormen van evaluatie, interactief en open voor complexe systemen. Er worden elementen van elk van de voorgaande periodes gebruikt en men tracht verschillende evaluaties in te zetten. Terugkoppeland naar de definitie van evaluatie die gehanteerd wordt in dit proefschrift, worden er kaders ontwikkeld om nog steeds op een systematische en heldere manier de meerwaarde te bepalen op basis van vastgelegde kwalitatieve en kwantitatieve criteria. Het evaluatiemotief is in elk van deze theorieën hoofdzakelijk beleidsleren, aangevuld met het evalueren van de impact (afleggen van verantwoording).

Tabel 28: Inhoudelijke vergelijking tussen de evolutie van evaluatie algemeen en de evaluatiekaders voor ruimtelijke planning. De vijfde evaluatieperiode die hier werd toegevoegd aan de oorspronkelijke tabel, staat in het grijs aangeduid.

Periode	Tijdstip	Evaluatiecriteria	Evaluatiekaders voor ruimtelijke planning	
1. Economische controle	19 ^e -20 ^e eeuw	Logica van beleidsbeslissingen, rechtmatigheid van overheidsuitgaven		
2. Meer systematische evaluatie van doelbereiking	1930-1970	Doelbereiking, economische doorlichting		
3. Beoordelen en interpreteren	1980-1990	Output en Performance-doorlichting, kwantitatief	1989	Alexander & Faludi, PPIP
			1996	Talen, Alternatieve benadering voor evaluatie in planning
			2004	Laurian et al, PIE
4. Democratisering van evaluatieonderzoek	2000-nu	Participatief, belang van actoren, toegankelijkheid	2008	Carmona & Sieh, Performance measurement in planning
			2010	Laurian et al, POE
5. Leerproces met combinatie van verschillende vormen van evaluatie	2000-nu	Combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve factoren	2002	Teisman & van der Meer, lerende evaluatie
			2010	Oliveira & Pinho, PPR
			2011	Bressers, ASPE

5.3.5 Combinatie van evaluaties

Ondanks de theoretische meerwaarde van alle bovenstaande kaders in tabel 27, zijn ze tot op vandaag nog maar zeer weinig gebruikt in realiteit (het blijft meestal bij een één- of tweemaalige toetsing van het instrument). Uitzonderingen zijn de drie toegevoegde evaluatie-theorieën in dit hoofdstuk uit de vijfde evaluatieperiode (Teisman & van der Meer, 2002; Oliveira & Pinho, 2010a; Bressers, 2011). De andere methodes zijn vaak nog niet voldoende aangepast om het hele planningsproces te evalueren en het blijft een relatief theoretisch (academisch) verhaal, zonder praktische toepassingen. Dit betekent echter niet dat er helemaal geen evaluatie plaatsvindt in het ruimtelijke planningsbeleid,

alleen blijft dit zeer beperkt. Planners gaan ook dikwijls niet na in hoeverre een plan uitgevoerd wordt. Calkins (1979) omschreef dit al eind jaren 1970 als het 'new plan syndrom': *"Plans are continually redone or updated without regard to the implementation status of the originally prepared plan."* (Talen, 1996b, p. 248).

De (groeïende) kloof tussen theorie en praktijk wordt veelvuldig en al een aantal decennia benadrukt (Voogd, 1997; Khakee, 1998, 2003; Seasons, 2003; Donaldson & Lipsey, 2006). Voogd (1997) wijt het gebrek aan succes van formele evaluatiemethodes aan de verandering in de planningscontext (zowel ruimtelijk als theoretisch)⁴³. *"Since the planning environment as well as the professional skills and attitudes are also constantly changing, this demands a high degree of flexibility of the evaluation methodology."* (Voogd, 1997, p. 257). Khakee (2003) beargumenteert ook dat bepaalde planningsconcepten bepaalde evaluatietypes vooropstellen dus dat de veranderingen in planningstheorie ook veranderingen in evaluatiemethodes vragen.

Hoe valt deze kloof tussen theorie en praktijk te verklaren? Niet alleen met bovenstaande factoren, maar ook omdat de besproken benaderingen een één-dimensioneel, holistisch kader willen opstellen, dat multi-inzetbaar zou moeten zijn. Maar in de ruimtelijke planning is dit niet haalbaar. We moeten afstappen van de idee dat één evaluatiemethode dé oplossing zal zijn voor evaluatie in het ruimtelijk beleid, en moeten op zoek naar een meer situationele oplossing die de veranderende context én het dynamische actorenveld kan meenemen. De drie recent toegevoegde theorieën kunnen hiervoor de eerste bouwstenen in zijn. Het zijn immers deze theorieën, ingezet als een leerproces met een combinatie van verschillende vormen van evaluatie die wel al in de praktijk toegepast konden worden.

⁴³ Voogd benadrukt dat het niet eenvoudig is om monitoring en evaluatie te integreren in het ruimtelijk beleid, maar dat het een kwestie is van tijd. Vroeger stond men ook zeer kritisch tegenover de multicriteria-analyse, terwijl deze nu algemeen aanvaard wordt bij onder meer milieueffectrapportage. *"There is now a widespread agreement that the efficient and economic attainment of environmental policy objectives in spatial planning requires that environmental impacts should be taken into explicit consideration during the early stages of plan making or project development."* (Voogd, 1997, p. 260). Deze overtuiging heeft gezorgd voor een algemene richtlijn voor milieueffectrapportage door Europa in 1985. *"It can be considered as a sign of 'technical maturity' that ex ante evaluation methods are seldom subject to discussion anymore."* (Voogd, 1997, p. 261).

Hoofdstuk 6. Een situationele benadering

Uit hoofdstuk 5 blijkt dat er een tweeledige uitdaging voor evaluatie bestaat in het ruimtelijk beleid: evaluatie als een continu, lerend systeem gecombineerd met evaluatie die op vaste momenten aftoetst of men nog steeds in staat is doelstellingen te bereiken. Met andere woorden: een dynamische evaluatie in combinatie met statische evaluaties. Maar hoe verhouden die zich tot elkaar? In dit hoofdstuk wordt hiervoor een passend kader gezocht.

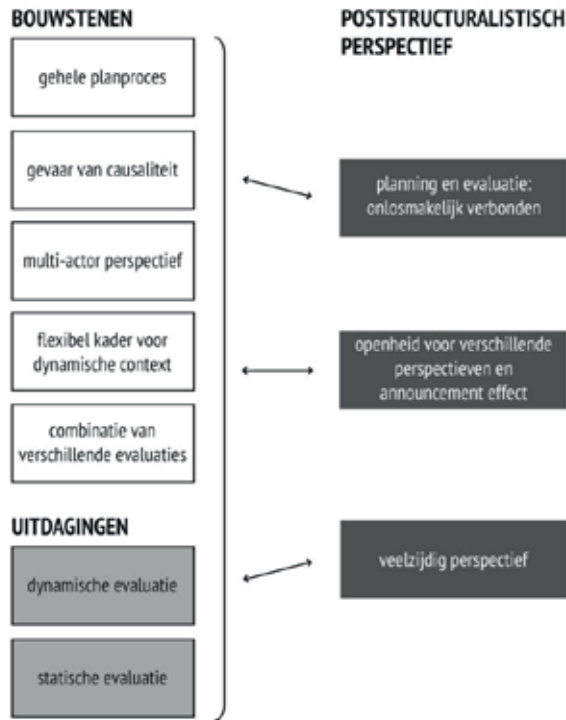
Daartoe proberen we niet om aan te sluiten bij de Westerse 'voorbeeldlanden' inzake evaluatie (De Peuter, 2008) en de tools die daar gebruikt worden klakkeloos te kopiëren. De bestaande (klassieke) evaluatiebenaderingen voor ruimtelijke planning resulteren immers veelal in algemene, generieke evaluatiekaders met meestal een lineaire of circulaire logica, redenerend vanuit de traditionele beleidscyclus met een vaststaande hypothese⁴⁴ en veronderstelde causale verbanden in de organisatie, het planningsproces en de realisatie van de plannen. Maar de meeste ruimtelijke ontwikkelingen vertonen net een hoge graad van complexiteit en heterogeniteit met een dynamisch speelveld van betrokken actoren, een veranderlijke planningsuitdaging en meerdere meningen en opvattingen over een bepaalde situatie (Hillier, 2008; Teisman et al., 2009; de Roo et al., 2012; Boelens & de Roo, 2016). Zelfsturende mechanismen komen op en maken de werkelijkheid steeds complexer, volatiel en a-lineair. *"De hedendaagse complexiteit voor beslissingsnemers is zodanig hoog dat de beslissingsnemer niet langer alle aspecten die komen kijken bij de beslissing uit het hoofd kan overwegen."* (Ampe et al., 2008). Evaluatie beïnvloedt daarnaast ook zelf de context, het onderwerp en de organisatie, waardoor een actor-relatieve, situationele benadering essentieel is (Thrift, 1996; Murdoch, 2006; Boelens, 2009).

"Wise evaluators tailor their approach to fit the complexity of the circumstances they face." (Patton, 2010)

6.1 Naar een nieuwe benadering vanuit een poststructuralistisch perspectief

Er is nood aan een nieuwe benadering voor ruimtelijke beleidsevaluatie in Vlaanderen. Voorgaande benaderingen hebben ons vijf bouwstenen geleverd (figuur 71): (1) we gaan op zoek naar een evaluatie die het gehele planningsproces meeneemt (en verder gaat dan enkel een evaluatie van de implementatie), (2) we moeten opletten voor het gevaar (de netelige kwestie) van causaliteit, (3) een multi-actor gerichte benadering is noodzakelijk, (4) een voldoende flexibel kader is nodig om zo de dynamische context te kunnen meenemen, (5) we moeten ons behoeden voor de kloof tussen de theorie en praktijk; de voorstellen moeten in de praktijk ook mogelijk zijn.

⁴⁴ *"a stable hypothesis to be under test"* (Taket & White, 1997, p. 101)



Figuur 71: Bouwstenen voor een nieuwe benadering, een tweeledige uitdaging en de verhouding tot het poststructuralistische perspectief

Samen met de tweeledige uitdaging voor evaluatie (dynamisch en statisch), gaan we op zoek naar een evaluatie in planning vanuit een poststructuralistisch perspectief. Eén van de belangrijkste aspecten in dit perspectief, is dat planning en evaluatie twee onlosmakelijke zijdes van een medaille zijn (Terryn et al.). Dit perspectief is beïnvloed door de overtuiging dat ruimtelijke ontwikkelingen niet lineair, circulair of causaal evolueren, maar eerder naar voor komen op meer en meer niet-lineaire, pragmatische en adaptieve manieren (Belsey, 2002; Hillier, 2008; Teisman et al., 2009; de Roo et al., 2012; Boelens & de Roo, 2016). Hierdoor is het zoeken naar één alomvattende evaluatie, toepasbaar in alle mogelijke contexten, zeer betwistbaar. Paterson en Teubner (2005, p. 4) zeggen hierover: *“for causal relations evaluation becomes more and more explosive. Socio-spatial systems are unpredictable; an output once observed for a given input will most likely not be the same for a similar input later.”* Luhmann (1990) concludeerde 25 jaar geleden al dat acties misschien wel tot op een zeker hoogte voorspelbare effecten kunnen hebben, maar de interpretatie van deze effecten blijft altijd een interpretatie in een specifieke context door een specifieke actor. Met andere woorden, we kunnen nooit onbetwistbare conclusies trekken uit evaluatieprocessen uit het verleden voor toekomstige beslissingen. Maar betekent dit dat evaluatie dan overbodig is? Dat denken we niet, maar wel dat die evaluatie een geïntegreerd en continu onderdeel van de planning dient te worden. Dit sluit aan bij de uitdaging om evaluatie meer als een continu leerproces (dynamische uitdaging) te zien, die voldoende flexibel is (bouwsteen 4) om het gehele planningsproces (bouwsteen 1) mee te nemen (figuur 71).

Dit brengt ons bij een tweede vertrekpunt voor een poststructuralistisch perspectief op evaluatie: de openheid voor verschillende perspectieven. De hierboven genoemde evaluatiemethoden hebben de neiging om uit te gaan van eenzijdige, doelgerichte, overoptimistische verwachtingen over de mogelijkheden om sociaal-ruimtelijke systemen te kunnen begrijpen en daarbij ook nog de redenen te kunnen aanduiden waarom iets 'goed' of 'slecht' gelopen is, of op zijn minst op de (on)verwachte manier. Men negeert meestal het feit dat wanneer er geëvalueerd wordt, de evaluator zelf deel is van een veranderend systeem in een veranderlijke context, waar het ruimtelijk proces en de evaluatie zelf ook deel van uitmaken. Hierdoor wordt evaluatie vaak ook zelf-evaluatie. *"Evaluation is thus a question not only of effectiveness and legitimacy but also of integrity and mutual understanding. Evaluation itself becomes a form of interactive discourse where all those involved can explain their values, problems and concerns"* (Khakee, 2003, p. 347).

Dit sluit aan bij het eerste uitgangspunt, waarbij de evaluatie deel is van planning, doordat een planner altijd ideeën zal genereren of filteren op basis van eerdere leerprocessen met betrekking tot de onderwerpen, contexten en actoren. Toch is er daarnaast ook een kritische afstand nodig om te kunnen evalueren, die misschien beter van buitenaf komt. Evaluatie wordt hierdoor alleen maar complexer. Het is onderdeel van een tweeledig Luhmanniaans interactief, dissipatief systeem, waarbij de evaluatie van buitenaf komt, uit andere systemen en contexten, maar het ook binnenin het eigen systeem een zelf-vervullende rol speelt. Het is bijgevolg noodzakelijk om te reflecteren over de (pad)afhankelijkheden in en tussen systemen en organisaties, door middel van een theoretisch kader dat de complexiteit en onvoorspelbaarheid van het dagelijks leven kan oppikken en de continu dynamische planningsystemen, met bijhorende structuren en elementen kan analyseren (Beunen et al., 2015). Hier wordt met andere woorden ingegaan op de dubbele uitdaging voor evaluatie, die zowel statisch als dynamisch dient te zijn (figuur 71). Bij het ontwikkelen van dat kader houden we in het achterhoofd dat de geschiedenis ons leerde dat alleen al het nadenken over planningsinitiatieven, invloed kan hebben en soms al bijdraagt tot oplossingen, nog voor er iets daadwerkelijk gepland is (*announcement effect*) (Patassini et al., 2015). Hetzelfde gaat volgens ons ook op voor evaluatie.

Vervolgens komen we bij een derde aanleiding voor een poststructuralistisch, heterogeen perspectief op evaluatie in planning. In lijn met het vorige vertrekpunt, dienen we een veelzijdig perspectief te ontwikkelen dat afhankelijk is van de verschillende context en setting (Portugali, 2000; Hillier, 2007, 2008; Boelens, 2009; de Roo et al., 2012; Boelens & de Roo, 2016). Daarbij kunnen we het onderscheid maken tussen gecompliceerde en complexe systemen. Een gecompliceerd systeem, zoals een klok of een turbomotor, is geavanceerd en ingewikkeld, met verschillende onderdelen die samenwerken in één systeem. Maar voor experts is het wel degelijk mogelijk om de onderdelen van het systeem uit elkaar te halen, afzonderlijk te bestuderen en toch nog opnieuw samen te voegen tot een werkend geheel. Dit zou niet mogelijk zijn in een complex systeem. Eenmaal de onderdelen uit elkaar gehaald zijn (als dit al een optie zou zijn met complexe systemen), zou het systeem nooit meer hetzelfde zijn wanneer het opnieuw in elkaar gestoken wordt, aangezien alle onderdelen elkaar onderling beïnvloeden. De onderdelen van het systeem en de context zijn in continue, interactieve verandering, wat niet toelaat om het systeem te laten terugkeren naar de initiële setting. Bijgevolg zijn complexe systemen zeer moeilijk te voorspellen.

Vervolgens is het zeer belangrijk om het (evoluerend) object te confronteren met de dynamieken van de omgeving of de betrokken actoren (dit is ook gelinkt met de bouwstenen 4 en 5 in figuur 71). Daarom net hebben academici het onderscheid gemaakt tussen eenvoudige, gecompliceerde en complexe problemen. Rogers (2008) illustreert eenvoudige, gecompliceerde en complexe systemen aan de hand van volgende voorbeelden: eenvoudig is het volgen van een recept, gecompliceerd is het sturen van een raket naar de maan en complex is het opvoeden van een kind. Deze benadering is ook nuttig in het realiseren van onze doelstelling, waarbij we verschillende soorten van

evaluatieprocessen willen onderscheiden en streven naar een situationele benadering. Elk soort probleem (eenvoudig, gecompliceerd of complex) heeft immers een andere plannings- en dus evaluatiebenadering nodig (Hertogh & Westerveld, 2010). De Roo (2000) deed hier 15 jaar geleden al een aanzet voor wanneer hij suggereerde dat afhankelijk van de complexiteit van een milieuprobleem, verschillende planningsbenaderingen nodig waren. Voor eenvoudige problemen zullen de standaardoplossingen nog wel voldoen. Maar wanneer we te maken hebben met complexe materie, is een andere manier van planning nodig, die meer participatie-gericht is en vaste doelstellingen loslaat. Hij pleit voor een andere benadering, niet ter vervanging van de huidige benadering om met milieuproblemen om te gaan, maar als een aanvulling (Verbeek & Boelens, 2015).

In de literatuur over evaluaties worden vaak verschillende evaluaties naast elkaar gepresenteerd als onverenigbare tegenpolen (Guba & Lincoln, 1990; Stufflebeam, 2001) en lijkt men gedwongen te worden om een exclusieve keuze te maken (Edelenbos & van Buuren, 2005a). Dit wordt in dit proefschrift losgelaten en zelfs tegengesproken. Net zoals verschillende perspectieven op beleid naast elkaar kunnen bestaan en elkaar niet per definitie uitsluiten (Abma, 1996; Houppermans, 2015), kan dit ook voor de verschillende perspectieven voor ruimtelijke beleidsevaluatie. We pleiten net voor een combinatie van evaluatiebenaderingen, die elk hun waarde hebben in een specifieke situatie en perfect naast elkaar kunnen bestaan. Hoe deze benaderingen zich tot elkaar verhouden, wordt in een matrix ontwikkeld.

6.2 Matrix van evaluatiebenaderingen

We stellen nu een benadering voor die de context, het onderwerp en de organisatie meeneemt en waarin evaluatie wordt uitgewerkt vanuit een poststructuralistisch perspectief. Hiervoor wordt er gerecentreerd vanuit de planningscontext zelf, en er wordt een onderscheid gemaakt tussen het object en de context van evaluatie (figuur 73). Het object van evaluatie is het planningsonderwerp, het probleem, de uitdaging of de intentie. Dit kan enerzijds eenvoudig, vaststaand, goed gekend en padafhankelijk zijn, anderzijds kan het ook zeer open, nieuw, innovatief en onzeker zijn waardoor alle evolutierichtingen nog mogelijk zijn. Onder de context van evaluatie wordt de transactionele omgeving verstaan, die bestaat uit partijen waarmee de organisatie (initiërende actor) contact onderhoudt, waardoor ze wordt beïnvloed en waarop ze zelf invloed op kan uit oefenen (Vandenbroeck et al., 2011). De context van de evaluatie kan eveneens enerzijds vaststaand, statisch en relatief zeker zijn met een bevattelijke groep betrokken actoren, anderzijds kan dit hoog-dynamisch en tijdelijk zijn met een veranderende actorengroep doorheen de tijd.

Dit variëren van de evaluatiebenadering naargelang het object of het planningsonderwerp was eerder al aanwezig in het theoretisch kader voor *developmental evaluation* van Patton (1994). Hij pleit voor een evaluatiebenadering die past bij de situatie op dat moment, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen *developmental*, *formative* en *summative evaluation*. Zoals eerder aangegeven tracht formatieve evaluatie het probleem te definiëren en de scope te bepalen, terwijl summatieve evaluatie de effecten of *outcomes* van een object onderzoekt, aan het eind van een proces. *Developmental evaluation* komt nog een stap vroeger: wanneer men nog aan het verkennen is en het initiatief in ontwikkeling is. Volgens hem moest deze vorm van evaluatie de ontwikkeling van een programma, project, product of organisatie ondersteunen. De evaluator maakt daarbij deel uit van het team, waarvan de leden samenwerken om nieuwe gedachten te ontwikkelen op lange termijn, die continu aangepast en verbeterd kunnen worden. De rol van de evaluator is volgens Patton voornamelijk om de teamdiscussies op te helderen aan de hand van evaluatieve data en logica, en om het nemen van beslissingen te ondersteunen met data (zowel kwalitatief als kwantitatief), als een

“strategic learning partner”. Om de vergelijking te kunnen maken met de andere situaties waarbij andere vormen van evaluatie (summatief en formatief) meer geschikt zijn, gebruikt Patton één variabele: het object van evaluatie dat kan variëren tussen zeker en onzeker (figuur 72). Er is in dit kader voor evaluatie geen variatie naargelang het actorenveld.

Object van evaluatie	onzeker	developmental
		formative
	zeker	summative

Figuur 72: Variërende evaluatiebenaderingen naargelang het planningsontwerp (Patton, 1994)

De combinatie van twee variabelen in de matrix voor dit proefschrift, geeft aanleiding tot een pallet van ten minste vier mogelijke evaluatiebenaderingen. Afhankelijk van het object en de context worden volgende benaderingen in de matrix aanschouwd: circulair, adaptief, participatief en co-evolutionair.

Object van evaluatie	Open, nieuw, innovatief, onzeker	adaptief	co-evolutionair
	Eenvoudig, gekend, zeker	circulair	participatief
		Vaststaand, statisch, zeker	Hoogdynamisch, onzeker
Context van evaluatie (speelveld van actoren)			

Figuur 73: Matrix met verschillende evaluatiebenaderingen

De circulaire benadering wordt weergegeven in de linkeronderhoek van de matrix (figuur 73) en is bruikbaar voor relatief eenvoudige planningsopgaven waarbij het proces vaak lineair verloopt van ontwerp tot uitvoering. Zowel het planningsinitiatief als de betrokken actoren zijn duidelijk en gekend. (Dit is echter steeds minder het geval in onze complexe netwerksamenleving.) Op dit punt hebben de actoren ook min of meer dezelfde ambitie. Het doel van de evaluatie is hier voornamelijk het controleren of de (initiële of bijgestelde) doelstellingen behaald zijn en of en hoe projectinterventies tot de beoogde resultaten leiden. Deze benadering is voornamelijk bruikbaar in niet-complexe situaties, of in een laatste fase van een project waarbij de actorengroep relatief vaststaat en het object van de planning ook niet meer essentieel zal wijzigen. Een adaptieve evaluatiebenadering (bovenaan links) is geschikt voor situaties waarbij het speelveld van actoren en de hoeveelheid actoren relatief stabiel zijn, terwijl het object van de planning en de bijhorende doelstellingen nog zeer sterk volatiel zijn en kunnen evolueren. Er wordt in dit soort projecten gestreefd om samen tot een robuuste agenda te komen, een ‘gemeenschappelijke’ stam in de planningsvoorstellen waar alle actoren zich in kunnen vinden. De omgekeerde situatie wordt weergegeven rechtsonder op figuur 73. Hier is een participatieve benadering nodig, in situaties met een relatief vast object of doelstelling maar een steeds dynamischer en volatiel speelveld van actoren als context. Het behalen van die inhoudelijke planningsdoelstellingen staat dan niet

voorop, wel dat de actoren gezamenlijk de agenda kunnen bepalen. Het gaat eerder om de visies, ambities en doelstellingen van de verschillende (en veranderende) actoren op dezelfde lijn te krijgen en evaluatie neemt eerder de vorm van onderhandelen aan, dan het meten van objectieve doelstellingen. Een vierde benadering is de co-evolutionaire evaluatiebenadering. Deze is zeer bruikbaar in situaties waar alleen zeer abstracte planningsdoelstellingen geformuleerd konden worden, die nog in alle richtingen kunnen evolueren. Daarbij is de *range* van mogelijke actoren nog zeer breed en dynamisch. In dit soort projecten of processen zijn we tevreden als er ruimte is waarin de betrokkenen elkaar onderling kunnen blijven beïnvloeden en veranderen. Het doel is daar eerder bewaken dat die ruimte blijft bestaan en dat de actoren van elkaar kunnen blijven leren (*learning-by-doing*), om systeeminnovaties te stimuleren en te zorgen dat er ‘iets beweegt’, naar analogie met de ‘*strategic learning partner*’ bij *developmental evaluation*. Betrokkenen kunnen elkaar onderling beïnvloeden wanneer ze elkaars beweegredenen en ontwikkelingen onderzoeken en doorgronden. De evaluatie wordt hier een geïntegreerd onderdeel van het planningsproces, waarbij de focuspunten in de evaluatie kunnen mee-evolueren met de veranderende objecten en context. Onder meer het meten van doorwerking is onderdeel van deze evaluatiebenadering.

Gezien de doelstellingen (object van de evaluatie) en de betrokken actoren (context van de evaluatie) zeer tijdsafhankelijk en dynamisch kunnen zijn tijdens de ontwikkeling van een project, zijn meerdere evaluatiebenaderingen mogelijk en zelfs noodzakelijk binnen één bepaalde case. De matrix van evaluatiebenaderingen geeft dus niet aan dat de ene evaluatiebenadering beter is dan de andere, wel is de ene meer geschikt dan de andere in een bepaalde situatie. Zo kan een complex en dynamisch planningsvoorstel – wat op dat moment een co-evolutionaire benadering vereist – evolueren tot een zeer concreet project met een vast actorenveld. Dan is de co-evolutionaire aanpak minder geschikt en een circulaire evaluatiebenadering misschien meer gepast. In bovenstaand schema (figuur 73) wordt daarom uitgegaan van momentopnames; er wordt besproken wat op één bepaald moment in het planningsproces een geschikte evaluatiebenadering zou kunnen zijn. Het gaat om de fase waarin een project zit, en de evaluatiehouding kan mee-evolueren met het project. Hierdoor wordt een project in zijn totaliteit meestal ook geëvalueerd op zijn flexibiliteit (leren) én robuustheid (verantwoording afleggen) en vormt deze nieuwe benadering een antwoord op de tweevoudige uitdaging voor evaluatie (statisch en dynamisch). Het combineren van evaluatiebenaderingen past in een academisch discours wat al langer aan de gang is (Guba & Lincoln, 1990; Sanderson, 2000; Barnes et al., 2003; Stame, 2004; van der Meer & Edelenbos, 2006; Rogers, 2008; Patton, 2010; Bressers & Gerrits, 2013; Esti et al., 2013). Enkel evalueren op doelbereiking is immers een gemiste kans en niet langer voldoende. Ruimtelijk beleid is veelal complex en verstrengeld met andere plannen, programma’s en beleid én de actoren hierin, waardoor oorzaak en effect veel moeilijker te onderscheiden zijn en al helemaal niet toe te wijzen zijn aan één bepaald beleid of de doelstellingen hiervan (Bressers, 2011). Maar enkel lerend evalueren is ook geen oplossing, want leren alleen leidt niet noodzakelijk tot een beter beleid (van der Meer & Edelenbos, 2006).

In traditionele benaderingen is evaluatie alleen mogelijk wanneer het resultaat van een beleid, de uitkomsten of het proces kunnen geëvalueerd worden tegenover bepaalde vastgestelde standaarden (Smith, 1989 in: Rogers, 2008). Anders zouden we niet weten welke argumenten we kunnen gebruiken om te beslissen in hoeverre een ontwikkeling in de ‘goede’ of ‘foute’ richting evolueert. We zijn het eens met Alexander en Faludi (1989) dat er een referentiekader nodig is om te kunnen evalueren, maar dit hoeft geen generiek kader te zijn. In realiteit zullen elk van de evaluatiebenaderingen uit de matrix hun eigen standaarden met zich meebrengen, die interactief het planningsproces kunnen verbeteren. Vastgestelde doelstellingen aan het begin van het proces zijn dus geen exclusieve vereisten meer om te kunnen evalueren. Wanneer circulaire evaluaties wel nog zullen gestuurd worden door het beoordelen van de vooruitgang in het licht van oorspronkelijke doelstellingen (binnen het beoogde budget en de vooropgestelde

termijnen), zullen we bij adaptieve evaluaties eerder geïnteresseerd zijn of de finale oplossingen overeenstemmen met de (veranderende) intenties van de betrokken actoren en geven we minder om het behalen van de oorspronkelijke doelstellingen, budgetten of termijnen. Participatieve evaluaties zullen daarnaast meer geïnteresseerd zijn in het beoordelen of de volatiele, dynamische actorengroep op het einde van de rit in staat zal zijn om samen te werken. Met een co-evolutionaire evaluatiebenadering kan er nagegaan worden of de planning zelf meer veerkrachtig is geworden en zich continu aanpast aan veranderende situaties met een fluctuerend actorenveld en binnen een heel scala aan mogelijkheden en onzekerheden (Hillier, 2008).

6.3 Invulling van evaluatiebenaderingen

De matrix geeft de verschillende settings voor en de verhoudingen tussen de vier evaluatiebenaderingen weer. Om deze evaluatiebenaderingen verder te verfijnen en te definiëren, zijn in dit proefschrift geen nieuwe evaluatietechnieken of -theorieën ontwikkeld. Sommige auteurs beweren dat bepaalde evaluatie-instrumenten niet meer aan de orde of wenselijk zijn (Patassini et al., 2015), maar daar zijn we het niet mee eens. Elk van de benaderingen uit de matrix past in de verschillende bestaande stromingen rond beleid en evaluatie (evaluatietheorieën). Het veld van evaluaties is immers zeer rijk, Patton sprak in 1994 al over meer dan 100 evaluatietheorieën. De uitdaging is om de juiste theorie voor de gepaste situatie te gebruiken. In de volgende alinea's wordt per evaluatiebenadering (circulair tot co-evolutionair) aangegeven in welke evaluatiestromingen we ze kunnen situeren en met welke evaluatietechnieken ze zouden kunnen uitgevoerd worden.

6.3.1 Circulaire evaluatiebenadering

De circulaire evaluatiebenadering is geschikt voor situaties met een vast object en een vaste actorengroep. Zoals we eerder besproken hebben zal dit voornamelijk toegepast kunnen worden in niet-complexe situaties, of in de laatste fase van een project waarbij alles relatief bepaald is en zowel het object als de context vaste (statische) elementen geworden zijn. Uit eerder case-onderzoek (hoofdstuk 4.2.2, langzame verkeersbrug) hebben we kunnen afleiden dat het in dit soort situaties meestal wel nog mogelijk is om de beleidscyclus te reconstrueren.

Visie op beleid

Dit past in een visie waarin het beleid vooral gezien wordt als een regelkring, een door probleemoplossing gestuurd rationeel proces, sterk beïnvloed door *engineering* en economisch denken. Dikwijls zoekt men hierbij naar een reconstructie van de beleidstheorie, onder meer door het gebruik van een doelstellingenboom met hoofddoelstellingen, strategische doelstellingen, operationele doelstellingen en acties (Crabbé et al., 2006). Beleid is een plan om doelen te realiseren en de taak voor beleidsevaluatie is hier helder: het beleid moet beoordeeld en geoptimaliseerd worden met als criteria onder meer doeltreffendheid en doelmatigheid (Houppermans, 2015). Het beoordelen van effecten staat centraal bij dit soort evaluatie, zowel bij de voorspelling van deze effecten (ex ante; een inschatting maken van de kansen dat de beoogde effecten ook daadwerkelijk worden gehaald met bijhorende kosten en baten) als bij de meting ervan (ex post). De opvatting om beleid te zien als een regelkring is verleidelijk door de eenvoud, maar er zijn beperkingen: de (complexe) werkelijkheid wordt fors gereduceerd en met moet er zich van bewust zijn dat de verschillende beleidsmakers ook door andere elementen gedreven kunnen worden dan enkel door probleemoplossing (Houppermans, 2015).

Evaluatiestromingen

Deze circulaire benadering sluit aan bij de rationeel-analytische of resultaatgerichte monitoring en evaluatie uit de derde evaluatieperiode (tabel 4 in hoofdstuk 2), waarbij men uitgaat van vooraf gedefinieerde doelstellingen, en er geredeneerd wordt vanuit de ‘*programme theory*’ of interventielogica en veranderingstheorie (Arkesteijn et al., 2007). Dit gedachtengoed is nog steeds zeer hard beïnvloed door *New Public management* en de *input-output* focus. Deze circulaire benadering is voornamelijk toepasbaar wanneer er een enkelvoudige veranderingstheorie te reconstrueren valt in een relatief stabiele omgeving (Barnes et al., 2003), eerder dan de ideeën van verschillende stakeholders te kunnen weergeven. Wholey (2003) omschrijft welke interventies met een resultaatgerichte monitoring en evaluatie (*result-oriented management*) kunnen aangepakt worden: “*those where goals can be agreed and precisely quantified, where progress towards them can be reliably measured, and where both staff activities and the results of those activities can be readily observed.*” (in: Rogers, 2008, p. 34).

Deze analytische stromingen sluiten aan bij een benadering waarin evaluatie als een techniek of een methode gezien wordt (*method-oriented* evaluatie) en niet als een praktijk (Sanderson, 2000; Stame, 2004). Het statische aftoetsen of doelstellingen gehaald zijn (*conformance*-benadering van de summatieve evaluatie, zie hoofdstuk 2) maakt hier deel van uit.

Evaluatie-instrumenten

Volgende evaluatie-instrumenten zijn typerend voor de resultaatgerichte evaluatie waarin voornamelijk een input-output focus heerst en effecten beoordeeld worden. Het zijn de instrumenten die in het hoofdstuk over traditionele beleidsevaluatie ook al besproken werden (tabel 6 in hoofdstuk 2.8). Gezien we uitgaan van een situationele benadering, zijn dit de meest voorkomende evaluatie-instrumenten, maar daarom niet de enige. Deze lijst zal dus case-afhankelijk aangevuld kunnen worden.

- (cross) Impact matrix
- Delphi-techniek
- Efficiëntie-analyse
- Effectrapportage
- Kosteneffectiviteitsanalyse KEA
- Input-output-modellen
- (Maatschappelijke) kostenbatenanalyse (M)KBA
- Multicriteria-analyse

Rol van de evaluator

De rol die de evaluator in dit proces opneemt is een relatief onafhankelijke positie, waarbij hij/zij als rechter het evaluandum kan evalueren. Doordat deze evaluaties meestal ex post gebeuren, lijkt een grote betrokkenheid in het proces niet nodig en hoeft de evaluator bijgevolg ook geen planner te zijn. Terugkoppelend naar de evolutie van evaluatie (tabel 5 in hoofdstuk 2), is dit de rol die de evaluator al het meest en het langst op zich neemt. De evaluator gebruikt hier de evaluatie voornamelijk als een techniek of een methode om verantwoording af te leggen.

6.3.2 Adaptieve evaluatiebenadering

Een adaptieve evaluatiebenadering is toepasbaar in situaties waar de actorengroep relatief vast is, maar het object nog sterk kan fluctueren. Een typerend voorbeeld is het project 'metropolitaan kustlandschap' waarin de Vlaams bouwmeester, departement Ruimte Vlaanderen, Departement Mobiliteit en Openbare Werken en Agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust een onderzoekstraject gelanceerd hebben om een visie te ontwikkelen voor de Vlaamse kuststrook tegen 2100. Men is op zoek gegaan naar een aantal kernpartners, en hierin hebben 19 gemeentes, de provincie West-Vlaanderen en de polderbesturen samen met een aantal immobiënkantoren zich verenigd om na te denken over de toekomst van de kuststrook. Ruimtelijk gaat het dus om een afgebakende zone, de actoren liggen ongeveer vast, maar het planningsobject kan nog zeer sterk fluctueren. Men heeft gewerkt met exploratief ontwerpelijk onderzoek om de mogelijke toekomstige ontwikkelingen van de kustzone te verbeelden en te verkennen. Ruimtelijke planning heeft hierin dus de rol om een gemeenschappelijk richting te vinden en evaluatie om te bewaken dat alle actoren zich hierin kunnen vinden.

Het 'Living lab' dat rond de N16 is georganiseerd, is soortgelijk: er is een vast gegeven, namelijk de N16, met alle directe actoren die hiermee te maken hebben. De strook rond de N16 strekt zich over het grondgebied van Sint-Niklaas, Temse, Bornem, Puurs, Willebroek en Boom. Er zijn een aantal grote thematieken die hier samenkomen, maar de concrete doorvertaling naar de specifieke situatie ontbreekt nog. Men zoekt ruimtelijke strategieën voor dit gebied om het polycentrisch functioneren te optimaliseren; de veerkracht ten aanzien van demografische veranderingen te vergroten en het ruimtelijk rendement te verbeteren (Boelens & Goethals, 2015). De actorengroep voelt aan dat het belangrijk is om samen te werken, maar er moet eerst nog onderzocht worden wat daarvoor de concrete doelstellingen zullen zijn in dit gebied. Door de actoren samen te brengen en het brede veld met stakeholders uit de overheid, het bedrijfsleven en civiele maatschappij te activeren, is daar niet alleen een mobiliteitsvraagstuk uit gekomen (wat voor de hand lag), maar ook een energievraagstuk. Evaluatie krijgt daarin onder meer een rol door na te gaan hoe het proces gelopen is en of een gemeenschappelijk vraagstuk gevonden is waar alle actoren zich in kunnen vinden.

Visie op beleid

In deze benadering wordt beleid gezien als politieke interactie. Deze opvatting van beleid gaat eerder over het 'uitvechten' van belangen en machtsverhoudingen, meer interactief dan cognitief. Het gaat niet langer over de vergelijking van doelstellingen met bereikte effecten, maar wel over de samenhang tussen beleidsproces, beleidsorganisatie en de uitkomst; het beleidsproduct. Het beleid wordt dus meer gezien als doelzoekend in plaats van doelgericht; het is een interactief beleid. Om dit te evalueren zijn minder gestandaardiseerde methoden voorhanden. Deze eerder politieke opvatting maakt de beleidsevaluatie rijker (een minder eenzijdig en completer beeld omdat ook andere drijfveren en motieven aan bod komen), maar niet eenvoudiger. Naast beleidsevaluatie in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid komen nu criteria als acceptatie, legitimiteit en participatie naar voren. Deze criteria kunnen net tegenovergestelde uitkomsten opleveren: het beleid kan immers doelrationeel zijn, maar zo weinig geaccepteerd en daardoor niet geïmplementeerd, dat het weinig effectief is (Crabbé et al., 2006, p. 29).

Evaluatiestromingen

Het doel van de planning is hier om te komen tot een robuuste agenda of een gemeenschappelijke stam in de planningsvoorstellen, die gedragen wordt door alle actoren. Evaluatie dient dan vooral om die planningsvoorstellen en de houdingen van de actoren daartegenover, tegen elkaar te kunnen afwegen en het proces daarbij te evalueren. In deze evaluatiebenadering blijven evaluatie en planning nog steeds gescheiden.

De (sociaal)constructivistische monitoring en evaluatie sluit hier bij aan. Het uitgangspunt voor deze benadering is dat er meerdere realiteiten ontstaan (dus geen echte objectieve waarheden of doelstellingen, alles is een sociale constructie) doordat mensen betekenis geven aan verschijnselen en zo hun eigen realiteit construeren (Kuindersma & Boonstra, 2005; Arkesteijn et al., 2007). Deze stroming richt zich op het gezamenlijk leren en delen van verhalen en het uitwisselen van betekenissen in interactie en onderhandeling. Het behalen van doelstellingen staat daarvoor niet voorop, wel dat de actoren gezamenlijk de agenda kunnen bepalen en zich allemaal kunnen vinden in die agenda.

Deze benadering kunnen we ook terugvinden in de 4^e generatie evaluaties, zoals gedefinieerd door Guba en Lincoln (1990) (zie 2.2.5). De vierde generatie houdt een benadering in waar pluraliteit, dialoog en participatie centrale waarden zijn. Ambigüiteit wordt geaccepteerd en dient als uitgangspunt voor een gezamenlijk onderhandelingsproces tussen de belanghebbenden. De rol van de evaluator verschuift daardoor naar de rol van facilitator en conflictbemiddelaar.

In een plurale samenleving was het volgens Abma (1996) en Ligthart (2007) niet langer adequaat om uit te gaan van een consensus over beleidsdoelen. Hiertoe is volgens hen een responsieve evaluatie noodzakelijk. Responsieve evaluatie is ontstaan als reactie op de systeem-analytische evaluatie en legt de link met onderhandelend evalueren. Het verwijst naar een methode waarin het ontwerp zich geleidelijk ontwikkelt op basis van kwesties die zich aandienen in een natuurlijke setting (Stake, 1983). Het doel is het bereiken van een 'gemeenschappelijke constructie' over een begrip, of om interactie te stimuleren. Het leerproces maakt daarbij deel uit van de evaluatie zelf en evaluatie wordt dus een praktijk in plaats van een methode (Sanderson, 2000; Stame, 2004).

Gezien het object in deze benadering nog zeer sterk kan fluctueren, is een summatieve evaluatie aan het einde van het proces nog niet mogelijk. Hiertegenover staat formatieve evaluatie (Taket & White, 1997; Trochim, 2006) om het object te versterken of te verbeteren met een evalueerbaarheidstoets, behoefteanalyse of procesevaluatie (zie 2.3.5). Het zijn niet de doelstellingen die op het einde worden afgetoetst, maar wel de initiële stappen van het proces die (opnieuw) bekeken worden ter ondersteuning van de planning. Hoofdvragen bij deze stroming zijn: wat is of was de definitie en de scope van het probleem (te beantwoorden via brainstorm, focusgroepen, *nominal group techniques*, delphi-methode, stakeholder analyse, input-output analyse, ...), waar ligt het probleem (behoefteanalyse via interviews, enquêtes, experten- of focusgroepen) en hoe zou het beleid moeten zijn om het probleem aan te pakken (via multivariate methodes, *flow charting*, de projectplanning-analysemethode PERT).

Evaluatie-instrumenten

Bij de adaptieve evaluatiebenadering zijn het voornamelijk kwalitatieve evaluatie-instrumenten die een goede aansluiting vinden bij de benadering (zie tabel 6 en tabel 7 voor meer uitleg):

- Delphi-methode
- Focusgroep
- MAMCA
- MKBA-dialoog
- Netwerkanalyse
- *Plan Review*
- Stuurgroep
- SWOT

Rol van de evaluator

In dit soort situaties blijft de rol tussen de evaluator en de planner nog relatief gescheiden. Wel spelen de stakeholders een grote rol in het verschaffen van kennis ter input van de evaluatie. Er is dus een samenwerking tussen de evaluator en geëvalueerde (Bressers & Gerrits, 2013), waarbij de evaluator de rol van facilitator of conflictbemiddelaar opneemt. De evaluatie wordt nu gezien als een praktijk om dit proces mee te begeleiden.

6.3.3 Participatieve evaluatiebenadering

De participatieve evaluatiebenadering is van toepassing voor situaties waarin de actorengroep sterk variabel is, maar het object van de evaluatie wel relatief vast staat. Voorbeeld hierbij is de Oosterweelverbinding, gepland om de ring rond Antwerpen te vervolledigen. Het doel van dit project is het dagelijks fileprobleem in en rond Antwerpen te verbeteren. Een consortium van drie studie bureaus tekende in 2000 zes mogelijke tracés uit voor de Oosterweelverbinding. Helemaal op het einde van de rit wordt nog een zevende tracé bij het rapport gevoegd: het 'geoptimaliseerde Middentracé', dat later het BAM-tracé zal worden (Verelst, 2009). In 2003 wordt de BAM (Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel) aangesteld door de Vlaamse regering om de Oosterweelverbinding te realiseren. In 2005 onthullen ze de eerste maquette van de Langewapperbrug: een brug over de Schelde, zodat de ringweg op de eenvoudigste en tegelijk goedkoopste manier kon vervolledigd worden. StRaten Generaal en Ademloos, beide bewonersgroepen, gingen hier tegenin en dit gaf de aanzet tot een referendum over de brug (2009). De actiegroepen stelden alternatieven voor die verder van de binnenstad ontwikkeld konden worden. Deze alternatieven veroorzaakten echter ook veel protest, voornamelijk door NIMBY-effect. In 2013 is een nieuw initiatief naar boven gekomen: Ringland.

Dit is geen uitgewerkt voorstel voor een derde schelde-kruising, wat de Oosterweelverbinding wel zou zijn, maar focust op de capaciteit en op de Ring zelf; door het ontdubbelen van de Ring in een doorgaande en een stedelijke snelweg zou immers het aantal op- en afrittencomplexen en dus de ermee gepaard gaande weefbewegingen op de Ring beperkt kunnen worden. Minder rijvakken aan op- en afritten zouden nodig zijn, waardoor het mogelijk wordt de Ring te overkappen zodat de leefbaarheid van stad en rand zou verhogen. Dit initiatief wordt breed gedragen en door *crowdfunding* hebben ze een zeer groot bedrag bijeen kunnen sparen om verdere studies te kunnen uitvoeren. Bijgevolg is het speelveld opengebrouwen en is de actorengroep sterk gewijzigd in de laatste 20 jaar. Het planningsobject bleef al die jaren echter ongeveer gelijk: zoeken naar een effectieve en duurzame oplossing voor het Antwerpse fileprobleem. Hierdoor is het noodzakelijk om met de evaluatie niet te focussen op het planningsobject zelf, maar wel op hoe de verschillende interessevelden van de actoren kunnen evolueren richting een gedeeld voorstel en alle actoren hierin betrokken kunnen worden.

Gelijkenissen met adaptieve evaluatiebenadering

De lezer zal merken dat de grens tussen de adaptieve en de participatieve evaluatiebenadering zeer klein is. Het grootste verschil zit in de uitgangssituatie: bij de adaptieve benadering gaan we uit van een vaste actorengroep maar een fluctuerende doelstelling, terwijl de participatieve benadering net andersom start: een fluctuerende actorengroep maar een relatief vaste doelstelling. De uitgangssituatie is dus verschillend, maar de evaluatie op zich zal wel in grote lijnen dezelfde doelstelling hebben: input leveren voor een planning waarbij uiteindelijk alle actoren zich in de algemene lijn van het verhaal kunnen vinden. Bij een adaptieve evaluatiebenadering zijn voornamelijk evaluatie-instrumenten geschikt die de doelstellingen van de actoren trachten te achterhalen, terwijl bij de participatieve evaluatiebenadering de instrumenten hoofdzakelijk kunnen ingezet worden om de juiste actoren te betrekken.

Evaluatiestromingen

Participatieve evaluatie gaat uit van formatieve evaluatiecontexten en streeft naar een evaluatie waarin ook de gebruikers zelf een grote rol spelen⁴⁵. Het is een partnerschap tussen evaluatie-experten en beleidsmakers, mensen uit de organisatie die medeverantwoordelijk zijn voor het beleid of mensen met een zeer grote interesse in het beleid (wat Alkin de 'primaire gebruikers' noemt) (Cousins & Earl, 1992). De evaluator is de coördinator voor de evaluatie-aspecten van het beleid, maar de evaluatie en het beleid opstellen gebeurt met gedeelde verantwoordelijkheid.

Evaluatie-instrumenten

Bij de participatieve evaluatiebenadering zijn het opnieuw kwalitatieve evaluatie-instrumenten die een goede aansluiting vinden bij de benadering (zie tabel 6 en tabel 7 voor meer uitleg):

- Behoeftanalyse
- Focusgroep
- Stakeholderbenadering
- Machtsbalansbenadering
- Netwerkanalyse

Rol van de evaluator

Ook bij de participatieve evaluatiebenadering kan evaluatie ingezet worden om een proces te begeleiden waar de evaluator de rol van facilitator of conflictbemiddelaar opneemt. In dit soort situaties gaat het voornamelijk om de dialoog met de actoren, het analyseren van de netwerken en het bieden van ondersteuning bij het betrekken van de juiste actoren (wat de rol van de ruimtelijk planner blijft). Zo kan de evaluator bijvoorbeeld door middel van een netwerkanalyse de ruimtelijk planner ondersteunen wanneer die de keuze moet maken bij het uitnodigen van actoren in een rondetafelgesprek.

6.3.4 Co-evolutionaire evaluatiebenadering

De co-evolutionaire evaluatiebenadering is van toepassing voor abstracte planningsintenties waarbij zowel het speelveld van actoren, de context, en het object van evaluatie zeer dynamisch zijn. De complexe systemen beïnvloeden elkaar continu en veranderen zichzelf ook voortdurend onder invloed van de andere systemen (Tempels & Hartmann, 2014). *"When a physical system on the one hand and policy-makers and policy processes on the other hand both evolve through mutual interaction (Hooke, 1999), this is a form of co-evolution"* (Gerrits, 2008). Het gaat meestal om een complexe situatie met multi-actor projecten die een innovatief beleid nastreven. Het gebruiken van standaard evaluatiemethoden is hierdoor veel minder aan de orde, omdat die er niet in slagen om de non-lineariteit en de multi-causaliteit mee te nemen (Edelenbos & van Buuren, 2006). Daarom worden in de volgende alinea's een aantal evaluatiestromingen voorgesteld die dit wel trachten te doen. Een typerend voorbeeld van een proces waarbij een co-evolutionaire evaluatiebenadering aan de orde zou zijn, is de ontwikkeling van het nieuwe beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

⁴⁵ Hier is een verwarring in de terminologie mogelijk. Het gaat niet om de evaluatie van een participatief proces, maar wel om een evaluatie die participatief uitgevoerd wordt.

Visie op beleid

Beleid wordt hier gezien vanuit een sociaal-constructivistisch perspectief, als een discursieve praktijk die dient te leiden tot het verhogen van wederzijds inzicht in beleefde ervaringen en referentiekaders van betrokken actoren. De beleidstheorie staat niet meer centraal, maar wel de beleidswerkelijkheid die een actor construeert. *"Aangezien een veelheid aan actoren betrokken is bij het beleid, bestaat ook een veelheid aan veronderstellingen en werkelijkheden over het beleid."* (Houppermans, 2015, p. 66). Een co-evolutionair beleid gaat niet over het optimaliseren, maar over het aanpassen (*trial & error*, experiment) en het stimuleren van een leerproces (Lambooy en Boschma, 2000). Beleidsontwikkeling zou in dit soort situaties moeten opgevat worden als een interactieve zoektocht, waarin er ruimte gelaten wordt om nieuwe inzichten en externe ontwikkelingen te laten doorwerken. Hierdoor wordt er veel meer op het beleidsproces gefocust in plaats van op de inhoud en staat leren centraal (Teisman & van der Meer, 2002). Daardoor is er een continue vraag naar evaluatie. Het evaluandum moet gezien worden als een open systeem, waarvan de grenzen continu getekend en hertekend worden, zowel door het beleid zelf als door de individuen die beïnvloed worden door het beleid en zelfs door actoren buiten het beleid (Bressers & Gerrits, 2013).

Evaluatiestromingen

Deze benadering is te situeren in de stromingen die de complexiteit van de projecten trachten mee te nemen in de evaluatie, in plaats van ze weg te werken. Dit gebeurt al in een aantal evaluatiebenaderingen die eerder werden behandeld: formatieve evaluatie, *goal-free* evaluatie, sociaal-constructivistische evaluatie, het *ASPE-framework*, realistische evaluatie en responsieve evaluatie. Daarnaast zijn er nog een aantal stromingen die specifiek aansluiten bij de co-evolutionaire evaluatiebenadering en trachten om de pluraliteit van waarden mee te nemen in de evaluatie van multi-actor beleidsprocessen.

Reflexieve monitoring en evaluatie is een evaluatiestroming die het laatste decennium voornamelijk in ontwikkeling is en veel wordt ingezet bij transitie management (Geels & Schot, 2007; van Mierlo et al., 2010) (wordt ook *mode 2 monitoring* genoemd). Het gaat om een vorm van evaluatie die teruggrijpt op complexe veranderingsprocessen en uitgaat van uitwisseling tussen betrokkenen. Door deze uitwisseling is een reflexief leerproces mogelijk. Het is een methodiek die nog volop in ontwikkeling is en soms bekritiseerd wordt omdat de 'onbevooroordeeldheid' minimaliseert (Arkesteijn et al., 2007). Deze kritiek werd ook al geuit op de *developmental evaluation* van (Patton, 1994), een evaluatie die in grote lijnen ingebed kan worden in de co-evolutionaire benadering.

Leren is een essentieel element in deze co-evolutionaire benadering, waardoor deze benadering zeer nauw aansluit bij de vijfde evaluatieperiode die in hoofdstuk 5.3.4 gedefinieerd is de periode waarin het leerproces centraal staat, met daarbij een combinatie van verschillende vormen van evaluatie. De lerende evaluatie van Teisman en van der Meer (2002) (zie hoofdstuk 5.2.2) is maar één van de voorbeelden uit het discours van lerende evaluatie (Allen, 2001; Flood, 2002; Teisman & van der Meer, 2002; Edelenbos & van Buuren, 2005a; van der Meer & Edelenbos, 2006; Lutz, 2007; Armitage et al., 2008; Kato & Ahern, 2008; Bressers, 2011; Beukers et al., 2014). Dit discours is meestal verbonden aan complexe situaties en multi-actor uitdagingen waarin evaluatie mee verandert (co-evolueert) met de ontwikkelingen in het te bestuderen object (Edelenbos & van Buuren, 2005a).

Evaluatie-instrumenten

Voor de co-evolutionaire evaluatiebenadering zijn zeer veel instrumenten bruikbaar, maar deze komen steeds minder louter uit evaluatieve hoek. De focus ligt ook minder op de instrumenten, eerder op de gedachtegang die erachter zit en het worden steeds meer onderhandelings technieken. Een aantal vernieuwende instrumenten (reflexieve

procesbeschrijving, dynamische leeragenda, *eye-openerworkshop*) die kunnen ingezet worden voor reflexieve monitoring en evaluatie worden door van Mierlo et al. (2010) uitgebreid beschreven in hun handboek.

- Actorenoverleg
- ASPE-framework
- Behoeftanalyse
- Brainstorm
- Delphi-methode
- Focusgroep
- Lerende evaluatie

Rol van de evaluator

In een dergelijk evaluatiebenadering verdwijnt het onderscheid tussen evaluatie en beleidsvorming (planning). Dit kan een lastig punt vormen. De evaluator zit heel dicht op het proces en de betrokkenen kunnen ook actief participeren in de evaluatie. Met de evaluatie kan het proces hierdoor echter ook versterkt worden. Het gaat niet om het analyseren van en zoeken naar kritische succesfactoren, maar veel meer om uitgebreide verhalen, waaruit de lezer dan zelf zijn leerervaring kan benoemen (Kuindersma & Boonstra, 2005). De toepassing van dergelijke evaluaties lijkt zich volgens Kuindersma en Boonstra (2005) nog te beperken tot de *'softe'* sectoren zoals sociaal beleid, gezondheidszorg en onderwijs. Doordat elk geval uniek is, wordt de evaluatie vrij intensief en de onbeheersbaarheid van dit soort evaluaties kan opdrachtgevers wel afschrikken (Abma, 1996; Kuindersma & Boonstra, 2005).

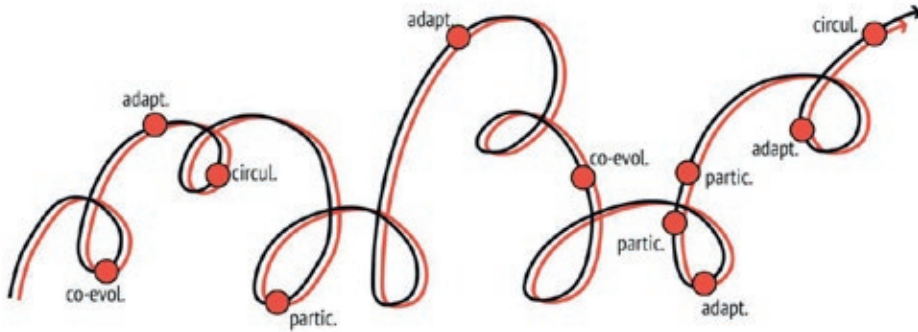
In dit soort situaties is het dus niet meer mogelijk om als evaluator buiten het proces te staan. De evaluator wordt eerder een *'change manager'*, die bewaakt of de ruimte blijft bestaan waarin actoren van elkaar kunnen blijven leren om systeeminnovaties te stimuleren. Hij/zij moet zorgen dat er 'iets beweegt'. De evaluatie is hierdoor een interactief onderdeel van het planningsproces geworden, waardoor de scheiding tussen evaluator en planner heel vaag of zelfs onbestaand is. Planning is evaluatie geworden en evaluatie is planning geworden.

We zijn er ons van bewust dat deze redenering verkeerdelijk zou kunnen geïnterpreteerd worden als het verminderen van het belang van evaluatie, dan wel van planning. Het is niet de bedoeling om de focus op evaluatie te verliezen. Wel willen we met deze redenering aangeven dat het nodig is om zich meer bewust te worden van het feit dat er al geëvalueerd wordt in complexe situaties en van de mogelijkheden van evaluatie in de ruimtelijke planning. Dit betekent echter wel dat de ruimtelijk planner deze evaluatie-kennis ook dient te bezitten.

6.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn we op zoek gegaan naar een passend kader voor evaluatie in het ruimtelijk beleid, vanuit een tweeledige uitdaging: evaluatie als een continu, lerend systeem gecombineerd met een evaluatie die op vaste momenten aftoetst of men nog steeds in staat is doelstellingen te bereiken (figuur 62). Om de verhouding tussen beide te kunnen opstellen is er vanuit een poststructuralistisch perspectief vervolgens een matrix opgesteld met twee variabelen: het object van planning of planningsonderwerp enerzijds en anderzijds de actorengroep. Beide variabelen kunnen variëren van onzeker tot zeker. Het samenbrengen van deze twee variabelen heeft geleid tot vier verschillende settings, waar voor elke setting een evaluatiebenadering uitgewerkt is: circulaire, adaptieve, participatieve en co-

evolutionaire evaluatiebenaderingen. Doorheen een planningsproces (figuur 74) kan deze evaluatiebenadering variëren, waardoor een project in zijn totaliteit meestal ook geëvalueerd wordt op zijn flexibiliteit (leren) én robuustheid (verantwoording afleggen) en vormt deze nieuwe, situationele benadering een antwoord op de tweevoudige uitdaging voor evaluatie (statisch en dynamisch). Onderstaande figuur geeft het planningsproces weer (zwarte pijl), waarin een dynamisch evaluatieproces mee-evoeert (rode pijl) en tegelijk statische evaluatiebenaderingen in verschillende vormen, naargelang de settings, aan bod kunnen komen (rode stippen).



Figuur 74: Abstracte weergave van de mogelijke evaluatiebenaderingen doorheen een ruimtelijk proces

Hoofdstuk 7. Terugkoppeling naar de
praktijk: een situationele benadering voor
case Turnhout

In de voorgaande hoofdstukken is een nieuwe situationele evaluatiebenadering ontwikkeld. Deze nieuwe benadering start vanuit twee variabelen, die gecombineerd met elkaar vier verschillende settings voor evaluatie geven. De onderzoeksvraag voor dit zevende hoofdstuk is nu: kan dit kader ook toegepast worden in een strategisch ruimtelijk project?

7.1 Methodologie

We keren voor dit hoofdstuk dus terug naar de praktijk. Meer bepaald naar één van de subcases van de stationsomgeving van Turnhout die eerder al besproken werd: het innovatiepark. Deze case is geselecteerd omwille van de dynamiek die nog steeds in het project heerst en de complexiteit van het project die een zeer grote uitdaging bleek in de eerste analyse.

De ontwikkeling hiervan werd eerder al beschreven in hoofdstuk 4.2.3, waarbij we getracht hebben om de verschillende fases van het proces te reconstrueren aan de hand van de beleidscyclus en zo de verschillende vormen van evaluatie retrospectief af te leiden. Nu gaan we op een andere manier te werk. Met de evaluatiematrix met vier verschillende settings in het achterhoofd (waarbij voor elke setting een bepaalde evaluatiebenadering geschikt is), wordt de case opnieuw geanalyseerd. De evaluatie, het planningsproces en de veranderingen binnen dit proces worden opnieuw onderzocht. Dit is uitgevoerd door middel van een analyse van verschillende rapporten en beleidsdocumenten, aangevuld met een tweede ronde van semigestructureerde interviews met beleidsmakers, private ontwikkelaars en kennisinstellingen. In deze interviews werd niet alleen gepeild naar het project zelf om zo goed mogelijk de settings te kunnen definiëren, ook werd er gepolst naar de meningen over evaluatie en de houding van de verschillende actoren hierover. Onderstaande tabel geeft een overzicht van alle interviews die input geleverd hebben voor het onderzoek in dit hoofdstuk.

Tabel 29: Overzicht interviews voor case Turnhout (rondes 1 en 2)

Datum	Naam	Organisatie en rol	Locatie
3 oktober 2013 6 januari 2015	Hanne Teunckens	Projectleider Stationsomgeving Turnhout voor de dienst ruimtelijke ordening Turnhout.	Turnhout
16 oktober 2013	Hugo Meeus	Coördinator Ruimtelijke ordening en mobiliteit voor de dienst ruimtelijke ordening stad Turnhout.	Turnhout
8 november 2013	Dirk Henckens	Agentschap ondernemen, lid van stuurgroep brownfieldconvenant 74: Turnhout Stationsomgeving.	Gent
25 november 2013	Gerard Stalenhoef	Projectcoördinator voor de strategische projecten bij Vlaamse overheid, departement Ruimte Vlaanderen, afdeling gebieden en projecten.	Brussel
15 april 2015	Sven Grooten	Vennoot bij B-architecten, die samen met Bureau B+B het masterplan heeft ontworpen. Later ook kwaliteitsbewaker van het masterplan.	Antwerpen
17 april 2015	Kelly Verheyen	Platformcoördinator LiCalab (Living and Care lab), voormalig projectcoördinator Turnhout 2012 voor stad Turnhout.	Turnhout
21 april 2015	Eric Snoeckx	Director Open Innovation & Networking bij Janssen Pharmaceutica, heeft contacten met Turnhout voor het warmtenetwerk.	Beerse

28 april 2015	Stijn Sneyers	Diensthoud ruimtelijke planning en milieu bij IOK, Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen, die de eerste schetsen voor het masterplan opmaakten.	Geel
29 april 2015	Gert Cowé	Senior investeringsmanager bij PMV, participatiemaatschappij Vlaanderen, die deel uitmaakt van de PPS SLIM Turnhout.	Turnhout
30 april 2015	Frederic De Vel	Voormalig gedelegeerd bestuurder van Foresco, één van de voormalige bedrijven op de site.	Berchem
4 mei 2015	Davy Demuyck, Arne Allewaert	Projectleiders bij ION (vroeger Hecta en Hectare 4), projectontwikkelaar voor het deel van de voormalige Foresco-site van het innovatiepark. Maken ook deel uit van SLIM Turnhout.	Gent (conference call)
12 mei 2015	Francis Stijnen	Voormalig burgemeester van Turnhout, momenteel schepen van financiën en lid van de raad van bestuur van SLIM en ASK (Administratie- en servicekantoor), dochtervennootschap van AGB (Autonoom gemeentebedrijf voor Infrastructuur en patrimoniumbeheer Turnhout).	Turnhout
19 mei 2015	Yves De Weerd	Transitiebegeleider voor het proces vanuit VITO vanaf 2014, Vlaamse Instelling voor technologisch onderzoek.	Vilvoorde

In wat volgt zal het project opnieuw, maar vooral anders beschreven worden. Om op de onderzoeksvraag te antwoorden of het kader ook toegepast kan worden in een strategisch ruimtelijk project, wordt het onderzoek in dit hoofdstuk verder verfijnd aan de hand van de volgende vragen: Welke vormen van evaluatie zitten in het proces en hoe is dat proces verlopen? Hoe had evaluatie ingezet kunnen worden? Wat zijn de belangrijke stappen in het proces en zijn die stappen gekoppeld aan evaluaties?

De elementen die de situatie karakteriseren en de bijhorende setting, worden besproken en een aantal voorzetten naar evaluatiemogelijkheden worden aangegeven (vanuit een prospectieve kijk), met behulp van de matrix. Dit wordt vergeleken met de evaluaties die al in het project aanwezig waren (retrospectieve kijk). Een tijdslijn geeft hierbij een schematisch overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen (object van evaluatie), de actoren die daarin een rol gespeeld hebben (context van evaluatie), de potentiële evaluatiemomenten in relatie tot de matrix en een vergelijking met de evaluaties die reeds gebeurd zijn. Vervolgens blikken we terug op het proces om te kijken wat de belangrijke wendingen zijn in dat proces (voornamelijk aangegeven vanuit de interviews), en kijken we of die gelinkt zijn aan de bestaande evaluatiemomenten. Ten slotte maken we een vergelijking met wat de actoren in het proces aangeven als een 'ideale vorm' van evaluatie.

Als we deze case in grote lijnen bekijken, valt het op dat er zich na de eerste initiatieven (2004-2006), een conceptueel en een ruimtelijk spoor hebben ontwikkeld, die initieel relatief onafhankelijk van elkaar evolueerden (2008-2013). Om deze reden bespreken we de case niet volledig chronologisch van begin tot einde, maar splitsen we het op in twee sporen. Deze twee sporen worden elk voor zich wel chronologisch geanalyseerd. Vanaf 2014 zijn de verschillende actoren tot dit zelfde inzicht gekomen, en tracht men de conceptuele ideeën nu nog zoveel mogelijk in het ruimtelijke verhaal te integreren (figuur 75).



Figuur 75: Verschillende sporen voor de ontwikkeling van het innovatiepark in Turnhout

7.2 Case Turnhout - Innovatiepark - eerste initiatieven

De aanleiding voor de eerste initiatieven voor dit project worden in hoofdstuk 4.2.3 uitvoerig beschreven. Kort samengevat komt het neer op de bestemmingswijziging naar 'stationsomgeving' in het GRUP (2004) wat impliceerde dat de toenmalige bedrijven Foresco en Atelfond op termijn zonevreemd werden. Hun exploitatievergunning zou aflopen in oktober 2011, waarna geen nieuwe vergunning meer verkregen kon worden. Hierdoor nam Foresco in september 2006 al een eerste initiatief om een ruimtelijke schets op te laten maken voor het volledige projectgebied van 8,4 ha door M² architecten (figuur 76), met als intentie om samen met een projectontwikkelaar op te treden als mede-ontwikkelaar van het gebied. Het opgemaakte plan voorzag een klassieke ontwikkeling met ongeveer 500 wooneenheden en kantoorgebouwen.



Figuur 76: Masterplan door M² architecten, 2006

Op dit ogenblik kunnen we spreken van een relatief stabiele setting, zowel op het vlak van het planningsontwerp (een klassieke ontwikkeling van woon- en kantoorgebouwen) als van het speelveld van actoren (stad Turnhout, Foresco, een ontwikkelaar en M² architecten) (figuur 77). De ambities zijn op dit punt zeer gelijklopend en het lijkt een lineaire ontwikkeling te worden van ontwerp tot uitvoering. Deze setting vraagt om een circulaire evaluatiebenadering (figuur 78). Evaluatie kan hier dus als 'methode' ingezet worden, vanuit een resultaatgerichte evaluatiestroming. Ex ante kan de relevantie van het project onderzocht worden, bijvoorbeeld met een aantal share- en stakeholders en experts in een expertpanel. De mogelijke doelbereiking kan ook geëvalueerd worden door eveneens in een expertpanel of in een actorenoverleg af te vragen of het mogelijk is om dit soort ontwikkeling op tijd en met het vooropgestelde budget te realiseren.



Figuur 77: Verhouding tussen betrokken actoren in de eerste fase

De stad Turnhout besliste dat de plannen van Foresco en M²-architecten voor een private woon- en kantoorontwikkeling niet voldeden aan hun vooropgestelde idee van 'wonen in een innovatiepark' met economische activiteiten voor het nieuwe millennium. Hoewel dit nooit zo benoemd werd, kan dit gezien worden als een ex ante evaluatie die past in een circulaire evaluatiebenadering zoals zojuist beschreven (figuur 78). In dit moment van interne evaluatie heeft de stad beslist dat ze de touwtjes iets meer zelf in handen wilden houden.



Figuur 78: Overzicht van object en context van evaluatie, een suggestie voor de juiste evaluatiebenadering en vergelijking met de bestaande evaluatie. Het vraagteken wijst op een evaluatie die door de actor zelf een 'interne beslissing' was, en geen evaluatie.

7.3 Case Turnhout - Innovatiepark - conceptueel spoor

7.3.1 Op zoek naar invulling van het concept innovatie

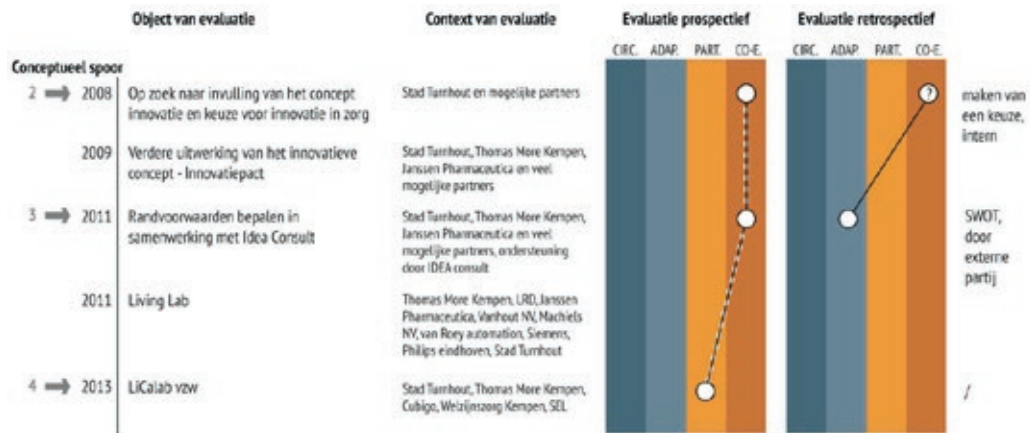
Stad Turnhout had echter nog geen idee van de ontwikkelingsrichting die ze juist uit wilden, behalve dat het 'innovatief' moest zijn. Daarom hebben ze een overleg gehouden met verschillende mogelijke partners en werd er in 2008 uiteindelijk gekozen om innovatie verder te verfijnen naar 'innovatie in de zorg'. Net voor die keuze gemaakt was, waren alle perspectieven en combinaties van actoren nog mogelijk (A, B, C en X, Y, Z in figuur 79). De stad heeft een weloverwogen keuze gemaakt door in overleg te gaan met mogelijke betrokken actoren, in een vorm van actorenoverleg of evaluatie. De setting hiervoor was dat er behalve het innovatieve thema, nog veel mogelijkheden waren; een dynamisch object waarbij de context of het speelveld van actoren ook nog zeer onzeker was. Men kon hier

des een co-evolutionaire evaluatiebenadering gehanteerd hebben (figuur 80-2), waarbij ze de rol van de evaluator als 'change manager' zouden kunnen opgevat hebben.



Figuur 79: Context van evaluatie: verhouding tussen betrokken actoren in de zoektocht naar een invulling van het concept innovatie

Deze evaluatie is niet als dusdanig bewust gebeurd (figuur 80-2). Men heeft deze keuze wel gemaakt, maar nooit als bewuste evaluatie beschouwd. Veelmeer werd het als een keuzemoment gezien in een planningsproces. Dit bevestigt dat in een co-evolutionaire benadering, evaluatie als planning kan gezien worden en vice versa. Andere mogelijke evaluaties die op dit punt hadden uitgevoerd kunnen worden, zijn een onderzoek naar een mogelijk draagvlak voor de verschillende opties door middel van een behoeftanalyse, MKBA-dialogo of MAMCA, maar ook konden de verschillende alternatieven afgewogen worden door onder meer een reeks interviews, expertpanel of brainstorm. De evaluatie had dus meer gedegen uitgevoerd kunnen worden dan hier is gebeurd, en hierdoor had het proces misschien wat sneller kunnen lopen.



Figuur 80: Overzicht van object en context van evaluatie, een suggestie voor de juiste evaluatiebenadering en vergelijking met de bestaande evaluatie. Het vraagteken wijst op een evaluatie die door de actor zelf niet als evaluatie beschouwd wordt.

De keuze die de stad gemaakt heeft voor 'Innovatie in de zorg', kadert in het Kempense ITK project (Innovatietransfer Kempen) waar de stedelijke innovatiepool Turnhout en het wetenschapspark Geel nu in opgenomen zijn. De herontwikkeling van de bedrijventerreinen kreeg ook een prominente plaats in het streekpact 2008-2013 van RESOC-Kempen (Regionaal Sociaaleconomisch Overlegcomité).

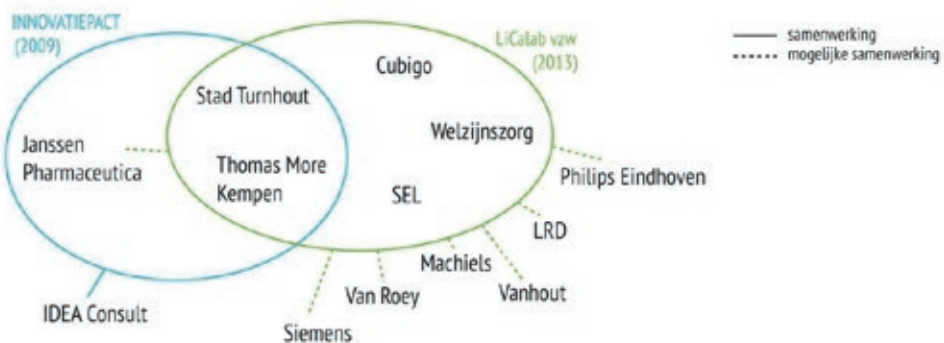
7.3.2 Verdere uitwerking van het innovatieve concept - Innovatiepact

Voor de verdere uitwerking van het concept, werden heel wat eerste ideeën geopperd. Dit ging voornamelijk over kleine aspecten, niet zozeer over het globale concept. Zo werden seniorenflats met een permanente screening of monitoring van alle vitale functies van de bewoners voorgesteld, waardoor enkel nog zorg zou moeten toegediend

worden indien dit ook uit de monitoring zou blijken. Ook een intern netwerk kwam naar voren waarbij mensen uit de buurt beter betrokken konden worden. Het idee om te werken met een gemeenschappelijke munt werd eveneens geïntroduceerd (Frederic De Vel, persoonlijke communicatie, 30 april 2015).

Met de visie 'Innovatie in de zorg' had Turnhout al snel partners gevonden die een innovatiepool Health wilden ontwikkelen. Samen met Katholieke Hogeschool Kempen (nu Thomas More Kempen) en Janssen Pharmaceutica ondertekenden ze het innovatiepact in 2009 (figuur 81). Op het moment dat het innovatiepact ondertekend is, kunnen we spreken van een setting die nog steeds onzeker is. De groep van actoren kan nog zeer sterk variëren en het concept staat nog in zijn kinderschoenen. Om een beter zicht te krijgen op en een concrete invulling te geven aan het project, heeft IDEA Consult hen vervolgens bijgestaan in 2010. Voor de verdere verfijning van de focus werd eerst een 'regioscan' gemaakt waarvoor verschillende interviews afgenomen werden en er vonden expertpanels en workshops plaats met regio-actoren over recente ontwikkelingen in de zorgsector (IDEA Consult, 2012). Dit resulteerde in een SWOT-analyse om de randvoorwaarden voor een succesvolle uitbouw van een innovatiepool rond zorg in kaart te brengen.

Dit kan gezien worden als een vorm van ex ante evaluatie. Deze evaluatie werd hier als praktijk ingezet om van de 'experten' in het vak meningen, visies en kennis te verzamelen, waarbij de evaluator (IDEA consult) als externe partij aanwezig is. Dit is een evaluatiepraktijk die volgens de matrix van evaluatiebenaderingen eerder bij een adaptieve evaluatiebenadering past (figuur 80-3). Maar vanuit diezelfde matrix is een co-evolutionaire benadering meer geschikt, omdat zowel de context van actoren als het object of de doelstellingen nog zeer variabel zijn. Een evaluator is hierin eerder een 'change manager' die in het proces zit in plaats van iemand die een externe rol opneemt. De SWOT-analyse die als instrument ingezet werd in het project, is wel toepasbaar in een co-evolutionaire benadering. De enige suggestie voor verandering is dus de positie van de evaluator: van extern naar intern.

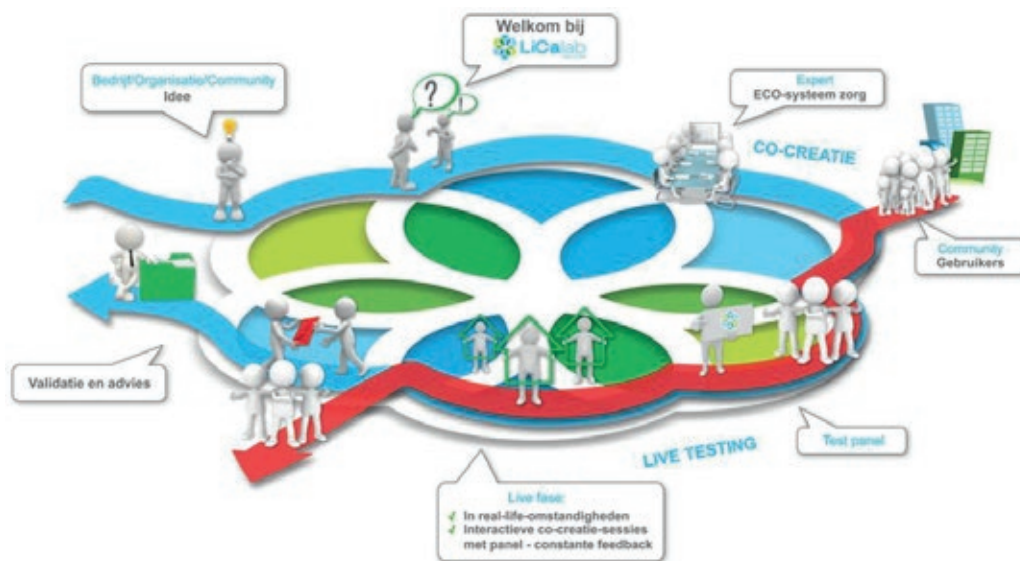


Figuur 81: Verhouding tussen betrokken actoren in het innovatiepact en LiCalab vzw

7.3.3 Van Living Lab naar LiCalab vzw

Vanuit de studie door IDEA consult hebben de partners van het innovatiepact vanaf 2011 nagedacht hoe ze elkaar kunnen aanvullen om het niveau van innovatie in de hele regio te versterken. Een *living lab* werd voorgesteld met de focus op ouderenzorg en met als doelgroep ouderen die langer zelfstandig thuis wilden wonen. Dit *living lab* zou dan op drie niveaus toegepast kunnen worden (Eric Snoeckx, persoonlijke communicatie, 21 april 2015). Ten eerste is er het niveau van de individuele woning. Er kunnen op de site van de stationsomgeving 1 of 2 modelwoningen worden

gerealiseerd. Ten tweede zullen op de site faciliteiten voorzien worden om nieuwe concepten mee uit te testen. Een voorbeeld hiervan is een kruidenier die zijn winkelruimte aan een laag bedrag kan huren in ruil voor extra inspanningen door het gebruik van nieuwe technologische ontwikkelingen (bijvoorbeeld het gebruik van een applicatie waarmee omwonenden hun boodschappen kunnen bestellen en die aan huis geleverd worden). Zo vormt de stationsomgeving een etalage van mogelijke realisaties, en zal ruimte gelaten worden voor innovatieve initiatieven. Het derde niveau waarop gewerkt wordt, is dat van de gemeenschap. Binnen dit niveau wil men de gemeenschap aanzetten om anders te denken over het thema zorg. Na analogie met de kangoeroe-woning, wil men een gemeenschapsgevoel creëren waarin gefocust wordt op wat de bewoners wél nog kunnen en waarmee ze elkaar kunnen helpen.



Figuur 82: Voorstelling van de werking van LiCalab vzw (bron: www.licalab.be)

Voor de ontwikkeling van dit *living lab* is onderhandeld met de kennisinstututen Katholieke Hogeschool Kempen en LRD (KU Leuven Research and Development), met de private bedrijfspartners Janssen Pharmaceutica, Vanhout NV, Machiels NV, van Roey Automation, Siemens en Philips Eindhoven en tenslotte de stad Turnhout als partner vanuit de overheid. Na een paar jaar en verschillende onderhandelingen werd in 2013 uiteindelijk de vzw LiCalab (*Living and care lab*) opgericht met als partners de stad Turnhout, Thomas More Kempen, Cubigo (een spin-off bedrijf van de Universiteit Hasselt dat een online app-platform heeft ontwikkeld met digitale en lokale diensten voor de sociale dienstenverlening), Welzijnszorg Kempen (vereniging van 27 OCMW's) en SEL (samenwerking rond eerstelijnsgezondheidszorg in de Kempen) (figuur 81). Janssen Pharmaceutica is ondertussen geen *leading* partner meer, maar heeft wel de intentie om betrokken te blijven bij de uitvoering gezien ze nog steeds twee campussen in de omgeving hebben en zelf focussen op hun inbedding in en verankering met de context (Hanne Teunckens, persoonlijke communicatie, 6 januari 2015). LiCalab vzw ziet zichzelf als een proeftuinplatform met stad Turnhout als hoofdpartner, dat zorgt voor een netwerk rond ouderenzorg en ondersteuning biedt aan projecten die 'de oudere' versterkt in zijn autonomie en zelfredzaamheid. Deze ondersteuning bestaat uit het organiseren van een co-creatie sessie (waarin mogelijke gebruikers samengebracht worden met initiatiefnemers om samen na te denken over de innovatieve ideeën) en *live testing* (gebruikers testen nieuwe producten of diensten uit in hun eigen leefomgeving (figuur 82).

In deze fase van het project worden de conceptuele doelstellingen steeds duidelijker, maar het speelveld van betrokken actoren blijft open, dynamisch en complex. In de actorengroep (figuur 81) zijn er partners die het volledige proces doorlopen, maar ook actoren die plots toegevoegd worden en later weer wegvallen. De gepaste evaluatiebenadering is een participatieve benadering. Het leren en delen van verhalen wordt steeds belangrijker, waarmee de actoren vervolgens gezamenlijk een gedragen agenda kunnen bepalen. Pluraliteit, dialoog en participatie zijn centrale waarden en de evaluator neemt hier steeds meer de rol van facilitator en conflictbemiddelaar op. Voornamelijk kwalitatieve technieken kunnen hiervoor gebruikt worden: een MAMCA bijvoorbeeld, waarbij alle actoren hun doelstellingen moeten expliciteren en vervolgens alle doelstellingen een gewicht mogen geven, om tot de meest gedragen oplossing te komen (voornamelijk te gebruiken bij het afwegen van alternatieven). Netwerk- of behoefteanalyse en een stakeholderbenadering blijven belangrijk om ook open te blijven staan voor nieuwe actoren. Deze reflectie en een rol voor een evaluator als (conflict)bemiddelaar zijn suggesties voor hoe het had kunnen zijn, maar in realiteit zijn deze evaluaties niet uitgevoerd.

7.4 **Case Turnhout - Innovatiepark - ruimtelijk spoor**

Parallel met het conceptuele spoor waarbij men een verfijning tracht te vinden voor het innovatieve concept, loopt er ook een ruimtelijk spoor (overzicht hiervan in figuur 84). De ruimtelijke ontwikkelingen en vooral de plannen daarvoor, zijn wel gelinkt met het innovatieve zorgconcept, maar op het terrein is daar tot voor kort nog zeer weinig van te merken.

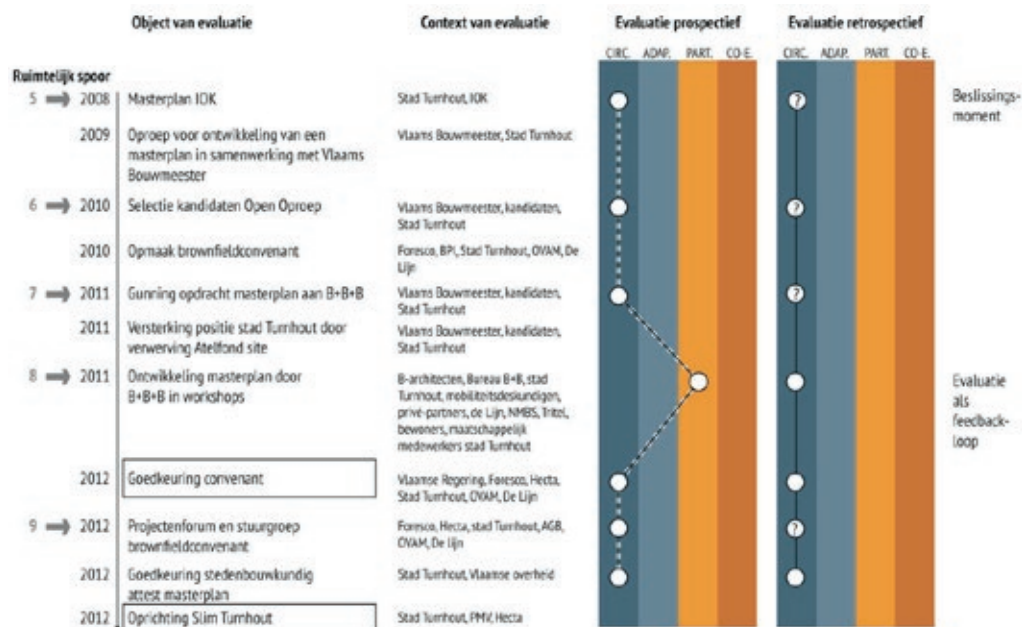
7.4.1 *Masterplan IOK*

Na de schets voor het gebied door M² architecten (zie eerder), werd een volgende ruimtelijke schets ontwikkeld door IOK (Intercommunale ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen) in 2008 (figuur 83). Vanuit de stad Turnhout werd gevreesd dat het masterplan echter te weinig verankering had met de omgeving, en de plannen te economisch getint waren om een prestigieuze stationsomgeving op verder te bouwen. Turnhout wilde in deze zone immers inzetten op stadsontwikkeling en niet op bedrijventerrein (Francis Stijnen, persoonlijke communicatie, 12 mei 2015 en Kelly Verheyen, persoonlijke communicatie, 17 april 2015). Daardoor is de samenwerking met IOK voor deze ontwikkeling stopgezet.



Figuur 83: Innovatiepark: Schetsontwerp door IOK (2008)

Deze beslissing is zeer gelijkaardig met de beslissing van de stad Turnhout over het voorstel door Foresco en M² architecten. Opnieuw kan dit dus als een vorm van evaluatie gezien worden (goed- of afkeuring van een voorstel). Stad Turnhout zag dit zelf als een beslissingsmoment, niet als evaluatie (figuur 84-5). Vanuit de matrix van evaluatiebenaderingen zou hier ook, net als bij de eerdere afkeuring van het masterplan, een circulaire evaluatiebenadering van toepassing zijn. Voor de mogelijke invulling hiervan verwijzen we naar de evaluatiesuggesties bij de eerste initiatieven voor dit project (hoofdstuk 7.2).



Figuur 84: Overzicht van object en context van evaluatie, een suggestie voor de juiste evaluatiebenadering en vergelijking met de bestaande evaluatie. Het vraagteken wijst op een evaluatie die door de actor zelf niet als evaluatie beschouwd wordt.

7.4.2 Oproep voor de ontwikkeling van het masterplan in samenwerking met Vlaams Bouwmeester

Gelijktijdig met de ontwikkeling van het innovatiepact (2009), werd door de stad Turnhout in samenwerking met de Vlaams Bouwmeester een Open Oproep-procedure opgestart voor de directe stationsomgeving. Daartoe werd in september 2009 een projectdefinitie en visie voor het masterplan opgesteld, gebaseerd op de kennis naar aanleiding van de plannen van M² architecten en IOK. Terwijl het masterplan van M² architecten te concreet was, zorgde het plan opgemaakt door IOK onder meer voor problemen over nachtelijke afsluiting en mobiliteit. De projectdefinitie, opgemaakt door Vectris, zorgde voor een meer realistische invulling.

In november 2010 werden hiervoor vijf laureaten geselecteerd. Deze laureaten kregen een eerste briefing in december 2010, waarbij ze gevraagd werden om een meer uitgewerkt voorstel in te dienen tegen april 2011. Na indiening van de vijf ontwerpen door de laureaten, besliste de jury een week later om de opdracht te gunnen aan de tijdelijke vereniging van bureau B+B (ontwerpbureau voor stedenbouw en landschapsarchitectuur) met B-architecten (TV B+B+B, 2012).

Zowel de selectie van de vijf kandidaten als de beslissing voor de gunning van de opdracht zijn vormen van evaluatie, die in hoofdstuk 4 al besproken werden. Net als de voorgaande stap, gaat het hier om een goed- of afkeuring van een

voorstel en zou een circulaire evaluatiebenadering aan de orde geweest zijn, als men bewust had geëvalueerd (figuur 84-5 en 6).

7.4.3 Ontwerp masterplan door B+B+B

Voor de verdere uitwerking van het masterplan, kwamen beide ontwerpbureaus twee tot vier keer per maand 'ateliergewijs' samen. De combinatie van de expertise van B-architecten over architectuur met de expertise van Bureau B+B over de openbare ruimte, groen en mobiliteit, werkte goed (Sven Grooten, persoonlijke communicatie, 15 april 2015). Om de haalbaarheid van het project te bewaken, werden vier workshops georganiseerd op basis van een draft-masterplan. Op de eerste workshop (29 juni 2011) werd de ontwikkelingsstrategie bepaald. Samen met de stad en privé-partners werd gebrainstormd over de prioriteiten in het plan. De tweede workshop (9 augustus 2011) behandelde de mobiliteit. Hierover werd gediscussieerd met partners met kennis van en invloed op de mobiliteit zoals De Lijn, NMBS en Tritel. In de derde sessie (29 augustus 2011) werd nagedacht over de uitwerking van de openbare ruimte, gevolgd door een laatste workshop op 10 oktober 2011: een buurtoverleg. Samen met 50 bewoners werd het plan aangepast aan de noden van de buurt. Er werd gewerkt aan tafels, waarbij per tafel telkens één deskundige en iemand met een meer sociaal profiel zaten. Met deze input kon verder gewerkt worden door de ontwerpers. Dit resulteerde in 2012 in een totaalvisie waarin getracht werd een sterke identiteit en vertrouwdheid te creëren die zijn inspiratie vindt in het huidige stedelijke weefsel (Bureau B+B, 2012).

Deze ateliermomenten worden door de ontwerpers gezien als evaluatiemomenten, voornamelijk vanuit de idee dat evaluatie als een soort *feedback-loop* gewerkt heeft. Evaluatie als *feedback-loop* is een typisch voorbeeld van een circulaire evaluatiebenadering, terwijl men hier eigenlijk in een andere setting zit (figuur 84-8): het onderwerp van de evaluatie, zijnde het (ontwerp)masterplan, staat wel vast, maar de actorengroep blijft variabel. Op het ogenblik dat de workshops plaatsvonden, was een participatieve evaluatiebenadering bijgevolg meer geschikt. Met deze benadering zou er meer ingezet kunnen worden op het dialoog met de actoren en het betrekken van de juiste actoren.

7.4.4 Versterking positie stad Turnhout door verwerving van de Atelfond-site⁴⁶

Een samenwerkingsovereenkomst tussen stad Turnhout en het autonoom gemeentebedrijf Turnhout (AGB), werd goedgekeurd door de gemeenteraad op 4 oktober 2010 (Turnhout, 2010b). Het doel van deze samenwerking was de aankoop van de gronden van Atelfond (1,4 ha), zodat Turnhout een belangrijke rol kan blijven spelen in de ontwikkeling van het gebied (Hanne Teunckens, persoonlijke communicatie, 3 oktober 2013). Als er vergeleken wordt met projecten waarbij geen gronden in eigendom zijn van de stad, blijkt immers dat het bezitten van gronden voor een betere onderhandelingspositie zorgt (Kelly Verheyen, persoonlijke communicatie, 17 april 2015 en Francis Stijnen, persoonlijke communicatie, 12 mei 2015).

ASK nv (dochtervenootschap van AGB) wordt vanaf december 2011 eigenaar van de gronden. Voor deze verwerving is een subsidie aangevraagd bij de Vlaamse overheid en is die ook toegekend. Hiervoor verwijzen we naar hoofdstuk 4.2.3.

7.4.5 Brownfieldconvenant

Een andere stap in het verhaal, parallel met de voorgaande stappen, betreft het brownfieldconvenant dat tot stand is gekomen in de periode 2010-2012. De aanleiding voor de opmaak van het convenant was de trage vooruitgang van het

⁴⁶ Deze stap wordt uitgebreid beschreven in hoofdstuk 4, en wordt hier dus maar beknopt besproken voor de volledigheid van het verhaal.

proces en de moeizame samenwerking tussen Foresco en de aanvankelijke projectontwikkelaar BPI (Dirk Henckens, persoonlijke communicatie, 8 november 2013). Deze ontwikkelaar (BPI) werd initieel aangesproken omdat de site te maken had met een vervuilingproblematiek en zij de relevante ervaring hadden binnen brownfield-ontwikkeling (Frederic De Vel, persoonlijke communicatie, 30 april 2015). Wegens onenigheden en interne discussies werd BPI vervangen door een nieuwe ontwikkelaar: Hecta. Deze partner werd opgenomen in het definitieve convenant. Het convenant zorgde er voor dat de partijen gedwongen werden om acties te benoemen en te ondernemen, gezien alles officieel werd vastgesteld in het convenant. De opname van Hecta in het proces zorgde voor een snellere vooruitgang (Frederic De Vel, persoonlijke communicatie, 30 april 2015). Voor het vervolgverhaal over dit brownfieldconvenant (de goedkeuring en de betrokken actoren) verwijzen we naar hoofdstuk 4.2.3.

Vanuit het convenant is een relatief intensief overleg gegroeid met een projectenforum (waarbij tweemaandelijks afstemming gezocht wordt met de partners in en aansluitend bij het brownfieldproject) en een stuurgroep (die 3 tot 4 keer per jaar samenkomt). Met dit intensief overleg wordt op een systematische manier de (meer)waarde van het gevolgde beleid bepaald, wat in dit proefschrift als evaluatie beschouwd wordt. Zowel het object als de context van evaluatie in dit convenant zijn relatief vaststaand en zeker, dus een circulaire evaluatiebenadering zou aan de orde geweest zijn (figuur 84-9). Maar de actoren beschouwen dit intensief overleg zelf niet als een expliciete evaluatievorm.

7.4.6 SLIM Turnhout: publiek-private samenwerking

Nadat het masterplan klaar was, bleek al snel dat het ging om een economisch complex project, met verschillende actoren en middelen en een versnipperde eigendomsstructuur (Gert Cowé, persoonlijke communicatie, 29 april 2015) en tegenstrijdige belangen (Davy Demuyne & Arne Allewaert, persoonlijke communicatie, 4 mei 2015). Gezien de gesprekken tussen stad Turnhout en de projectontwikkelaar Hecta initieel niet altijd even vlot verliepen, werd PMV (Participatie Maatschappij Vlaanderen) gecontacteerd (Gert Cowé, persoonlijke communicatie, 29 april 2015). Deze actor moest onder andere consensus vinden over het aandeel openbaar domein in het geheel. PMV zette vanuit hun ervaring en kennis rond de juridische structuren en de uitwerking van een PPW, de structuur van de publiek-private samenwerking 'SLIM Turnhout' op, waarbinnen engagementen werden verankerd (Francis Stijnen, persoonlijke communicatie, 12 mei 2015).

Binnen deze structuur (PPS SLIM Turnhout) werden de gronden, middelen en instrumenten gebundeld. In het businessplan werd een gelijke waarde toegekend aan elk stuk grond, ongeacht de bestemming. Met de uitwerking van het businessmodel werd de typische, eeuwige discussie over 'mijn grond' die meer of minder waard was door functie en locatie, beëindigd (Arne Allewaert, persoonlijke communicatie, 4 mei 2015).

7.5 Case Turnhout - Innovatiepark - integratie van conceptueel spoor met de ruimtelijke ontwikkeling

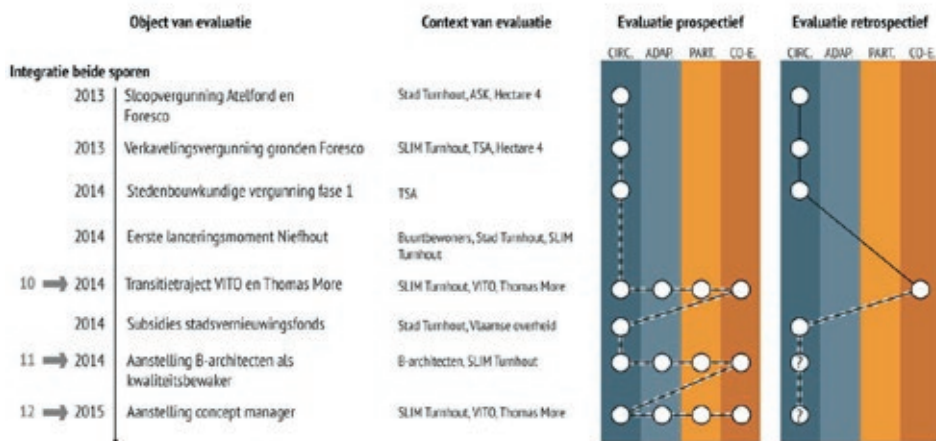
7.5.1 Sloop en eerste realisatie op het terrein

Voor men kon starten met de effectieve realisatie, moesten de gebouwen op de sites nog gesloopt worden. Een sloopvergunning voor de Atelfond-site werd aangevraagd en toegekend in zomer 2013 (ASK, 2013). Voor de site van Foresco is eveneens een sloopvergunning aangevraagd. Dit gebeurde door Hectare 4 in oktober 2013 en werd goedgekeurd door de stad Turnhout in december 2013. De uitvoering van de sloopwerken startte in september 2014.

Na de sloopwerken wilde men snel starten met de bouw van de eerste woningen (in de eerste fase worden ongeveer 130 wooneenheden voorzien). Een aanvraag voor het verkavelen van de voormalige terreinen van Foresco in 35 loten

voor één- en meergezinswoningen en de aanleg van bijhorende infrastructuur is ingediend door SLIM Turnhout, TSA bvba (Turnhout Stationsomgeving bvba) en Hectare 4 eind december 2013. Een goedkeuring door het college van burgemeester en schepenen werd gegeven in mei 2014. Hierna is voor deze site een stedenbouwkundige vergunning aangevraagd door TSA bvba voor het bouwen van 3 appartementsgebouwen, 2 commerciële ruimten, een ondergrondse parking, 26 eengezinswoningen en een gemeenschappelijke carport, ontworpen door POLO architectes (gebouwen) en BBTOP (samenwerking van B-architecten en TOPOKOR die instaan voor het openbaar domein). Deze vergunning werd door de stad Turnhout goedgekeurd in september 2014. In oktober werd reeds een lanceringsmoment gehouden voor het brede publiek en de buurt en de eerste steenlegging voor het project 'Niefhout' vond plaats eind april 2015.

In deze fase zijn verschillende evaluaties gebeurd. Dit zijn de evaluaties die ook al in hoofdstuk 4 besproken zijn: de goed- of afkeuring van aanvragen. Dit zijn typische vormen van circulaire evaluatie, waarbij afgetoetst wordt of er aan bepaalde criteria voldaan wordt (figuur 85).



Figuur 85: Overzicht van object en context van evaluatie bij de integratie van beide sporen, een suggestie voor de juiste evaluatiebenadering en vergelijking met de bestaande evaluatie.

De eerste realisaties omvatten volgens Gert Cowé (PMV) momenteel nog minder de focus van het innovatieconcept (persoonlijke communicatie, 29 april 2015). Dit is volgens hem te wijten aan de lange periode tussen de aanvraag en de goedkeuring van het stadsvernieuingsfonds (zie verder), waarop de ontwikkelaar niet wilde wachten.

7.5.2 Transitietraject VITO

In 2014 werd VITO (Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek) door SLIM Turnhout betrokken om een transitietraject uit te bouwen naar een duurzame woonzorgcampus. Dit gebeurde op vraag van de stad, nadat de eerste aanvraag voor stadsvernieuingsubsidies⁴⁷ vermoedelijk geweigerd werd omwille van het ontbrekende innovatief karakter (Yves De Weerd, persoonlijke communicatie, 19 mei 2015). VITO was op dat ogenblik reeds bezig met de opstart van een transitiearena rond toekomstige ouderenzorg op een hoger schaalniveau. In co-creatie met het actorenveld werd daar al een visie voor ontwikkeld en werden transitiepaden bepaald (Yves De Weerd, persoonlijke

⁴⁷ De subsidies van de Vlaamse overheid voor stadsvernieuingsprojecten worden toegekend aan innoverende projecten die een hefboomfunctie vervullen voor een stadsdeel en de algemene leefkwaliteit van het stadsdeel wezenlijk verhogen. Er zijn twee soorten subsidies: (1) projectsubsidies die aangewend worden voor de concrete realisatie van een stadsvernieuingsproject en (2) conceptsubsidies die gebruikt worden voor deskundige begeleiding bij het ontwerp van een stadsvernieuingsproject.

communicatie, 19 mei 2015). VITO heeft Thomas More bij dit proces betrokken omwille van hun kennis uit onder meer het LiCalab. Samen proberen ze het inhoudelijke en ruimtelijke verhaal te koppelen.

De nadruk bij het opgezette visietraject lag op het innovatief karakter en werd opgebouwd rond twee assen: de zorgsystemen van de toekomst en duurzaamheid (Yves De Weerd, persoonlijke communicatie, 19 mei 2015). Via workshops met de partners werd de 'zorgproof-omgeving' verder uitgewerkt, waarbij verder gedacht werd dan een klassiek rust- en verzorgingstehuis. Het eindrapport hierover werd in maart 2014 afgeleverd. De vijf principes die binnen het traject naar voor kwamen zijn: *empowerment*, integratie, eenvoud, milieupositief en collectiviteit (VITO & Thomas More, 2014). Het eindbeeld is dat van een zorgzame buurt waarin bewoners worden aangemoedigd om zoveel mogelijk activiteiten samen te doen, alsook voor elkaar en voor de buurt te zorgen (Stad Turnhout, 2014).

VITO beoogt eveneens het inbouwen van reflexiviteit in het traject, waardoor continu geëvalueerd wordt (Yves De Weerd, persoonlijke communicatie, 19 mei 2015). Dit 'reflexief monitoren' is een kernidee van het transitiedenken. VITO maakt ruimte voor co-creatie en bewaakt of het traject nog strookt met het vooropgestelde concept (Yves De Weerd, persoonlijke communicatie, 19 mei 2015). Deze continue evaluatie als een lerend, reflexief proces is nieuw in deze case, net als de reflex om terug te koppelen naar het vooropgestelde concept. Het blijkt een vruchtbare samenwerking en heeft er later voor gezorgd dat de stadsvernieuwingssubsidie deze keer wel aan Turnhout kon toegekend worden. Het transitietraject door VITO omvat de 'dubbele uitdaging voor evaluatie' die eerder al in de theoretische onderbouwing in hoofdstukken 5 en 6 nagestreefd wordt. Ze trachten een co-evoluerend leerproces te introduceren en tegelijk terug te koppelen (reflexief) of men op weg is om doelstellingen te behalen (wat zowel met een circulaire, adaptieve, participatieve als co-evolutionaire evaluatiebenadering zou kunnen) (figuur 85). Idealiter had dit leerproces al opgenomen kunnen zijn op het moment dat men de keuze maakte voor innovatie in de zorg (2008). Hierdoor zou de integratie van evaluatie vanuit de tweeledige uitdaging nog veel sterker kunnen zijn (deze suggestie is in figuur 80, figuur 84 en figuur 85 weergegeven door de witte stippellijn). Opvallend is dat de tussenkomst van evaluatie hier niet door middel van een evaluatie-instrument is gebeurd, maar door de aanwezigheid van een evaluerende reflex bij één van de betrokken stakeholders.

Op basis van de resultaten uit dit transitietraject werd in maart 2014 een nieuwe aanvraag ingediend voor stadvernieuwingssubsidie. Drie belangrijke luiken waarvoor budget nodig is, werden omschreven (Hanne Teunckens, persoonlijke communicatie, 6 januari 2015). Ten eerste wordt ingezet op sociale rechtvaardigheid (Stad Turnhout, 2014). De opmaak van een competentiedatabank, waarbij de positieve competenties van de mensen worden geïnventariseerd, behoort tot de ideeën binnen dit luik. Ten tweede wordt ingezet op multifunctionele en aanpasbare publieke infrastructuur (Stad Turnhout, 2014). Hierbij worden ontmoetingskansen bevorderd en gezamenlijke activiteiten georganiseerd om zo de sociale cohesie te verhogen (bv. stadstuintjes). Een derde onderdeel waarin geïnvesteerd wordt, kadert binnen de ecologische uitdaging (Stad Turnhout, 2014). Er wordt een strategie uitgewerkt rond de implementatie van warmtenetten, in samenwerking met Eandis, de sociale huisvestingsmaatschappij De Ark en de Stadsregio (Stad Turnhout, 2014). Een toekomstvisie bestaat uit de koppeling van warmtepompen in een warmtenetwerk gevoed door diepte geothermie onttrokken door Janssen Pharmaceutica in Beerse⁴⁸ (Hanne Teunckens,

⁴⁸ Janssen Pharmaceutica experimenteert momenteel met diepe geothermie, wat met interesse gevolgd wordt door de stad Turnhout. De aanleiding voor deze experimenten is een beslissing van het moederbedrijf van Janssen Pharmaceutica, Johnson & Johnson. Deze wilde op al zijn campussen de CO₂-uitstoot met 20% verlagen. In vergelijking met de andere campussen, is de campus te Beerse de grootste verbruiker van warmte, maar heeft het tegelijk wel de meest geoptimaliseerde installatie. Bijkomend is de regio relatief onbetrouwbaar op vlak van elektriciteit. Deze omstandigheden gaven de impuls om na te denken over nieuwe oplossingen. Het warm water in de ondergrond op 2,5 km (90° C) en 3,6 km (120° C) vormde hiervoor de opportuniteit. De zeer diepe geothermie (op 3,6 km diepte) geeft het bijkomend voordeel, dat naast het warmen en koelen eveneens elektriciteit kan geproduceerd worden. De campus van Janssen Pharmaceutica is hiervoor uiterst geschikt gezien zij het hele jaar

persoonlijke communicatie, 6 januari 2015). Op het moment van schrijven bestaan hierrond nog vele vraagtekens en onzekerheden betreffende de extra noden en de kostprijs. Ook moeten er hiervoor enkele decretale aanpassingen gebeuren. Verder onderzoek en overleg zijn dus nodig.

De stadsvernieuwingssubsidie van 2 558 860 euro werd in december 2014 toegekend aan de stad (Vlaamse overheid, 2014). Om de concepten uit het transitietraject verder uit te werken en (gefaseerd) te implementeren, stellen SLIM Turnhout, VITO en Thomas More voor om een conceptmanager aan te stellen. In mei 2015 werd er actief gewerkt aan de aanstelling en implementatie van de conceptmanagers (Werkvergadering SLIM Turnhout, 29 april 2015) en de selectie vond plaats in oktober 2015. Medewerkers van VITO en Thomas More zullen deze personen opleiden en bijstaan (Yves De Weerd, persoonlijke communicatie, 19 mei 2015).

7.5.3 Kwaliteitsbewaker B-architecten

In dezelfde periode van de aanstelling van VITO voor het transitietraject, is B-architecten door SLIM Turnhout aangesteld als kwaliteitsbewaker, vanuit een soort bezorgdheid omtrent de kwaliteit en het naleven van het masterplan. Op papier zijn hun taken meervoudig en bestaan die uit het bewaken van de 'geest' van het masterplan en als tussenpersoon functioneren tussen bouwheer en ontwerpers. Daarnaast kunnen ze een lijst van mogelijk ontwerpers voorleggen aan SLIM Turnhout, die passen binnen de filosofie van het masterplan. De rol van de kwaliteitsbewaker is volgens Sven Grooten (B-architecten) ook een evaluerende rol, door een extern persoon. Het zou inderdaad een systematische en heldere bepaling kunnen inhouden van de (meer)waarde van de voorstellen, met als motief het bewaken van de geest van het masterplan ter ondersteuning van de beleidsplanning. Terugkoppelend naar de tweeledige uitdaging voor evaluatie, zou deze kwaliteitsbewaker op vaste tijdstippen een reflectie op terugkoppeling kunnen maken, vanuit een rationeel-analytische evaluatiebenadering. Het zou een functie kunnen geweest zijn gelijkaardig aan de conceptmanager, maar ze zijn tot nog toe in realiteit slechts zelden gecontacteerd (Sven Grooten, persoonlijke communicatie, 15 april 2015). Deze vorm van evaluatie waarbij de focus ligt op de kwaliteit van het resultaat, is net zoals bij de tussenkomst van VITO niet door middel van een evaluatie-instrument, maar door een stakeholder die een evaluerende rol opneemt.

door een constante energievraag hebben, met een variatie in verwarmen en koelen (Eric Snoeckx, persoonlijke communicatie, 21 april 2015). Door het bijkomend voordeel van elektriciteitswinning, worden ze minder afhankelijk van de (onzekere) energielevering en zal de energiefactuur dalen. Momenteel zijn er op deze diepte nog geen boringen verwezenlijkt, waardoor deze optie zich nog in een studiefase bevindt.

De doelstelling is om binnen de acht jaar een warmtenet te ontwikkelen van de 4^{de} generatie. Met de restwarmte zou het mogelijk zijn om 46 000 woningen van warmte te voorzien. De nieuwbouwwijk Heizijdse velden in Turnhout is een ideale situatie om het warmtenet aan te koppelen gezien alle nutsvoorzieningen nog moeten worden aangelegd. Ook een lokaal bedrijventerrein en het zwembad van Beerse zouden aangesloten kunnen worden aan het warmtenet. Verder richt het onderzoek zich op een methode om de volledige omschakeling naar het warmtenet te kunnen verwezenlijken zonder dat hun activiteiten moeten worden stilgelegd. Ook wordt onderzoek gevoerd rond de koppeling aan windenergie. Al deze onderzochte informatie (over de implementatie, de methode voor directe omschakeling en de koppeling aan windenergie) kunnen vervolgens aan de maatschappij worden overgedragen. Als de omschakeling lukt zonder activiteiten stil te leggen bijvoorbeeld, kan dit zeer interessant zijn voor toepassingen in ziekenhuizen.

Gezien de uitvoering van warmtenetten pas ten vroegste binnen 8 jaar klaar zouden zijn, werd bij het project rond de stationsomgeving in Turnhout hier niet op gewacht (Davy Demuyck & Arne Allewaert, persoonlijke communicatie, 4 mei 2015). Binnen het project werd een bron voorzien die het gehele project zelf van warmte voorziet. Wel is het op termijn nog mogelijk om over te schakelen op de restwarmte die geproduceerd wordt door Janssen Pharmaceutica.

7.6 Belangrijke wendingen in het proces

Naast het zoeken naar de vormen van evaluatie die al in het proces aanwezig waren en suggesties te doen voor andere vormen van evaluatie, kijken we nu naar de belangrijke wendingen in het proces en hun relatie tot de gevoerde evaluaties. Bij de contactpersonen die in 2015 werd geïnterviewd (zie tabel 16) werd gepolst naar de belangrijke stappen of wendingen in het proces, met als doel deze te koppelen aan de evaluaties tijdens dit proces. Tijdens deze interviews waren er twee antwoorden die in nagenoeg alle interviews terugkwamen: de samenwerking met een andere ontwikkelaar (Hecta - nu ION- in plaats van BPI) en de oprichting van SLIM Turnhout met behulp van PMV. Deze twee belangrijkste wendingen in het proces zijn omkaderd in figuur 84.

7.6.1 De keuze voor een andere ontwikkelaar

De trage vooruitgang en interne discussies tussen opdrachtgever Foresco en oorspronkelijke ontwikkelaar BPI waren de aanleiding om deze ontwikkelaar te vervangen door Hecta (nu ION). Hierdoor kwam het proces in een stroomversnelling, kon het brownfieldconvenant ondertekend worden en was er terug overleg mogelijk met de verschillende partijen. Vanuit stad Turnhout groeide ook het gevoel dat deze nieuwe ontwikkelaar een meer structurerende rol kon opnemen, en open stond voor het combineren van bestaande visies met nieuwe concepten.

Het veranderen van ontwikkelaar was een element dat initieel niet veel aandacht gekregen heeft wanneer we het proces gereconstrueerd hebben (in hoofdstuk 7.4.5), maar achteraf gezien gaven zeer veel actoren aan dat dit een zeer grote rol gespeeld heeft. De breuk met de initiële ontwikkelaar had ervoor kunnen zorgen dat het hele proces doodbloedde, maar het tegendeel was waar. De tussenkomst van de nieuwe ontwikkelaar *“bracht terug ‘schwung’ in de zaak, het moest terug vooruitgaan.”* (Frederic De Vel, persoonlijke communicatie, 30 april 2015).

De keuze om te veranderen van ontwikkelaar is gemaakt door Foresco op het moment dat het met de oorspronkelijke ontwikkelaar stroef liep. Er is echter geen formele evaluatie aan te pas gekomen om deze keuze te maken. Deze ontwikkeling in het proces is dus niet gekoppeld aan evaluatie.

7.6.2 Tussenkomst van PMV en oprichting PPS SLIM Turnhout

De tussenkomst van PMV wordt door elk van de geïnterviewden aangegeven als een kantelpunt in het proces (zie ook 7.4.6). Zij hebben het businessmodel voor de publiek-private samenwerking SLIM Turnhout ontwikkeld in opdracht van de stad Turnhout omdat het een financieel-economisch complex project aan het worden was, met verschillende eigenaars en verschillende middelen. SLIM Turnhout fungeert nu als een soort grondenbank, waar PMV financiële middelen heeft ingebracht. Zelf ziet PMV voor zichzelf een dubbele rol: enerzijds een financiële, maar anderzijds ook raadgevende rol. Volgens de andere actoren is PMV vooral ‘scheidsrechter’ en nemen ze een bemiddelende rol op.

Deze tussenkomst van PMV is gestart doordat het project voornamelijk financieel-economische te complex aan het worden was. Ook deze keuze was niet het gevolg van een formele evaluatie.

7.6.3 Reflectie op evaluatie

Hoewel er initieel vermoed werd dat de belangrijke wendingen in het proces het gevolg zouden zijn van een al dan niet formele evaluatie, is dat niet het geval in het innovatiepark in Turnhout. Er zijn veel evaluatiemomenten geweest, maar die hebben geen aanleiding gegeven tot de belangrijkste stappen of ontwikkelingen in het proces. Het merendeel van de geïnterviewden hebben aangegeven dat de meeste beslissingen nogal intuïtief gebeurd zijn, meermaals gebaseerd op een bilateraal overleg.

Kantelmomenten in het proces waren eerder het gevolg van het fluctueren van partners. De tussenkomst van PMV en van ontwikkelaar Hecta zijn daar de sprekende voorbeelden van. De projectdynamieken hingen volgens de meeste geïnterviewden samen met persoonlijke relaties en de tussenkomst van andere actoren.

7.7 De 'ideale' evaluatie volgens de actoren

Tijdens de interviews is aan de actoren ook gevraagd wat zij zagen als de ideale vorm van evaluatie in dit strategisch project. Uit hun antwoorden zijn drie grote lijnen te destilleren.

Elk van de actoren gelooft in het nut van een 'derde' of externe die een blik werkt op het project; een onafhankelijke scheidsrechter als een extra troef. Maar tegelijk rijst ook de vraag: hoe kan je de kwaliteit van de evaluatie bewaren (zorgen dat ze zo nuttig mogelijk is) en zorgen dat de evaluatie objectief uitgevoerd wordt. Verschillende actoren hebben daarom gesuggereerd om de input voor de evaluatie intern te laten gebeuren, maar het evalueren zelf extern. Het lijkt hen immers moeilijk om een evenwicht te vinden om tegelijk rechter en berechte te zijn. De rol die PMV momenteel heeft in het project, is voor veel actoren een typisch voorbeeld van een interne scheidsrechter, waarbij soms vragen gesteld worden.

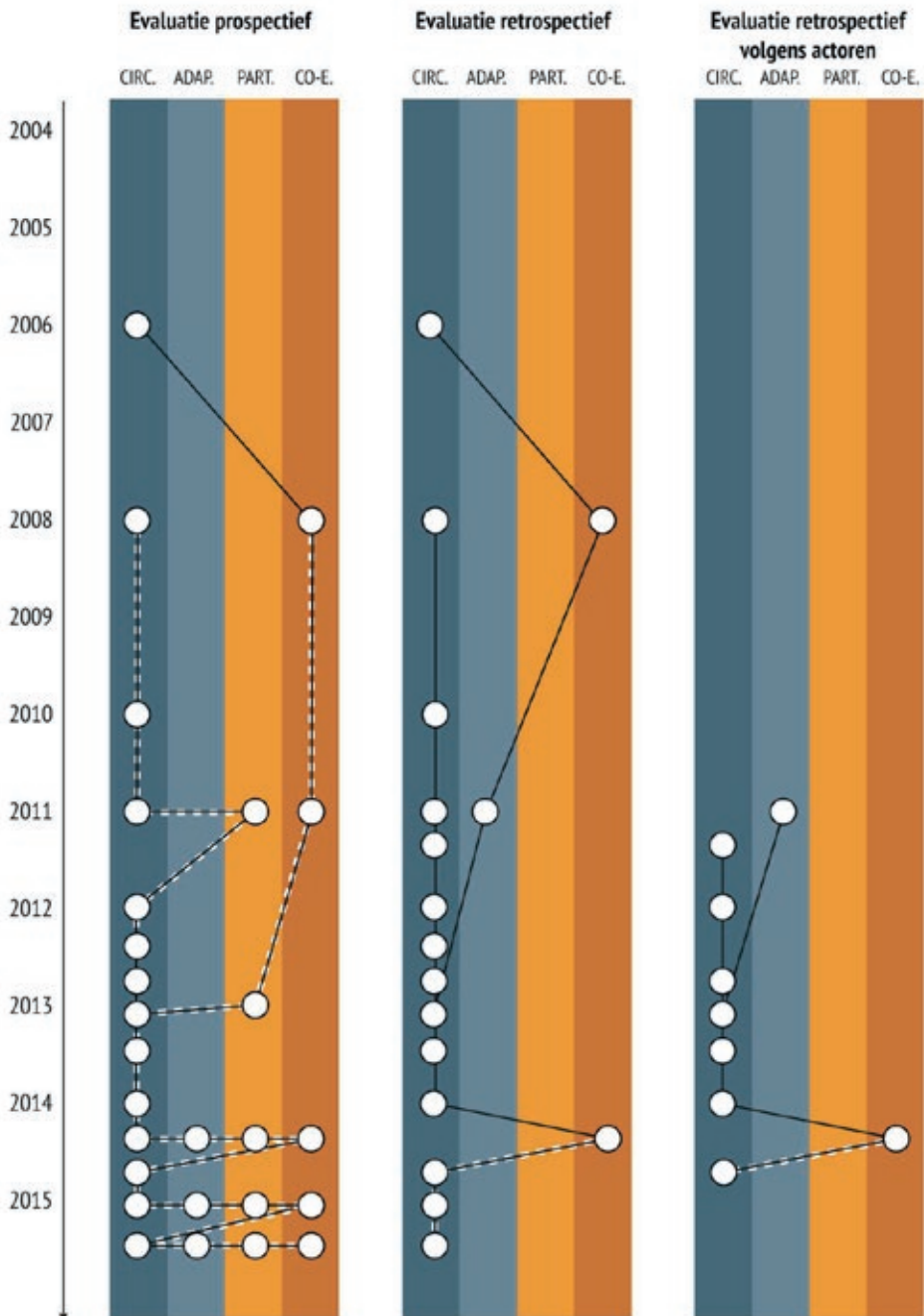
Een tweede aspect is de vraag naar een continue evaluatie, een soort continue toetsing aan de realiteitszin op regelmatige basis. Dit zou eventueel door een stuurgroep kunnen, dus intern. De continue reflectie die VITO tracht in te bouwen in het project is een voorbeeld waar veel actoren naar verwijzen.

Een derde element is de zeer duidelijke vraag om geen vast stramien te ontwikkelen, gezien elk project anders is. Ook mogelijke extra wetgeving is iets waar veel actoren huiverachtig tegenover staan. Ook is het volgens hen moeilijk om tussen alle richtlijnen en handleidingen te beslissingen welke nu echt nuttig kunnen zijn.

Elk van deze antwoorden is te koppelen met de tweeledige uitdaging voor evaluatie, waarin een continu lerend mechanisme gecombineerd wordt met een aftoetsing of de doelstellingen nog steeds bereikt kunnen worden of bereikt zijn. De matrix die een situationele benadering voorstelt voor evaluatie, biedt een antwoord op de vraag om geen vast stramien te ontwikkelen. Het grootste verschil tussen de benadering die in dit proefschrift wordt voorgesteld en de suggesties van de actoren, is dat dit proefschrift een combinatie van beide uitdagingen tracht te maken (én continu leren én aftoetsen door een scheidsrechter), wat nagenoeg niet door de actoren werd gesuggereerd.

7.8 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we geanalyseerd of de situationele benadering van evaluatie door middel van een matrix met vier evaluatiebenaderingen, ook kan toegepast worden in een strategisch ruimtelijk project. Om op deze vraag te kunnen beantwoorden hebben we eerst onderzocht welke vormen van evaluatie in het proces zitten en hoe het proces verlopen is. In de analyse is gebleken dat er zeer veel vormen van evaluatie in het proces aanwezig waren, maar dat deze in veel van de gevallen redelijk gelijkaardig waren vanuit een meer circulaire benadering om verantwoording af te leggen, dus niet situationeel. Ook was men zich in veel van de gevallen niet bewust dat er geëvalueerd werd. In figuur 85 maken we de vergelijking tussen de vormen van evaluatie die in het proces aanwezig zijn (midden), in vergelijking met de evaluaties die ook bewust als evaluatie beschouwd worden door de actoren (rechts). Hieruit blijkt dat alleen de goed- of afkeuringen van voorstellen en een aantal expliciete evaluaties ook als evaluatie beschouwd werd.



Figuur 86: Vergelijking tussen de evaluatie zoals ze had kunnen zijn vanuit de situationele benadering die eerder in dit proefschrift ontwikkeld werd (links), de evaluatie zoals ze uitgevoerd is (midden) en de vormen van evaluatie die ook door de actoren als evaluatie beschouwd werd (rechts). De witte stippellijn wijst op een continue vorm van evaluatie die mee-evolveert met het proces.

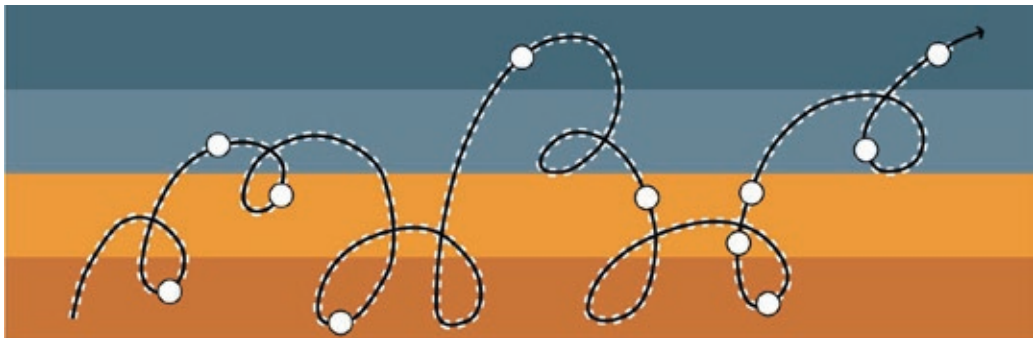
Daarnaast hebben we ook onderzocht hoe evaluatie ingezet had kunnen worden (figuur 85, links). Doorheen de bespreking van het proces zijn elk van de mogelijkheden besproken en tegenover de bestaande vormen van evaluatie

geplaatst. Hieruit is gebleken dat de kwaliteiten van evaluatie niet optimaal ingezet zijn in het project, maar dat de meer recente ontwikkelingen wel een evolutie doormaken. De actoren zijn zich steeds meer bewust van de kwaliteiten die een continue, meer lerende evaluatie met zich meebrengt, zoals het proces van reflexief monitoren door VITO. Daaruit kunnen we leren dat de tussenkomst van evaluatie niet altijd door middel van evaluatie-instrumenten dient te gebeuren, maar de aanwezigheid van een evaluerende reflex bij de betrokken stakeholders ook een grote rol kan spelen.

Op basis van het gevoerde onderzoek, gecombineerd met interviews, is bepaald wat de belangrijkste stappen in het proces waren (of belangrijke wendingen in dat proces) om vervolgens de terugkoppeling te maken naar evaluatie. Zijn deze stappen gekoppeld aan voorafgaande evaluatie? Het antwoord blijkt nee te zijn. In dit proces heeft het fluctuerende actorenveld veel meer invloed gehad op belangrijke wendingen in het proces, dan dat evaluatie hierin een rol gespeeld heeft. De keuze voor een andere ontwikkelaar, de tussenkomst van PMV en de oprichting van de PPS SLIM Turnhout hadden veel meer invloed dan de evaluatiemomenten in het proces.

Dit case-onderzoek heeft bevestigd dat de situationele benadering voor evaluatie ook mogelijk is in een strategisch ruimtelijk project. Hoewel het van bij het begin om een zeer gecompliceerde case lijkt te gaan, hoeft de evaluatie hierin niet nodeloos gecompliceerd te zijn. Door het proces stap per stap te bekijken en op te splitsen, is er een grote variatie aan gesuggereerde evaluatievormen, die niet allemaal co-evolutionair dienen te zijn.

Ook hebben we op basis van de case getracht om de abstracte weergave uit figuur 74 nog sterker te koppelen aan de vier benaderingen uit de matrix. Met deze figuur willen we aanduiden dat de verschillende evaluatie benaderingen uit de matrix doorheen het proces kunnen variëren.



Figuur 87: Abstracte weergave van de mogelijke evaluatiebenaderingen doorheen een ruimtelijk proces (zwart). De continue lerende evaluatiebenadering is door de witte stippellijn weergegeven, de terugkoppeling op vaste tijdstippen door de witte bollen.

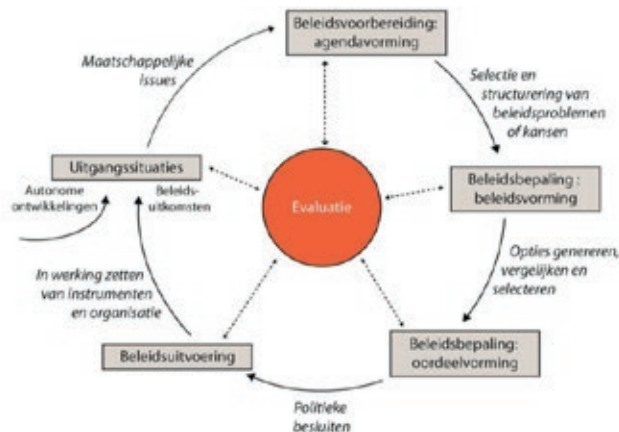
Hoofdstuk 8. Conclusie: een hybride
evaluatiebenadering voor het ruimtelijk
beleid

Internationaal is er een toenemende bewustwording van het belang van evaluatie in de ruimtelijke planning: *“The evaluation of planning practice is a complex but most necessary exercise (Alexander 2006, Alexander & Faludi 1989, Baer 1997, Brody & Highfield 2005, Brody, Highfield & Thornton 2006, Talen 1997, Laurian, Day, Backhurst et al 2004).”* (Oliveira & Pinho, 2010a, p. 346). Planners zijn zich bewust van de gevolgen van slecht onderbouwde beslissingen (gemiste kansen, slechte lokalisering of het verkwalen van nuttige gronden) of elementen in het planningsproces die over het hoofd gezien zijn. Nieuwe industriezones die te weinig nieuwe bedrijven aantrekken, infrastructuur die niet wordt uitgevoerd omwille van private investeerders die zich terugtrekken, nieuwe huisvesting die langdurig leeg staat, ... Gezien de enorme bedragen die met deze investeringen gepaard gaan, is het essentieel te leren uit deze ervaringen (van der Meer & Edelenbos, 2006, p. 208).

Vanuit die toenemende bewustwording zijn we op zoek gegaan naar een vorm van evaluatie die zo bruikbaar mogelijk is in de huidige (veranderlijke) ruimtelijke planningscontext om zo een meer essentiële rol te spelen in het ruimtelijk beleid. We hebben daarvoor een definitie voor beleidsevaluatie ontwikkeld en de traditionele beleidsevaluatie grondig verkend. Door de toepassing van deze traditionele benadering van evaluatie (voornamelijk met een redenering vanuit de beleidscyclus) in twee strategisch ruimtelijke projecten, hebben we ontdekt dat die benadering niet meer voldoende is voor de huidige ruimtelijke context. Daarom zijn we op zoek gegaan naar andere evaluatiebenaderingen en kunnen we daaruit een aantal conclusies en aanbevelingen geven over de positie van evaluatie (evaluatie als centraal element), de uitdagingen voor evaluatie, een nieuwe definitie voor evaluatie, een situationele benadering als onderdeel van een hybride evaluatievorm, de rol van de evaluator en de ruimtelijk planner en een aantal lessen voor ruimtelijke beleidsevaluatie in Vlaanderen.

8.1 Evaluatie als centraal element

De hernieuwde interesse in evaluatie rond de eeuwwisseling, heeft evaluatie losgekoppeld van de verschillende stappen in de beleidscyclus. Evaluatie kan zo meer centraal geplaatst worden, als een continu onderdeel van het beleid. We delen deze visie waarin gestreefd wordt naar evaluatie die een vanzelfsprekendheid is geworden en niet langer een bijkomende formaliteit. Evaluatie als een reflex in plaats van een mogelijke verplichting. We zien onderstaande figuur bijgevolg voornamelijk ter representatie van een denken over evaluatie als centraal element in het beleid, doorheen het gehele beleidsproces.

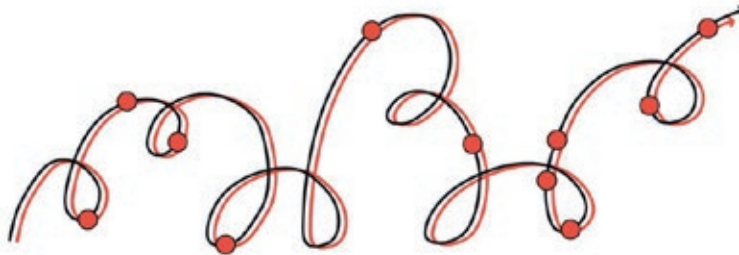


Figuur 88: De beleidscyclus met een centrale rol voor evaluatie (eigen verwerking op basis van: Leroy en Nelissen, 2000 in: Crabbé et al., 2006)

8.2 Uitdagingen voor evaluatie: van een tweeledige uitdaging naar een hybride evaluatievorm

Doorheen het onderzoek is ook gebleken dat we beter afstappen van de idee dat één evaluatiebenadering dé oplossing zal zijn voor evaluatie in het ruimtelijk beleid, maar dat er een tweeledige uitdaging voor evaluatie bestaat. Enerzijds is er de vraag naar evaluatie die de rol opneemt in het afleggen van verantwoording bij het nemen van meer robuuste beslissingen en waar er op vaste momenten afgetoetst wordt of men nog steeds in staat is om doelstellingen te bereiken. Anderzijds een evaluatie die gekoppeld is aan het inbouwen van voldoende flexibiliteit en adaptiviteit in het proces waarbij evaluatie vooral fungeert als een continu lerend systeem.

De eerste uitdaging kan beantwoord worden met de meer traditionele, klassieke evaluaties die in hoofdstuk 2 besproken werden. Dit zijn vormen van evaluatie die passen in de rationeel-analytische evaluatiestromingen, voornamelijk gericht op het afleggen van verantwoording. Voor de tweede uitdaging zijn nieuwe theoretische inzichten inzake beleidsevaluatie meer geschikt. In deze theorieën wordt het hele proces onderdeel van evaluatie. De tweeledige uitdaging voor evaluatie in het ruimtelijk beleid kan bijgevolg beantwoord worden met een hybride vorm van statische en dynamische evaluatie (respectievelijk de stippen en de rode lijn in figuur 89).



Figuur 89: Tweeledige uitdaging voor evaluatie in het ruimtelijk beleid: evaluatie als een continu en dynamisch lerend systeem gecombineerd met statische evaluatie op vaste momenten.

Deze hybride evaluatie is op zich geen nieuw begrip. Edelenbos en van Buuren schreven er al over in 2005 in hun "reflexieve woorden tot slot", na een betoog om nader kennis te maken met lerende evaluatie. De vernieuwing in dit proefschrift zit hem volgens ons voornamelijk in de koppeling met een meer situationele benadering voor evaluatie waarin zowel ruimte is voor statische als voor dynamische evaluaties.

8.3 Een nieuwe definitie voor evaluatie? Onderscheid tussen statische en dynamische evaluatie

In het tweede hoofdstuk van dit proefschrift hebben we formele beleidsevaluatie gedefinieerd als

een systematische en heldere bepaling van de (meer)waarde van een bepaald beleid (of deelveld van beleid) op basis van vastgelegde criteria, om relevante informatie te verschaffen in relatie tot het evaluatiemotief.

Doorheen de volgende hoofdstukken zijn er echter tal van elementen en instrumenten toegevoegd, die ons doen afvragen of deze oorspronkelijke definitie nog wel kan standhouden. Hiervoor koppelen we terug naar de tweeledige uitdaging voor evaluatie in het ruimtelijk beleid die kan beantwoord worden met de combinatie van statische en dynamische evaluatie. De meer statische, traditionele evaluaties die voornamelijk gericht zijn op het afleggen van

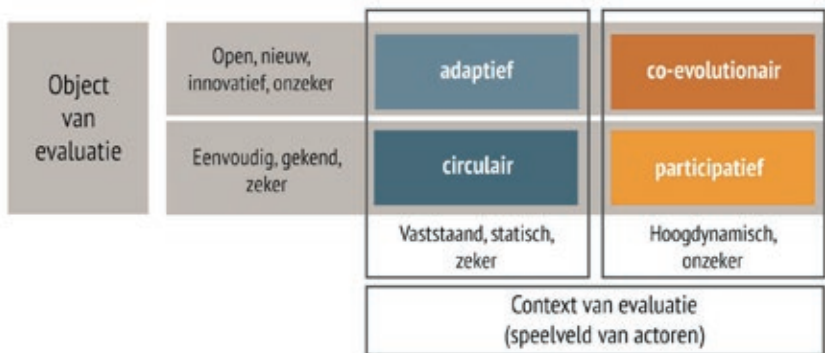
verantwoording, blijken nog steeds zeer nauw aan te sluiten bij de bovenstaande definitie. Maar voor de dynamische evaluatie, die steeds meer gelinkt is met het ruimtelijke planningsproces zelf, is het volgens ons aan de orde om een koppeling te maken tussen de definities voor evaluatie en ruimtelijke planning. Het blijft evaluatie, waardoor het blijft gaan om een systematische en heldere bepaling van de (meer)waarde van een bepaald beleid. Maar het is veel moeilijker om dit te doen op basis van vastgelegde criteria, gezien het proces continue evolueert. Bijgevolg geven we een eerste aanzet voor de definiëring van dynamische evaluatie, die mee-evolueert of zelfs samenvalt met het planningsproces:

een systematische en heldere bepaling van de (meer)waarde van een bepaald beleid, om relevantie informatie te verschaffen in relatie tot het zoeken naar de best denkbare wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving, en dit ter wille van de samenleving.

Hierdoor worden de meer lerende evaluatievormen uit de vijfde evaluatieperiode ook opgenomen in de definitie.

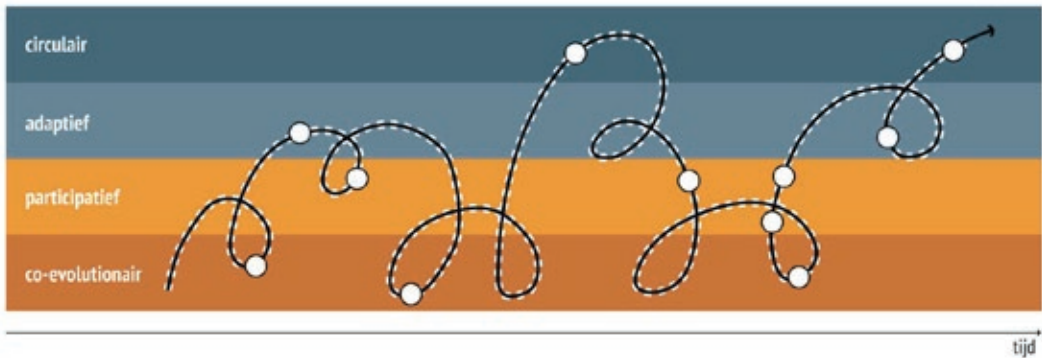
8.4 Situationele benadering van evaluatie (matrix van evaluatiebenaderingen)

Veel ruimtelijke ontwikkelingen vertonen een hoge graad van complexiteit en heterogeniteit met een dynamisch speelveld aan betrokken actoren, een veranderlijke planningsuitdaging en meerdere meningen en opvattingen over een bepaalde situatie. Bijgevolg zijn we op zoek gegaan naar een meer situationele benadering van evaluatie die de veranderende context én het dynamisch actorenveld kan meenemen. Er wordt geredeneerd vanuit twee variabelen: de context van evaluatie of het speelveld van actoren, en het object van evaluatie wat het planningsonderwerp, het probleem, de uitdaging of de intentie is. Deze variabelen kunnen zowel vaststaand en zeker als dynamisch en onzeker zijn. Gecombineerd geeft dit een variatie van vier verschillende evaluatiebenaderingen (figuur 73), situatie-afhankelijk en bijgevolg ook variabel doorheen de tijd.



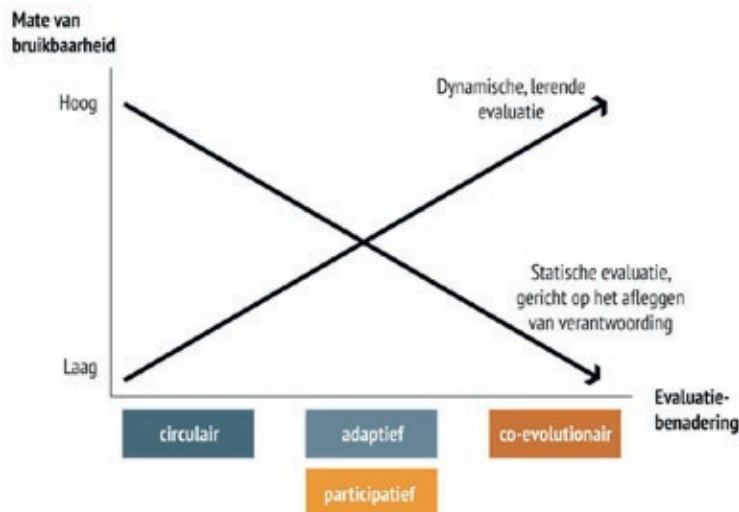
Figuur 90: Matrix met verschillende evaluatiebenaderingen

Doordat de setting voor deze evaluatiebenaderingen kan variëren doorheen de tijd, zijn meerdere evaluatiebenaderingen mogelijk en zelfs noodzakelijk doorheen één proces. Hierdoor wordt een project in zijn totaliteit meestal ook geëvalueerd op verschillende manieren. Dit is wat in onderstaande figuur 91 wordt weergegeven door de gekleurde stroken die verwijzen naar de verschillende settings waarin bepaalde evaluatiebenaderingen van toepassing zijn. In onderstaand fictief proces (zwarte lijn) zou de setting voor evaluatie variëren van co-evolutionair naar adaptief naar participatief in het begin van het proces om te eindigen met een circulaire evaluatiebenadering (witte bollen).



Figuur 91: Abstracte weergave van de mogelijke evaluatiebenaderingen doorheen een ruimtelijk proces (zwart). De continue lerende evaluatiebenadering is door de witte stippellijn weergegeven, de terugkoppeling op vaste tijdstippen door de witte bollen.

Een tweede element dat door de bovenstaande figuur weergegeven wordt, is de combinatie van een statische (bollen) en een dynamische (stippellijn) evaluatie. Ook die kunnen beide in elk van de verschillende settings voorkomen. Wel is het zo dat de ene evaluatiebenadering meer geschikt is dan de andere voor een dynamische dan wel statische evaluatie. Onderstaande grafiek (figuur 92) geeft in grote lijnen deze verhouding zeer gesimplificeerd weer. Waar circulaire evaluatiebenaderingen zeer sterk zijn in een meer statische evaluatie die meer gericht is op het afleggen van verantwoording, zal een co-evolutionaire benadering daarvoor minder voor de hand liggend zijn. Hetzelfde geldt voor de mate van bruikbaarheid van de benaderingen voor een dynamische, lerende evaluatie.



Figuur 92: Mate van bruikbaarheid van de vier evaluatiebenaderingen in relatie tot de tweeledige uitdaging (naar analogie met het schema door Kuindersma & Boonstra, 2005, over de bruikbaarheid van evaluatietypes)

Door de verschillende evaluatiebenaderingen en bijhorende stromingen waar ze deel van uitmaken (zie hoofdstuk 6.3) op deze manier te situeren, geven we aan dat elk van de benaderingen hun eigen kwaliteiten en sterktes hebben. De klassieke evaluatietheorieën hebben volgens ons wel hun beperkingen wanneer het gaat om een zeer dynamische ruimtelijke context, maar zijn zeker nog bruikbaar in de huidige context. De verschillende benaderingen kunnen naast elkaar bestaan en sluiten elkaar niet per definitie uit. Ze hebben elk hun specifieke waarden in bepaalde settings.

8.5 Rol van de evaluator / planner: intern en extern

De opdeling extern-intern blijft in beleidsevaluatie een onderwerp van discussie.⁴⁹ Als er van een evaluatie verwacht wordt dat ze verschillende functies kan opnemen, lijkt dat als gevolg te hebben dat de evaluator verschillende, soms tegengestelde rollen moet opnemen. Maar kan men tegelijk rechter en partij zijn? Hoe is het continu leren te verzoenen met het beoordelen en rapporteren? Volgens Edelenbos en van Buuren (2005a) kan dit een tweestrijd opleveren (spanning tussen betrokken zijn en op afstand blijven). Er zijn voor- en nadelen om de evaluator deel te laten uitmaken van het planningsteam. De voordelen zijn een grotere kennis van de specifieke institutionele context, grotere waarschijnlijkheid om finale aanbevelingen te kunnen toepassen, een vermindering van de mogelijkheid om de evaluatie te zien als een bedreiging voor de instelling en zelfs een verlaging van de kosten. Maar daartegenover staat het grootste nadeel, namelijk dat er een tendens is om negatieve conclusies te negeren wanneer men zo hard betrokken is. Een grotere objectiviteit zou kunnen bereikt worden met een externe evaluator. Dit kan volgens Oliveira en Pinho (2010a) eventueel verholpen worden door naast de evaluator-planner, ook nog een externe evaluatie te laten doen.

De suggestie in dit proefschrift inzake de interne of externe rol van de evaluator sluit hier nauw bij aan. Als men uitgaat van de hybride evaluatievorm, zal dit ook twee verschillende posities en rollen betekenen voor de evaluator. De eerste is een meer formele en afstandelijke rol ten opzichte van het evaluandum, om dit te gaan beoordelen op een meer statische manier. Gezien de gevoeligheden die hierboven geschetst werden, lijkt deze positie bij voorkeur extern opgenomen te worden omdat er van de evaluator gevraagd wordt om eerder als een (scheids)rechter in het proces tussen te komen. Evaluatie is dan meer een 'techniek' of 'methode' die ingezet wordt vanuit een onafhankelijke positie, voornamelijk om af te toetsen of men nog op weg is om doelstellingen te behalen. Daarvoor worden voornamelijk de klassieke vormen van evaluatie gehanteerd, die aansluiten bij de definitie van statische beleidsevaluatie.

De tweede rol is een meer inclusieve, interne en sterk betrokken rol van de evaluator in een continue en lerende evaluatie. Doordat het planningsproces en het evaluatieproces zeer nauw bij elkaar aansluiten of zelfs in elkaar verweven zijn, lijkt deze rol in de ideale situatie intern opgenomen te worden. De evaluator is hierin geen scheidsrechter meer, maar eerder een facilitator, conflictbemiddelaar of '*change manager*' die ervoor zorgt dat het proces blijft evolueren. Idealiter zijn monitoring en evaluatie dan vanaf het begin van het proces opgenomen en vanaf de eerste stappen het lerende aspect hoog op de agenda te plaatsen. Het sluit aan bij de '*learning-by-doing*' of '*learning-by-planning*' principes (Abbott, 2005) en de definiëring van een dynamische evaluatie.

Bovenstaande interne en externe rol hebben voornamelijk betrekking op de positie van de evaluator. Koppelen we dit terug naar de ruimtelijk planner, dan lijkt het ons dat de externe evaluaties niet noodzakelijk door een ruimtelijk planner dienen te gebeuren. De interne, lerende rol waarbij de grens tussen evaluatie en planning heel vaag wordt, lijkt idealiter wel door een ruimtelijk planner opgenomen te worden. Hierdoor worden de externe en interne evaluatie losgekoppeld van elkaar, en is het probleem van objectiviteit of het combineren van 'rechter en partij' veel minder of niet aanwezig. Gezien de evaluator dan instaat voor de externe evaluaties en de ruimtelijk planner de evaluatie als een

⁴⁹ Tijdens de opleiding beleidsevaluatie door het Instituut van de Overheid (KU Leuven) (oktober 2012) was dit ook onderwerp van discussie onder de deelnemers. Het gevaar van een evaluatie door externen is dat de aanbevelingen uit de evaluatie soms niet echt bruikbaar zijn voor het beleid dat geëvalueerd wordt. De suggestie werd daar geopperd om de evaluatie en de aanbevelingen extern te laten uitvoeren, maar met een interne werkgroep die deze evaluatie van nabij opvolgt en vervolgens intern ook aanbevelingen formuleert op basis van de externe aanbevelingen.

lerend principe opneemt, hoeft de evaluator niet in verschillende hoedanigheden op te treden. Eén van de vragen die vervolgens wel naar boven komt, is de volgende: wie beslist dan op welk punt een externe evaluatie noodzakelijk is? Dit lijkt ons stof voor verder onderzoek.

Doordat de ruimtelijk planner op deze manier verondersteld wordt om op de hoogte te zijn van de verschillende vormen en mogelijkheden van evaluatie en ook in staat zou moeten zijn om de evaluerende reflex in een ruimtelijk proces in te bouwen, vraagt dit om ruimtelijke planners die ook opgeleid zijn in beleidsevaluatie. Dit is de meeste opleidingen tot master in de stedenbouw en ruimtelijke planning in Vlaanderen nog niet het geval.

8.6 Ruimtelijke beleidsevaluatie in Vlaanderen

In Vlaanderen is evaluatie in het ruimtelijk beleid nog steeds zeer weinig geïnstitutionaliseerd en een evaluatiekader ontbreekt. De beleidscyclus wordt nog zeer sterk gevolgd en de 'omslag' in evaluatiebenadering in de vijfde evaluatieperiode naar meer lerende evaluatievormen in plaats van performance-gerichte benaderingen (zie evolutie van evaluatie), heeft zich dus zeker nog niet volledig doorvertaald naar de evaluatie in het Vlaams ruimtelijk beleid. Er blijft een zeer grote kloof bestaan tussen de verschillende evaluatietheorieën en de ruimtelijke praktijk.

Als er al bewust aan evaluatie gedaan wordt, is het vooral vanuit een rationeel-analytische benadering, voornamelijk outputgericht en op lange termijn. Hoewel *New Public Management* in Vlaanderen nog steeds een zeer grote invloed heeft, maken zelfs de eerste basisvormen van evaluatie (de financieel-economische evaluaties) nog geen deel uit van het gebruikelijke evaluatie-instrumentarium. Men blijft sterk vasthouden aan een aantal standaard evaluatie-instrumenten en het onderwerp van de evaluaties is meestal ook gelijkaardig. Zo blijft er een zeer grote blinde vlek bij het geëvalueerde beleid en het risico daarbij is onder meer dat de evaluaties die uitgevoerd worden, leiden tot banale antwoorden, die hoofdzakelijk bevestigen wat eigenlijk al geweten was (Virtanen & Uusikylä, 2004). Het ontwikkelen van een nieuw kader voor evaluatie kan hier verandering in brengen en voorgaande conclusies kunnen hier een aantal eerste stappen in zetten. Hierdoor kan een meer algemene evaluatiereflex ontwikkeld worden, waardoor ook een sterker evaluatiebeleid kan ontstaan en een leercultuur ontwikkeld kan worden.

Op zich zijn er al een aantal eerste initiatieven die erop wijzen dat Vlaanderen wel klaar is voor deze benadering. Dit is onder meer aangetoond in het case-onderzoek in hoofdstuk 7. Naast het feit dat de actoren steeds meer open staan voor evaluatie, was het in deze case ook opvallend dat de tussenkomst van evaluatie hier niet alleen door middel van evaluatie-instrumenten is gebeurd, maar ook door de aanwezigheid van een evaluerende reflex bij de betrokken stakeholders (denk aan de transitie-manager en de kwaliteitsbewaker). Diezelfde case heeft geïllustreerd hoe de situationele benadering toegepast kan worden in een strategisch ruimtelijk project.

Samenvattend kunnen we stellen dat een groter besef van wat evaluatie is en wat de mogelijkheden hiervoor zijn in ruimtelijk beleid, aan de orde is. Dit proefschrift kan hierin een katalysator zijn.

BRONNEN

- Abbott, J. (2005). Understanding and Managing the Unknown: The Nature of Uncertainty in Planning. *Journal of Planning Education and Research*, 24(3), 237-251.
- Abma, A. T. (1996). *Responsief evalueren: discourses, controversen en allianties in het post-moderne*. Instituut Beleid en Management Gezondheidszorg-Health policy and management (iBMG), Delft.
- Aerts, P. & Baert, F. (2012). *Analyse en samenvatting van de arresten van de Raad van State over Ruimtelijke uitvoeringsplannen*.
- Akgün, A. A., Van Leeuwen, E. & Nijkamp, P. (2012). A multi-actor multi-criteria scenario analysis of regional sustainable resource policy. *Ecological Economics*, 78, 19-28.
- Albrechts, L. (2001). In Pursuit of New Approaches to Strategic Spatial Planning. A European Perspective. *International Planning Studies*, 6(3), 293-310.
- Alexander, E. R. & Faludi, A. (1989). Planning and Plan Implementation: Notes on Evaluation Criteria. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 16(2), 127-140.
- Alkin, M. (2004). An evaluation theory tree. *Evaluation roots: tracing theorists' views and influences* (pp. 12-65): Sage Publications.
- Allen, P. M. (2001). A Complex Systems Approach to Learning in Adaptive Networks. *International Journal of Innovation Management*, 5(2), 149.
- Alterman, R. & Hill, M. (1978). Implementation of Urban Land Use Plans. *Journal of the American Institute of Planners*, 44(3), 274-285.
- Ampe, J., Geudens, T. & Macharis, C. (2008). *Multi-criteria Analyse en Multi-Actor Multi-Criteria Analyse. Mogelijke meerwaarde voor de evaluatie van verkeersveiligheidsmaatregelen*. Diepenbeek.
- Antea Group & KULeuven. (2013). *Evaluatie van de drukfactoren in agrarische gebieden en opstellen van een ruimtelijk afwegingskader voor niet-agrarische transformaties*.
- APS. (2002). *Handleiding: opvolgen en evalueren van het beleid*. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Planning en Statistiek.
- Arkesteijn, M., van Mierlo, B. & Potters, J. (2007). *Methoden voor monitoring en evaluatie van innovatieprojecten*. Lelystad.
- Armitage, D., Marschke, M. & Plummer, R. (2008). Adaptive co-management and the paradox of learning. *Global Environmental Change*, 18(1), 86-98.
- ASK. (2013). *Aanvraag Sloopvergunning bedrijfsgebouw Atelfond, juli 2013*.
- Baer, W. C. (1997). General Plan Evaluation Criteria: An Approach to Making Better Plans. *Journal of the American Planning Association*, 63(3), 329-344.
- Balducci, A., Boelens, L., Hillier, J., Nyseth, T. & Wilkinson, C. (2011). Introduction: Strategic spatial planning in uncertainty: theory and exploratory practice. *Town Planning Review*, 82(5), 481-501.
- Barnes, M., Matka, E. & Sullivan, H. (2003). Evidence, Understanding and Complexity: Evaluation in Non-Linear Systems. *Evaluation*, 9(3), 265-284.
- Belsey, C. (2002). *Poststructuralism: A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Berke, P., Backhurst, M., Day, M., Ericksen, N., Laurian, L., Crawford, J. & Dixon, J. (2006). What makes plan implementation successful? An evaluation of local plans and implementation practices in New Zealand. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 33(4), 581-600.
- Beukers, E. (2015). The CBA Dialogue: early interaction between plan owners and evaluators for the assessment of integrated transport plans in a cost-benefit analysis. In J. Woltjer, E. Alexander, A. Hull & M. Ruth (Eds.), *Place-based evaluation for integrated land use management* (pp. 284-299). Farnham: Ashgate.
- Beukers, E., Bertolini, L. & Te Brömmelstroet, M. (2013). *De MKBA-dialoog. Verbetering van het MKBA-proces bij analyse van ruimtelijk-infrastructurele plannen*.
- Beukers, E., Bertolini, L. & Te Brömmelstroet, M. (2014). Using cost benefit analysis as a learning process: identifying interventions for improving communication and trust. *Transport Policy*, 31, 61-72.
- Beunen, R., Van Assche, K. & Duineveld, M. (2015). The Search for Evolutionary Approaches to Governance. In R. Beunen, K. Van Assche & M. Duineveld (Eds.), *Evolutionary Governance Theory* (pp. 3-17). New York: Springer International Publishing.

- Boelens, L. (2009). *The Urban Connection: an actor-relational approach to urban planning*. Rotterdam: 010-Publishers.
- Boelens, L. & de Roo, G. (2016). Planning of undefined becoming: First encounters of planners beyond the plan. *Planning Theory*, 15(1), 42-67.
- Boelens, L. & Goethals, M. (2015). *Living labs: co-evolutie planning met onderzoekers, overheden, burgers en ondernemers voor uitvoerbare ruimtelijke projecten*. Heverlee: Steunpunt Ruimte.
- Bressers, J. & Hoogerwerf, A. (1995a). *Beleidsvaluatie*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Bressers, J. & Hoogerwerf, A. (1995b). Inleiding tot de beleidsvaluatie *Beleidsvaluatie* (pp. 19-32). Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Bressers, N. (2011). *Co-Creating Innovation: A Systemic Learning Evaluation of Knowledge and Innovation Programmes*. Ph.D. thesis, Erasmus University Rotterdam.
- Bressers, N., Edelenbos, J., van Meerkerk, I. & Verweij, S. (2015). Management van grilligheid in stedelijke projecten. *Rooilijn*, 48(3), 204-209.
- Bressers, N. & Gerrits, L. (2013). A Complexity-Informed Approach to Evaluating National Knowledge and Innovation Programmes. *Systems Research and Behavioral Science*.
- Brody, S. D. & Highfield, W. E. (2005). Does Planning Work?: Testing the Implementation of Local Environmental Planning in Florida. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 159-175.
- Buijs, J.-M., Eshuis, J. & Byrne, D. (2009). Approaches to Researching Complexity in Public Management. In G. Teisman, A. van Buuren & L. Gerrits (Eds.), *Managing Complex Governance Systems: Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments* (pp. 37-55). New York and London: Routledge.
- Bureau B+B. (2012). *Fiche masterplan innovatiepool Turnhout*.
- Burssens, D. (2007). Hoe evident is evidencebased beleid? *Alert*, 33(3), 52-63.
- Calkins, H. W. (1979). The Planning Monitor: an Accountability Theory of Plan Evaluation. *Environment and Planning A*, 11(7), 745-758.
- Carmona, M. & Sieh, L. (2008). Performance Measurement in Planning - Towards a Holistic View. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(2), 428-454.
- Carneiro, G. (2013). Evaluation of marine spatial planning. *Marine Policy*, 37, 214-229.
- Chelimsky, E. & Shadish, W. R. (1997). *Evaluation for the 21st century: a handbook*. Thousand Oaks CA: Sage.
- Christensen, K. S. (1985). Coping with Uncertainty in Planning. *Journal of the American Planning Association*, 51(1), 63-73.
- Christie, C. & Alkin, M. (2008). Evaluation theory tree re-examined. *Studies in Educational Evaluation*, 34(3), 131-135.
- Commissie Van Veen. (1971). *Rapport van de Commissie Interdepartementale taakverdeling en coördinatie*. Den Haag: SDU.
- Cousins, J. B. & Earl, L. M. (1992). The case for participatory evaluation. *Educational evaluation and policy analysis*, 14(4), 397-418.
- Crabbé, A., Gysen, J. & Leroy, P. (2006). *Vademecum milieubeleidsvaluatie*. Brugge: Vanden Broele.
- Dabinett, G. & Richardson, T. (1999). The European Spatial Approach. The Role of Power and Knowledge in Strategic Planning and Policy Evaluation. *Evaluation*, 5(2), 220-236.
- De Bruyn, J. & Van Acker, M. (2012). *Turnhout 1212-2012. 800 jaar stad maken in de Kempen*. Turnhout: Brepols.
- De Peuter, B. (2008). *Towards a mature evaluation culture in Belgium and Flanders? A search of drivers, recent developments and challenges*. Paper presented at the symposium: Policy and programme evaluation in Europe: cultures and prospects, Strasbourg.
- De Peuter, B., De Smedt, J. & Bouckaert, G. (2007a). *Handleiding beleidsvaluatie. Deel 1: evaluatiedesign en -management* Brussel: Steunpunt beleidsrelevant onderzoek. Bestuurlijke organisatie Vlaanderen.
- De Peuter, B., De Smedt, J. & Bouckaert, G. (2007b). *Handleiding beleidsvaluatie. Deel 3: evaluatietechnieken*. Brussel: Steunpunt beleidsrelevant onderzoek. Bestuurlijke organisatie Vlaanderen.
- De Peuter, B., De Smedt, J. & Bouckaert, G. (2007c). *Handleiding beleidsvaluatie. Deel 4: praktijkvoorbeelden*. Brussel: Steunpunt beleidsrelevant onderzoek. Bestuurlijke organisatie Vlaanderen.
- De Peuter, B., De Smedt, J., Van Dooren, W. & Bouckaert, G. (2007). *Handleiding beleidsvaluatie. Deel 2: Monitoring van beleid*. Brussel: Steunpunt beleidsrelevant onderzoek. Bestuurlijke organisatie Vlaanderen.

- De Peuter, B., Pattyn, V. & Brans, M. (2010). *Policy evaluation before and after the governmental reform in Flanders (Belgium). Progress in evaluating progress?* Paper presented at the 9 th European Evaluation Society international conference, Prague.
- de Roo, G. (2000). Environmental Conflicts in Compact Cities: Complexity, Decisionmaking, and Policy Approaches. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 27(1), 151-162.
- de Roo, G., Hillier, J. & Van Wezemaal, J. (Eds.). (2012). *Complexity and Planning. Systems, Assemblages and Simulations*. Farnham: Ashgate.
- De Roo, K. (2002). Beleidsvaluatie: een gebruiksaanwijziging. *Natuurfocus*, 1(3), 97-102.
- Decorte, G. & Debaere, K. (2010). *Ontwerp charter strategisch project Groene Sporen*.
- Departement Ruimte Vlaanderen. (2007). *Besluit van de Vlaamse Regering van 5 oktober 2007 tot bepaling van de voorwaarden voor de toekenning van subsidies voor strategische projecten ter uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen*.
- Departement Ruimte Vlaanderen. (2011). Verwervingssubsidie Turnhout 2012. Retrieved January 8, 2014, from <http://rsv.vlaanderen.be/>
- Donaldson, S. I. & Lipsey, M. W. (2006). Roles for theory in contemporary evaluation practice: developing practical knowledge. In I. Shaw, J. Greene & M. Mark (Eds.), *Handbook of evaluation*. Thousand Oaks: Sage.
- Dye, T. R. (1995). *Understanding Public Policy*: Prentice Hall.
- Edelenbos, J. & van Buuren, A. (2005a). Evaluatie als leerproces. Een nadere kennismaking met 'lerende evaluatie'. *Bestuurskunde*, 14(6), 2-12.
- Edelenbos, J. & van Buuren, A. (2005b). The Learning Evaluation. A Theoretical and Empirical Exploration. *Evaluation review*, 29(6), 591-612.
- Edelenbos, J. & van Buuren, A. (2006). Innovations in the Dutch polder: Communities of practice and the challenge of coevolution. *Emergence: Complexity and Organization*, 8(1), 42-49.
- Esteves, A. M., Franks, D. & Vanclay, F. (2012). Social impact assessment: the state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(1), 34-42.
- Esti, D. R., Woltjer, J. & Hasanov, M. (2013). *Workshop report. Evaluation in Integrated Land-Use Management*.
- European Commission. (1999). *The means collection - Evaluating socio-economic programmes*. Luxembourg.
- EvalPartners. (2014). 2015 declared as the International Year of Evaluation Retrieved December, 15, 2015, from http://mymande.org/evalyear/Declaring_2015_as_the_International_Year_of_Evaluation
- Faludi, A. (2000). The Performance of Spatial Planning. *Planning Practice & Research*, 15(4), 299-318.
- Faludi, A. & Voogd, H. (1985). *Evaluation of complex policy problems*. Delft, Netherlands: Delftsche Uitgevers Maatschappij.
- Ferrand, N. (1996). *Modelling and supporting multi-actor spatial planning using Multi-agent systems*. Paper presented at the Third international conference integrating GIS and environmental modelling, Santa Fe.
- Flood, R. L. (2002). *Rethinking the fifth discipline: Learning within the unknowable*: Routledge.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.
- Furubo, J., Rist, R. & Sandahl, R. (2002). *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- Geels, F. W. & Schot, J. (2007). Typology of sociotechnical transition pathways. *Research policy*, 36(3), 399-417.
- Gemeente Harelbeke. (2007). *Gemeenteraad 9 juli 2007 (beknopt gemeenteraadsverslag)*.
- Gemeente Wevelgem. (2008). *Onderzoek tot Plan-MER-plicht (screening) gemeentelijke RUP nr. 91 'Groen Lint'*.
- Gerrits, L. (2011). A coevolutionary revision of decision making processes: an analysis of port extensions in Germany, Belgium and The Netherlands. *Public Administration Quarterly*, 35(3), 309-341.
- Grontmij. (2012). *Portfolio dorpskernvernieuwing*.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1990). *Fourth generation evaluation* (2nd print. ed.). Newbury Park (Calif.): Sage.
- Gysen, J. & Kaesemans, B. (2012). *Beleidsplanning, -monitoring en -evaluatie*. Brussel: Politeia.
- Hamers, D., Bijlsma, L. & van Hoorn, A. (2012). *The plan review. A new approach to urban project assessment*. Paper presented at the AESOP 26th Annual congress: Planning to achieve, planning to avoid, Ankara.

- Hamers, D., Bijlsma, L. & van Hoorn, A. (2015). The Plan Review: a new approach to discussing, assessing and improving urban projects in a changing planning practice. In J. Woltjer, E. Alexander, A. Hull & M. Ruth (Eds.), *Place-based evaluation for integrated land use management* (pp. 261-281). Farnham: Ashgate.
- Hanemaayer, D. (2012). *Ex ante evaluatie in Nederland*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Hartmann, T. & Needham, D. B. (2012). *Planning by law and property rights reconsidered*. Farnham, UK: Ashgate.
- Healey, P. (2011). Civic Capacity, Progressive Localism and the Role of Planning. RTPI Nathaniel Lichfield Annual Lecture.
- Hermans, L. M., Naber, A. C. & Enserink, B. (2012). An approach to design long-term monitoring and evaluation frameworks in multi-actor systems—A case in water management. *Evaluation and Program Planning*, 35(4), 427-438.
- Hertogh, M. & Westerveld, E. (2010). *Playing with Complexity: Management and organisation of large infrastructure projects*. Erasmus University, Rotterdam.
- Heylen, K., Haffner, M. & Winters, S. (2010). *Globaal kader voor ex post evaluatie van beleidsmaatregelen voor wonen*. Heverlee: Steunpunt Ruimte en Wonen.
- Hill, M. (1968). A Goals-Achievement Matrix for Evaluating Alternative Plans. *Journal of the American Institute of Planners*, 34(1), 19-29.
- Hillier, J. (2007). *Stretching beyond the horizon: a multiplanar theory of spatial planning and governance*. Ashgate Publishing, Ltd.
- Hillier, J. (2008). Plan(e) Speaking: a Multiplanar Theory of Spatial Planning. *Planning Theory*, 7(1), 24-50.
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (Eds.). (1989). *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Houppermans, M. (2015). Beleidsonderzoek en de kennissamenleving. In P. van Hoesel, J. Mevissen & B. Dekker (Eds.), *Kennis voor beleid. Beleidsonderzoek in Nederland* (pp. 59-79). Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- House, E. R. & Howe, K. R. (2000). Deliberative democratic evaluation in practice *Evaluation Models* (pp. 409-421): Springer.
- Hull, A., Alexander, E. R., Khakee, A. & Woltjer, J. (2011). *Evaluation for participation and sustainability in planning*. London: Routledge.
- IDEA Consult. (2010). *Innovatiepool Turnhout, Eindrapport*.
- IDEA Consult. (2012). Oriëntatie zorginnovatiecluster Turnhout. Retrieved January 15, 2014, from <http://www.ideaconsult.be/>
- Intercommunale Leiedal. (2008). *Heerlijke heulebeek, eindrapport april 2008*. Kortrijk.
- Intercommunale Leiedal. (2012). *Masterplan woonpark Harelbeke-Kuurne*.
- Intercommunale Leiedal & Provincie West-Vlaanderen. (2005). *Geïntegreerde gebiedsvisie Leievallei tussen Wervik en Kortrijk*.
- Intercommunale Leiedal & Provincie West-Vlaanderen. (2009). *Eerste oproep - aanvraagformulier subsidiëren strategische projecten in uitvoering van het RSV, Regionale groenstructuur Zuid-West-Vlaanderen/ Leievallei Wervik-Waregem*.
- Intercommunale Leiedal & Provincie West-Vlaanderen. (2010). *Groene Sporen officieel van start*.
- Intercommunale Leiedal & Provincie West-Vlaanderen. (2012). *Evaluatie strategisch project Groene Sporen*.
- Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen. (2008). *Ontwerpstudie Innovatiepark Turnhout*.
- Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen, Libost-groep & Witteveen + Bos. (2005). *Kaderplan multifunctioneel ontwikkelingsperspectief en strategisch beleidsplan voor het kanaal Dessel-Turnhout-Schoten*.
- Kato, S. & Ahern, J. (2008). 'Learning by doing': adaptive planning as a strategy to address uncertainty in planning. *Journal of Environmental Planning and Management*, 51(4), 543-559.
- Khakee, A. (1998). Evaluation and Planning: inseparable concepts. *Town Planning Review*, 69(4), 359-374.
- Khakee, A. (2003). The Emerging Gap between Evaluation Research and Practice. *Evaluation*, 9(3), 340-352.
- Klaassen, A. W. (2000). *Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk*. 's Gravenhage: Elsevier.
- Klein Haarhuis, C., Smit, M. & Keulemans, S. (2014). Ex ante onderzoek in beeld: over aard, aantal en gebruik van ex ante onderzoek bij beleidsvoorbereiding. *Beleidsonderzoek online*. Retrieved from

- Korsten, A. (2013). *Wat ervan terecht komt. Zicht op beleidsevaluatie*.
- Kreukels, T. (1985). Planning als spiegel van de westerse samenleving. *Beleid en Maatschappij*, 12.
- Kuindersma, W. & Boonstra, F. G. (2005). *Methoden van beleidsevaluatie onder de loep; een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau*. Wageningen: Natuurplanbureau.
- Kwakkel, J. & van der Pas, J. (2011). Evaluation of infrastructure planning approaches: An analogy with medicine. *Futures*, 43(9), 934-946.
- Lambooy, J. G. & Boschma, R. A. (2001). Evolutionary economics and regional policy. *Annals of Regional Science*, 35(1), 113-131.
- Lannoo, S. & Verlet, D. (2009). Een Dorpshuis als Ontmoetingsplaats: Ontwerp van Beleidsevaluatie. In D. Verlet & C. Devos (Eds.), *Over beleidsevaluatie: van theorie naar praktijk en terug* (pp. 222-247). Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Laurian, L., Crawford, J., Day, M., Kouwenhoven, P., Mason, G., Ericksen, N. & Beattie, L. (2010). Evaluating the outcomes of plans: theory, practice, and methodology. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 37(4), 740-757.
- Laurian, L., Day, M., Backhurst, M., Berke, P., Ericksen, N., Crawford, J., Dixon, J. & Chapman, S. (2004). What drives plan implementation? Plans, planning agencies and developers. *Journal of Environmental Planning and Management*, 47(4), 555-577.
- Laurian, L., Day, M., Berke, P., Ericksen, N., Backhurst, M., Crawford, J. & Dixon, J. (2004). Evaluating Plan Implementation: a Conformance-Based Methodology. *Journal of the American Planning Association*, 70(4), 471-480.
- Leeuw, F. L. & Furubo, J.-E. (2008). Evaluation Systems: What Are They and Why Study Them? *Evaluation*, 14(2), 157-169.
- Lessard, G. (1998). An adaptive approach to planning and decision-making. *Landscape and Urban Planning*, 40(1-3), 81-87.
- Ligthart, S. (2007). *Natuurbeleid met kwaliteit. Het Milieu- en Natuurplanbureau en natuurbeleidsevaluatie in de periode 1998-2006*. Wageningen.
- Linkov, I., Satterstrom, F. K., Kiker, G., Batchelor, C., Bridges, T. & Ferguson, E. (2006). From comparative risk assessment to multi-criteria decision analysis and adaptive management: Recent developments and applications. *Environment International*, 32(8), 1072-1093.
- Luhmann, N. (1990). *Political theory in the welfare state*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Lutz, S. (2007). *Learning Plans for Learning Communities: adaptive management applied in the urban planning context*. The University of British Columbia.
- M² architecten. (2006). *Ontwerpstudie Foresco voor masterplan*.
- Macharis, C., Turckin, L. & Lebeau, K. (2012). Multi actor multi criteria analysis (MAMCA) as a tool to support sustainable decisions: State of use. *Decision Support Systems*, 54(1), 610-620.
- Mastop, H. & Faludi, A. (1997). Evaluation of Strategic Plans: the Performance Principle. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 24(6), 815-832.
- McDavid, J. C. & Hawthorn, L. R. L. (2006). *Program evaluation & performance measurement: an introduction to practice*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Mens, M., Kwakkel, J., de Jong, A., Thissen, W. & van der Sluijs, J. (2012). *Kennis voor Klimaat. Begrippen rondom onzekerheid*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Nederland. (2012). *Evaluatie als fundering voor het beleid*.
- Murdoch, J. (2006). *Post-structuralist geography: a guide to relational space*. London: Sage.
- N.N. (2012). *Nota aan het college van burgemeester en schepenen, agendapunt: 'Heerlijke Heulebeek' stand van zake*. Wevelgem.
- Nys, L. (1976). Fusies van vennootschappen naar Belgisch recht. *Jura Falconis*, 12(1), 79.
- OECD. (2015). *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. Paris: OECD Publishing.

- Oliveira, V. (2015). The plan-process-results (PPR): methodology for evaluation and planning. In J. Woltjer, E. Alexander, A. Hull & M. Ruth (Eds.), *Place-based evaluation for integrated land use management* (pp. 139-163). Farnham: Ashgate.
- Oliveira, V. & Pinho, P. (2010a). Evaluation in Urban Planning: Advances and Prospects. *Journal of Planning Literature*, 24(4), 343-361.
- Oliveira, V. & Pinho, P. (2010b). Measuring success in planning: Developing and testing a methodology for planning evaluation. *The Town Planning Review*, 81(3), 307-332.
- Oliveira, V. & Pinho, P. (2011). Bridging the gap between planning evaluation and programme evaluation: The contribution of the PPR methodology. *Evaluation*, 17(3), 293-307.
- Patassini, D., Basso, M. & Borghelot, G. (2015). Spatial patterns of the 'mestre through highway' within the Venetian Metropolitan Area (Italy). In J. Woltjer, E. Alexander, A. Hull & M. Ruth (Eds.), *Place-based evaluation for integrated land use management* (pp. 201-221). Farnham: Ashgate.
- Paterson, J. & Teubner, G. (2005). Changing Maps: Empirical Legal Autopoiesis. In R. Banakar & M. Travers (Eds.), *Theory and Method in Socio-legal Research* (pp. 215-237). Oxford and Portland: Hart Publishing.
- Patton, M. Q. (1994). Developmental Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 15(3), 311-319.
- Patton, M. Q. (1996). *Utilization-focused evaluation: the new century text*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Patton, M. Q. (2010). *Developmental evaluation: Applying complexity concepts to enhance innovation and use*.
- Pattyn, V. (2014a). *Policy evaluation (in)activity unraveled*. Ph.D. thesis, KU Leuven, Leuven.
- Pattyn, V. (2014b). Why organizations (do not) evaluate? Explaining evaluation activity through the lens of configurational comparative methods. *Evaluation*, 20(3), 348-367.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-based policy: A realist perspective*. London: Sage publications.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. London: Sage.
- Pisman, A., Lüdtke, S., Lierman, S., Terry, E. & Voets, J. (2011). *Evaluatie 'geïntegreerde gebiedsvisie Leievalle tussen Wervik en Kortrijk'*.
- Popper, K. R. (1972). *Objective knowledge: An evolutionary approach*. Oxford: Clarendon Press.
- Portugali, J. (2000). *Self-organization and the city*. Berlin: Springer.
- Provincie West-Vlaanderen. (2012). Groene Sporen, kaart met alle deelgebieden. Retrieved January 17, 2014, from <http://rsv.vlaanderen.be/RSV/Strategischeprojecten>
- Provincie West-Vlaanderen, Provincie Oost-Vlaanderen & Intercommunale Leiedal. (2013). *Vijfde oproep 2012/2013, Subsidie strategische projecten in uitvoering van het RSV, Groene Sporen*.
- Rogers, P. J. (2008). Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions. *Evaluation*, 14(1), 29-48.
- Rossi, P., Lipsey, M. & Freeman, H. (2004). *Evaluation: a systematic approach*. Thousand Oaks: Sage.
- Rouge, M.-F. (1947). *La géonomie ou l'organisation de l'espace*. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Ruimte Vlaanderen. (2013a). *Effectiviteit planbatenheffing - monitoringsrapport*.
- Ruimte Vlaanderen. (2013b). *Missie, visie, waarden en structuur*. Brussel.
- Ruimte Vlaanderen. (2015). *Ondernemingsplan Ruimte Vlaanderen 2015, met doorkijk naar 2019*. Brussel.
- Rusche, K. & Wilker, J. (2015). Social, economic and ecological benefits of landscape park projects: using benefit transfer to assess green infrastructure projects. In J. Woltjer, E. Alexander, A. Hull & M. Ruth (Eds.), *Place-based evaluation for integrated land use management* (pp. 57-74). Farnham: Ashgate.
- Ruth, M., Zhu, J., Lee, N. & Mirzaee, S. (2015). Creating and evaluating co-benefits and co-costs of environmental policies and investments in urban areas. In J. Woltjer, E. Alexander, A. Hull & M. Ruth (Eds.), *Place-based evaluation for integrated land use management* (pp. 27-56). Farnham: Ashgate.
- Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. J. (1999). The advocacy-coalition-framework. an assessment. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 117-166). Boulder: Westview Press.
- Salet, W., Bertolini, L. & Giezen, M. (2012). Complexity and Uncertainty: Problem or Asset in Decision Making of Mega Infrastructure Projects? *International Journal of Urban and Regional Research*.
- Sanderson, I. (2000). Evaluation in Complex Policy Systems. *Evaluation*, 6(4), 433-454.
- Scriven, M. (1981). *The logic of evaluation*. Pt. Reyes, Calif.: Edgepress.

- Scriven, M. (1991). *Evaluation thesaurus. Fourth edition*. Newbury Park: Sage Publications.
- Scriven, M. (2007). The logic of evaluation. In H. Hansen, C. Tindale, J. Blair, R. Johnson & D. Goddens (Eds.), *Dissensus and the Search for Common Ground*. Windsor: OSSA.
- Seasons, M. (2003). Monitoring and Evaluation in Municipal Planning. *Journal of the American Planning Association*, 69(4), 430.
- SERV. (2015). *Tien denksproren voor ex post decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement*. Brussel.
- Stad Turnhout, Katholieke Hogeschool Kempen & Janssen Pharmaceutica. (2009). *Innovatiepact, 11 mei 2009*.
- Stadsregio Turnhout. (2012). Stadsregio Turnhout maakt werk van nieuwe ruimtelijke agenda. Retrieved October 15, 2013, from <http://www.stadsregioturnhout.be/>
- Stake, R. (1983). Program Evaluation, Particularly Responsive Evaluation *Evaluation Models* (Vol. 6, pp. 287-310): Springer Netherlands.
- Stake, R. E. (1998). *Multiple Case Study Research*. New York: The Guilford Press.
- Stalenhoef, G. & Van Rensbergen, T. (2012). *NIET MINDER MAAR MEER + MEER, Realisatie door samenwerking en bundeling van energie*. Paper presented at the Meer... met minder...?!: gebundelde papers en bijdragen aan de PlanDag 2012.
- Stame, N. (2004). Theory-Based Evaluation and Types of Complexity. *Evaluation*, 10(1), 58-76.
- Steigenga, W. (1964). *Moderne planologie*. Utrecht: Het Spectrum.
- Steunpunt Ruimte. (2012). *Meerjarenplan*.
- Stone, C. N. (2005). Rethinking the policy-politics connection. *Policy Studies*, 28(3-4), 241-260.
- Studiegroep Omgeving. (2005). *Voorstudie BPA Begijnveldekens Turnhout*.
- Studiegroep Omgeving. (2008a). *RUP Begijnveldekens*.
- Studiegroep Omgeving. (2008b). *RUP Begijnveldekens - MER-screening*.
- Studiegroep Omgeving. (2009). *Presentatie Buurtoverleg Noordboulevard*.
- Stufflebeam, D. (2001). Evaluation models. *New directions for evaluation*, 2001(89), 7-98.
- SumResearch. (2013). *Evaluatie van de uitvoering van het Handhavingsplan Ruimtelijke ordening over de eerste drie werkingsjaren*.
- Taket, A. & White, L. (1997). Working with Heterogeneity: A Pluralist Strategy for Evaluation. *Systems Research and Behavioral Science*, 14(2), 101-111.
- Talen, E. (1996a). After the Plans: Methods to Evaluate the Implementation Success of Plans. *Journal of Planning Education and Research*, 16(2), 79-91.
- Talen, E. (1996b). Do Plans Get Implemented? A Review of Evaluation in Planning. *Journal of Planning Literature*, 10(3), 248-259.
- Talen, E. (1997). Success, Failure, and Conformance: An Alternative Approach to Planning Evaluation. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 24(4), 573-587.
- Technum Tractebel Engineering & LDRadvocaten. (2012). *Onderzoek naar een instrumentarium voor strategisch en realisatiegericht ruimtelijk beleid in Vlaanderen*.
- Teisman, G., van Buuren, A. & Gerrits, L. (Eds.). (2009). *Managing Complex Governance Systems: Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments*. New York and London: Routledge.
- Teisman, G. & van der Meer, F.-B. (2002). *Evalueren om te leren: naar een evaluatiearrangement voor de Vijfde Nota RO*. Rotterdam: Erasmus University.
- Tempels, B. & Hartmann, T. (2014). A co-evolving frontier between land and water: dilemmas of flexibility versus robustness in flood risk management. *Water International*, 39(6), 872-883.
- Tennekes, J. & Hornis, W. (2008). *Ruimtelijke-effectanalyse van EU-beleid: een leidraad*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Terry, E. & Boelens, L. (2013). *Adaptive management and planning: the emergence of a new role for policy evaluation*. Paper presented at the AESOP/ACSP 5th joint congress 2013: planning for resilient cities and regions, Dublin.
- Terry, E., Boelens, L. & Pisman, A. (2016). Beyond the Divide: Evaluation in Co-evolutionary Spatial Planning. *European Planning Studies*. Retrieved from doi:10.1080/09654313.2016.1154019
- Terry, E. & Pisman, A. (2013). *Evaluatie ruimtelijk beleid in Vlaanderen*. Heverlee: Steunpunt Ruimte.

- Thrift, N. (1996). New Urban Eras and Old Technological Fears: Reconfiguring the Goodwill of Electronic Things. *Urban Studies*, 33(8), 1463-1493.
- Trochim, W. M. (2006). The research Methods Knowledge Base, 2nd Edition Retrieved October 20, 2014, from www.socialresearchmethods.net/kb/
- Turnhout. (2007). *Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan Turnhout*.
- Turnhout. (2008). *Eindrapport strategisch project Turnhout 2005-2008*.
- Turnhout. (2009). *Aanvraagformulier strategische projecten eerste oproep*.
- Turnhout. (2010a). *Aanvraag stedenbouwkundige vergunning Noordboulevard, begeleidende brief*.
- Turnhout. (2010b). *Goedkeuring samenwerkingsovereenkomst stad Turnhout en AGB voor woon- en innovatiepark in de stationsomgeving, 4 oktober 2010*.
- Turnhout. (2011a). *Aangepast bestuursakkoord, 16 mei 2011*.
- Turnhout. (2011b). *Aanvraag stedenbouwkundige vergunning Noordboulevard, begeleidende brief*.
- Turnhout. (2011c). *Strategisch project Turnhout 2012, Stand van zaken*.
- Turnhout. (2012). *Uittreksel uit de notulen van de gemeenteraad, zitting van 25 juni 2012*.
- Turnhout. (2013a). *Bestuursakkoord Turnhout 2013-2018*.
- Turnhout. (2013b). *Brief incorporatie SLIM in Brownfieldconvenant, 11 juni 2013*.
- TV B+B+B. (2012). *Stedelijke Innovatiepool Turnhout, masterplan*.
- United Nations Evaluation Group (UNEG). (2013). Statement by UN Secretary-General Ban Ki-moon at the Evaluation Week 2013 meeting organised by the UNEG. Retrieved December, 19, 2015, from <http://webtv.un.org/watch/ban-ki-moon-evaluation-week-2013-United-nations-evaluation-group-uneq/2305869682001/>
- Van Coppenolle, D. & Brans, M. (2005). *De beleidsvormingscapaciteit van de Vlaamse overheid: Een (zelf-)evaluatie*. Brussel: Steunpunt beleidsrelevant onderzoek. Bestuurlijke organisatie Vlaanderen.
- van der Meer, F.-B. & Edelenbos, J. (2006). Evaluation in Multi-Actor Policy Processes. Accountability, Learning and Co-operation. *Evaluation*, 12(2), 201-218.
- van Hoesel, P., Mevissen, J. & Dekker, B. (2015). *Kennis voor beleid. Beleidsonderzoek in Nederland*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- van Mierlo, B., Regeer, B., Van Amstel, M., Arkesteijn, M., Beekman, V., Bunders, J., de Cock Buning, T., Elzen, B., Hoes, A.-C. & Leeuwis, C. (2010). *Reflexieve monitoring in actie. Handvatten voor de monitoring van systeeminnovatieprojecten*. (9085857457). Boxpress.
- Van Ongevalle, J., Huyse, H., Temmink, C., Boutylova, E. & Maarse, A. (2012). *Dealing with complexity through "actor-focused" Planning, Monitoring & Evaluation (PME)*. PSO.
- Van Ongevalle, J., Huyse, H. & Van Petegem, P. (2014). Dealing with complexity through actor-focused planning, monitoring and evaluation (PME). *Evaluation*, 20(4), 447-466.
- Van Wymeersch, E. & Coppens, T. (2014). *Rapport WP 4. Evaluatie Strategische Projecten: tussentijds rapport [In Progress]*. Heverlee: Steunpunt Ruimte.
- Vanclay, F. & Esteves, A. M. (2015). Current trends in social impact assessment: implications for infrastructure developments. In J. Woltjer, E. Alexander, A. Hull & M. Ruth (Eds.), *Place-based evaluation for integrated land use management* (pp. 99-111). Farnham: Ashgate.
- Vandenbroeck, P., Kuhk, A., Lievois, E., Schreurs, J. & Moulart, F. (2011). *Toegevoegde waarde van scenario's voor ruimtelijk beleid*. Leuven.
- Varone, F., Jacob, S. & De Winter, L. (2005). Polity, Politics and Policy Evaluation in Belgium. *Evaluation*, 11(3), 253-273.
- Vedung, E. (2009). Book Review: Ann Crabbé and Pieter Leroy, The Handbook of Environmental Policy Evaluation: London and Sterling, VA: Earthscan, 2008. *Evaluation*, 15(4), 483-486.
- Vedung, E. (2010). Four Waves of Evaluation Diffusion. *Evaluation*, 16(3), 263-277.
- Verbeek, T. & Boelens, L. (2015). Environmental health in the complex city: a co-evolutionary approach. *Journal of Environmental Planning and Management*. Retrieved from doi:10.1080/09640568.2015.1127800
- Verelst, J. (2009). *Een brug te ver? Hoe de Lange Wapper aan het wankelen ging*. Antwerpen: Manteau.

- Verheijen, T. (2012, september 27th). Werf in uitvoering: fietsbrug Bels Lijntje wordt geopend, *Gazet van Antwerpen*.
- Verlet, D. (2008). *Good governance, corporate governance, government governance: what's in a name? Een theoretische situering van Beter Bestuurlijk Beleid*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Verlet, D. & Devos, C. (2009). *Over beleidsevaluatie: van theorie naar praktijk en terug*. Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Vermeersch, C. & Houthaeve, R. (1994). *Structuurplanning. Instrument voor het denken over en de vormgeving aan de ruimtelijke structuur* (Vol. XII). Brugge: Die Keure.
- Virtanen, P. & Uusikylä, P. (2004). Exploring the Missing Links between Cause and Effect: A Conceptual Framework for Understanding Micro–Macro Conversions in Programme Evaluation. *Evaluation*, 10(1), 77-91.
- Vlaams evaluatieplatform. (2011). Vlaams evaluatieplatform: missie. Retrieved October 7, 2015, from <http://www.evaluatieplatform.be/>
- Vlaamse overheid - Departement RWO - Afdeling Ruimtelijke Planning. (2012). *Proeftuin 3: monitoring en evaluatie van interne processen. Verrijking door monitoring, groeien naar efficiëntie door evaluatie: een verhaal van de kip of het ei*.
- Vlaamse overheid - Departement RWO. (2012). *Allemaal Ontvoegd. Actieplan 2015 (intern document)*.
- Vlaamse overheid. (2004). *Gewestelijk Ruimtelijke Uitvoeringsplan afbakening regionaalstedelijk gebied Turnhout (toelichtingsnota)*.
- Vlaamse overheid. (2009). *Beslissing onderzoek tot milieueffectenrapportage RUP Groen Lint*.
- Vlaamse overheid. (2010). *Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010*.
- Vlaamse overheid. (2011). *Positioning paper: beleidsevaluatie Ruimtelijk ordening op Vlaams niveau*.
- Vlaamse overheid. (2012a). *Goedkeuring gemeentelijk ruimtelijke uitvoeringsplan Groeninghe Ververij, gemeente Kuurne.*
- Vlaamse overheid. (2012b). Uitslagen verkiezingen Wevelgem 2006 en 2012. Retrieved December 15, 2013, from www.vlaanderenkiest.be
- Vlaamse overheid. (2013a). *Goedkeuring stedenbouwkundige attest masterplan, 22 augustus 2013*.
- Vlaamse overheid. (2013b). *Planning in Uitvoering: strategische projecten in het Vlaams Ruimtelijk Beleid*.
- Vlaamse overheid. (2014). *Vlaams Regeerakkoord 2014-2019*.
- Vlaamse overheid. (2015). *10 jaar economisch netwerk Albertkanaal 2005-2015*.
- Vlaamse overheid, Stad Turnhout & OVAM. (2012). *Brownfieldconvenant 74. Turnhout-stationsomgeving*.
- Vlaamse Regering. (2009). *Beleidsnota Ruimtelijke Ordening 2009-2014. Een ruimtelijk beleid voor en op het ritme van de maatschappij door Minister Philippe Muyters*.
- Vlaamse Regering. (2011). *Bisnota aan de Vlaamse Regering betreffende het programma Steunpunten voor beleidsrelevant onderzoek, derde generatie (2012-2016)*.
- Vlaamse Regering. (2014a). *Nota aan de leden van de Vlaamse Regering 19 december 2014, betreffende de evaluatie en optimalisatie 'afbakening van de gebieden van de agrarische en natuurlijke structuur'*.
- Vlaamse Regering. (2014b). *Omzendbrief van de Vlaamse Regering 14 maart 2014 betreffende de regelgevingsagenda, reguleringssimpactanalyse en compensatieregels administratieve lasten*.
- Vlaamse Regering. (2015). *Conceptnota aan de leden van de Vlaamse Regering, 17 juli 2015, betreffende de verdere aanpak en de lopende acties in het uitvoeringsprogramma voor het economisch netwerk Albertkanaal*.
- Voets, J., De Peuter, B., Vandekerckhove, B., Broeckaert, D., Le Roy, M., Maes, P., De Decker, P., Bervoets, W., van der Heijden, R. & Blummel, P. (2010). *Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen. (Evaluative research on the effectiveness of the implementation of spatial policy in Flanders)*. Brussels: Flemish Government.
- Volkery, A. & Ribeiro, T. (2009). Scenario planning in public policy: Understanding use, impacts and the role of institutional context factors. *Technological Forecasting and Social Change*, 76(9), 1198-1207.
- Voogd, H. (1997). The changing role of evaluation methods in a changing planning environment: Some Dutch experiences. *European Planning Studies*, 5(2), 257-266.
- Walker, W. E., Rahman, S. A. & Cave, J. (2001). Adaptive policies, policy analysis, and policy-making. *European Journal of Operational Research*, 128(2), 282-289.

- Walters, C. (1986). *Adaptive management of renewable resources*. Laxenburg: IIASA.
- Wholey, J. (2003). Using policy evaluation to support decision making and improve program performance. *Japanese Journal of Evaluation Studies*, 3(2), 6-21.
- Wholey, J., Hatry, H. & Newcomer, K. (2010). *Handbook of Practical Program Evaluation*. John Wiley & Sons, Incorporated.
- Widmer, T., Landert, C. & Bachmann, N. (2000). Evaluation Standards of SEVAL, the Swiss Evaluation Society.
- Woltjer, J., Alexander, E., Hull, A. & Ruth, M. (Eds.). (2015). *Place-based evaluation for integrated land use management*. Farnham: Ashgate.
- Wong, C. & Watkins, C. (2009). Conceptualising spatial planning outcomes: Towards an integrative measurement framework. *Town Planning Review*, 80(4), 481-516.
- Wong, C., Webb, B., Schulze-Baing, A., Baker, M. & Hincks, S. (2015). Spatial synergies and conflicts: monitoring government policies and programmes in England. In J. Woltjer, E. Alexander, A. Hull & M. Ruth (Eds.), *Place-based evaluation for integrated land use management* (pp. 179-200). Farnham: Ashgate.
- Yin, R. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage.

BIJLAGE

In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van de vragen die tijdens de semigestructureerde interviews gesteld zijn. De samenvattingen van de antwoorden tijdens deze interviews zijn beperkt openbaar, maar op te vragen bij de auteur.

1. Case Turnhout

1.1. Hanne Teunckens

Organisatie en relatie met project:	Projectleider Stationsomgeving Turnhout voor de dienst ruimtelijke ordening Turnhout
Datum:	3 oktober 2013, 6 januari 2015
Locatie:	Turnhout

1. Wie was projectcoördinator bij Turnhout 2012? 1 persoon of een team?
2. In het brownfieldconvenant is opgenomen dat er de stuurgroep het projectenforum samenstelt. Wat is dat projectenforum juist en gebeurt dit effectief?
3. BPI was opgenomen in de oorspronkelijke aanvraag van brownfieldconvenant, maar nadien niet meer. Hoe komt dit?
4. Innovatiepool Turnhout. Wat is de rol van Janssen Pharmaceutica hierin?
5. Begijnveldekens. Wat is de huidige toestand RUP Begijnveldekens? Moet men door de problematiek rond de Noordboulevard opnieuw beginnen?
6. Wat was de aanzet om plots volledig in te zetten op het park? De problemen met de Noordboulevard?
7. Wanneer is de eerste stedenbouwkundige vergunning voor Noordboulevard ingediend?
8. In bepaalde documenten wordt er verwezen naar de studie EIS 2011 (Economische Impact Studie?), maar ik kan hier niets over terugvinden.
9. Bestaat er een plan met fasering voor het project stationsomgeving?
10. De begeleiding van IDEA Consult, is dit voor het volledige deel Innovatiepool, of enkel voor LiCaLab?
11. Wat is de rol van de Interreg-subsidie Stationsomgevingen Vlaanderen-Nederland geweest?
12. Met wie is de ruilvereenkomst gesloten voor de eigenaars van de woningen in de Diksmuidestraat (Slim, Stad Turnhout, ASK,...)?
13. Wanneer is de stedenbouwkundige vergunning voor de fietsersbrug ingediend?

1.2. Hugo Meeus

Organisatie en relatie met project:	Coördinator Ruimtelijke ordening en mobiliteit voor de dienst ruimtelijke ordening stad Turnhout.
Datum:	16 oktober 2013
Locatie:	Turnhout

1. Wat is/was uw taak als projectcoördinator?
2. Wat is rol van stadsbestuur daarin?
3. Wat was de rol van Kelly Verheyen?
4. Hoe werkt de financiering van zo'n project binnen de stad?
5. Merk je de wisselingen in de gemeenteraad op vlak van ruimtelijke ontwikkelingen? Heeft dat invloed op het strategisch project?
6. Waarom de keuze om het project in te dienen als strategisch project?
7. Is er een overeenkomst met De Lijn?

1.3. Dirk Henckens

Organisatie en relatie met project:	Agentschap ondernemen, lid van stuurgroep Brownfieldconvenant 74: Turnhout Stationsomgeving
Datum:	8 november 2013
Locatie:	Gent

1. BPI zat in oorspronkelijke aanvraag van brownfieldconvenant, maar nadien niet meer. Hoe komt dit?
2. Wat is uw rol juist in het proces?
3. Welke vormen van evaluatie zijn er volgens u in het project aanwezig?

1.4. Gerard Stalenhoef

Organisatie en relatie met project:	Projectcoördinator voor de strategische projecten bij de Vlaamse overheid, departement Ruimte Vlaanderen, afdeling gebieden en projecten.
Datum:	25 november 2013
Locatie:	Brussel

1. Welke logica zit er achter de toekenning van subsidies? Waarom geef je als bovenlokale overheid subsidies aan lokale besturen?
2. Hoe wordt de commissie samengesteld die stemt over de strategische projecten. En hoe wordt er gestemd?
3. Wie was de jury die over de toekenning moest beslissen bij 'Turnhout 2012'?
4. Voor de case 'Turnhout 2012': heeft u weet van andere, complementaire subsidies? Hoe wordt nagegaan of extra subsidies wel in complementariteit zijn met deze van de Vlaamse Overheid? Moest dit niet het geval zijn, hoe wordt daar tegen opgetreden?
5. Merkt u dat politieke gebeurtenissen een invloed hebben op het project?

1.5. Sven Grooten

Organisatie en relatie met project:	Vennoot bij B-architecten, die samen met Bureau B+B het masterplan heeft ontworpen. Later ook kwaliteitsbewaker van het masterplan.
Datum:	15 april 2015
Locatie:	Antwerpen

1. Vanaf wanneer is B-architecten betrokken in het project en hoe?
2. Er waren workshops en overlegmomenten met bewoners om het masterplan te verfijnen, wat hield dat in?
3. Voor het station zelf, het busstation en de spoorwegonderdoorgang was een vervolgstudie nodig, volgens het masterplan. Zijn hier al plannen voor?
4. B-architecten werd als kwaliteitsbewaker aangesteld door nv SLIM (2014). Wat betekent die rol concreet?
5. Welke invulling zal het pioniersgebouw krijgen?
6. Wat zijn de (vreemde) wendingen in het proces en hoe komen die?
7. Welke reflectie- of evaluatiemomenten zijn er geweest? Hangt dat samen met wendingen in het proces?
8. Welke reflectie- of evaluatiemomenten zouden er idealiter geweest zijn?
9. Wie zou die evaluatie of reflectie dan moeten doen? Intern/extern?

1.6. Kelly Verheven

Organisatie en relatie met project:	Platformcoördinator LiCalab (Living and Care lab), voormalig
Datum:	Turnhout
Locatie:	17 april 2015

1. Vanaf wanneer bent u betrokken in het project en in welke rol?
2. Wat doet de vzw LiCalab juist?
3. In de vzw zitten verschillende partners. Welke rol spelen zij in de samenwerking? Met welke mogelijke bedrijfspartners is er overleg en zijn deze verankerd in de structuur?
4. Met welke actoren is er het meeste overleg?
5. Wat zijn de (vreemde) wendingen in het proces en hoe komen die? En wat zijn de sleutelmomenten?
6. Welke reflectie- of evaluatiemomenten zijn er geweest? Hangt dat samen met wendingen in het proces?
7. Welke reflectie- of evaluatiemomenten zouden er idealiter geweest zijn?
8. Wie zou die evaluatie of reflectie dan moeten doen? Intern/extern?

1.7. Eric Snoeckx

Organisatie en relatie met project:	Director Open Innovation & Networking bij Janssen Pharmaceutica, heeft contacten met Turnhout voor het warmtenetwerk.
Datum:	21 april 2015
Locatie:	Beerse

1. Vanaf wanneer bent u betrokken in het project en in welke rol?
2. In de initiële plannen van IOK bevatte het programma meer bedrijfsruimtes voor onder meer spin-offs. Had Janssen daar een plaats in?
3. Welke rol speelde Janssen in het innovatiepact met stad Turnhout en Thomas More Kempen. Wie was trekker?
4. Wat is de verhouding van Janssen tov LiCalab?
5. Wat is de verhouding van Janssen tov SLIM Turnhout?
6. Heeft Janssen Pharmaceutica een rol gespeeld bij het opstellen van het masterplan, zo ja, welke? Is er deelgenomen aan de workshops?
7. Wat is de juiste link tussen het warmtenet - diepe geothermie en de relatie met stationsomgeving? Is dit een realistisch spoor of eerder een interessante denkoefening?
8. Met welke actoren had u het meeste overleg?
9. Wat zijn de (vreemde) wendingen in het proces en hoe komen die?
10. Wat is de juiste link van het living lab met de stationsomgeving?
11. Welke reflectie of evaluatiemomenten zijn er geweest? Hangt dat samen met wendingen in het proces?
12. Welke reflectie of evaluatiemomenten zouden er idealiter geweest zijn?

1.8. Stijn Sneyers

Organisatie en relatie met project:	Diensthoud ruimtelijke planning en milieu bij IOK, Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen, die de eerste schetsen voor het masterplan opmaakten.
Datum:	28 april 2015
Locatie:	Geel

1. Vanaf wanneer bent u betrokken in het project en in welke rol?
2. Masterplan door IOK – wat is de verhouding met voorstel door M² architecten (iov. Foresco)
3. Initiële plannen van IOK: meer bedrijfsruimtes, spin-off. Wat hield dat juist in?
4. Met welke actoren had u het meeste overleg?
5. Wat zijn de sleutelmomenten in het proces geweest?
6. Waar zijn er (vreemde) wendingen geweest in het proces en hoe komen die?
7. Welke reflectie of evaluatiemomenten zijn er geweest? + Hangt dat samen met wendingen in het proces?
8. Is het terugtrekken van IOK uit het project een gevolg van een vorm van evaluatie/reflectie?
9. Welke reflectie of evaluatiemomenten zouden er idealiter geweest zijn?
10. Wie zou dat dan moeten doen? Intern/extern?

1.9. Gert Cowé

Organisatie en relatie met project:	Senior Investeringsmanager bij PMV, participatiemaatschappij Vlaanderen, die deel uitmaakt van de PPS SLIM Turnhout
Datum:	29 april 2015
Locatie:	Turnhout

1. Waarvoor staat PMV en wat is jullie corebusiness?
2. Vanaf wanneer bent u betrokken in het project en in welke rol?
3. Wat is de rol van PMV in SLIM?
4. Was er overleg met B-architecten voor het masterplan?
5. Met welke actoren had u het meeste overleg?
6. Met wie is er nu nog overleg?
7. Wat zijn de sleutelmomenten in het proces geweest?
8. Waar zijn er (vreemde) wendingen geweest in het proces en hoe komen die?
9. Welke reflectie of evaluatiemomenten zijn er geweest? + Hangt dat samen met wendingen in het proces?
10. Welke reflectie of evaluatiemomenten zouden er idealiter geweest zijn?
11. Wie zou dat dan moeten doen? Intern/extern?

1.10. Frederic De Vel

Organisatie en relatie met project:	Voormalig gedelegeerd bestuurder van Foresco, één van de voormalige bedrijven op de site.
Datum:	30 april 2015
Locatie:	Berchem

1. Vanaf wanneer bent u betrokken in het project en in welke rol?

2. Wat was de reden om te stoppen op de site in Turnhout?
3. Kunt u wat meer uitleg geven over het masterplan door M² architecten. Hoe reageerde Stad Turnhout op dit voorstel? Hoe komt het dat IOK een ander masterplan heeft opgemaakt nadien?
4. Initieel was BPI betrokken, waarom zijn die eruit gestapt? Wanneer is Hecta (ION) aangesproken? Klopt het dat zij een trekkende rol hebben opgenomen?
5. Wat is de reden om een brownfieldconvenant aan te vragen voor het project?
6. Hoe bent u nu nog betrokken?
7. Met welke actoren had u het meeste overleg? En met wie is er nu nog overleg?
8. Welke reflectie of evaluatiemomenten zijn er geweest? Hangt dat samen met wendingen in het proces?
9. Welke reflectie of evaluatiemomenten zouden er idealiter geweest zijn?

1.11. Davy Demuyneck, Arne Allewaert

Organisatie en relatie met project:	Projectleiders bij ION (vroeger Hecta en Hectare 4), projectontwikkelaar voor het deel van de voormalige Foresco-site van het innovatiepark. Maken ook deel uit van SLIM Turnhout.
Datum:	4 mei 2015
Locatie:	Gent (Conference Call)

1. Vanaf wanneer is ION (Hecta) betrokken in het project en in welke rol?
2. Door wie zijn jullie gecontacteerd?
3. Met welke actoren hadden jullie het meeste overleg?
 - a. Zijn dat dezelfde actoren waar er nu nog overleg mee is?
4. Andere actoren hebben gesproken over een warmtenet. (evt. gekoppeld aan Janssen Pharm.) Gezien dit een relatief nieuwe ontwikkeling is, vertraagt dit het proces niet? (is dit al voorzien in de eerste fases?)
5. Oorspronkelijk concept van Innovatiepool - innovatie in de zorg, lijkt niet echt opgenomen in de eerste fase van Niefhout (cfr. Promofilmpje op website). Hoe komt dit?
6. Wat zijn de sleutelmomenten in het proces geweest?
7. Waar zijn er (vreemde) wendingen geweest in het proces en hoe werden die veroorzaakt?
8. Welke reflectie of evaluatiemomenten zijn er geweest? + Hangt dat samen met wendingen in het proces?
9. Welke reflectie of evaluatiemomenten zouden er idealiter geweest zijn?
10. Wie zou dat dan moeten doen? Intern/extern?

1.12. Francis Stijnen

Organisatie en relatie met project:	Voormalig burgemeester van Turnhout, momenteel schepen van financiën en lid van de raad van bestuur van SLIM en ASK (Administratie- en Servicekantoor), dochtervenootschap van AGB (Autonoom Gemeentebedrijf voor Infrastructuur en Patrimoniumbeheer Turnhout).
Datum:	12 mei 2015
Locatie:	Turnhout

1. Vanaf wanneer bent u betrokken in het project en in welke rol?
2. Er was eerst een masterplan van M² architecten, nadien van IOK, later van B-architecten. Vanwaar steeds die veranderingen?

3. Wat heeft ervoor gezorgd dat er niet meer is verdergegaan met het masterplan van IOK?
4. Wat was de aanleiding om PMV te betrekken in het proces?
5. Een aantal actoren hebben gewezen op de zeer belangrijke (bemiddelende) rol die PMV gespeeld heeft. Heeft u dat ook zo ervaren?
6. Was het krijgen van de verwervingssubsidies een belangrijke stap in het proces?
7. B-architecten heeft verschillende workshops georganiseerd om het masterplan verder te verfijnen. Hoe hebben jullie die ervaren?
8. Met welke actoren had u het meeste overleg? Met wie is er nu nog overleg?
9. Wat zijn de sleutelmomenten in het proces geweest?
10. Waar zijn er (vreemde) wendingen geweest in het proces en hoe komen die?
11. Als we dit project vergelijken met andere projecten in Turnhout, is het dan goed/slecht gelopen, wat kunnen jullie eruit leren?
12. Welke reflectie of evaluatiemomenten zijn er geweest? + Hangt dat samen met wendingen in het proces?
13. Is het wegvallen van IOK uit het project een gevolg van een vorm van evaluatie/reflectie?
14. Welke reflectie of evaluatiemomenten zouden er idealiter geweest zijn?
15. Wie zou dat dan moeten doen? Intern/extern?

1.13. *Yves De Weerd*

Organisatie en relatie met project:	Transitiebegeleider voor het proces vanuit VITO vanaf 2014, Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek
Datum:	19 mei 2015
Locatie:	Antwerpen

1. Vanaf wanneer bent u betrokken in het project en in welke rol? Wie heeft u gecontacteerd?
2. Wat is de verhouding tot het innovatiepact? (getekend door Turnhout, Thomas More, Janssen Pharma. in mei 2009)
3. Was u betrokken bij de workshops van B-architecten?
4. Wat was de bedoeling van het traject van VITO?
5. Hoe verloopt de samenwerking met LiCalab?
6. Wat is jullie huidige opdracht?
7. In opdracht van wie wordt er nu gewerkt? SLIM / Stad? Met welke frequentie wordt er samengezeten met SLIM / Turnhout?
8. PMV sprak over jullie rol als een soort reflectiekamer. Ziet u dat ook zo? Vindt u dit vergelijkbaar met de rol van B-architecten als kwaliteitsbewaker?
9. Wat zijn de sleutelmomenten in het proces geweest? Waar zijn er (vreemde) wendingen geweest in het proces en hoe komen die?
10. Welke reflectie of evaluatiemomenten zijn er geweest? + Hangt dat samen met wendingen in het proces?
11. Wie zou dat dan moeten doen? Intern/extern?

2. Case Groene Sporen

2.1. Paul Geerts

Organisatie en relatie met project:	Projectcoördinatoren Groene Sporen I voor Intercommunale Leiedal
Datum:	14 november 2013
Locatie:	Kortrijk

1. Kunt u wat meer vertellen over het project Groene Sporen en de rol van Intercommunale Leiedal daarin?
2. Wat was de aanleiding om de subsidie aan te vragen?
3. Wat waren de sleutelmomenten in het proces?
4. Zijn er ook andere subsidies verkregen voor het project?
5. Welke vormen van evaluatie zitten er volgens u in het proces?

2.2. Gerard Stalenhoef en Tom Van Rensbergen

Organisatie en relatie met project:	Vlaamse overheid, departement Ruimte Vlaanderen, afdeling gebieden en projecten, projectcoördinator project Groene Sporen
Datum:	2 december 2013
Locatie:	Brussel

1. Kunnen jullie wat meer vertellen over het project Groene Sporen en de rol van de Vlaamse overheid hierin?
2. Hoe worden de subsidies toegekend? Op basis van welke criteria?
3. Zijn er voorwaarden aan verbonden om voor een tweede keer subsidies te verkrijgen?
4. Wat zijn volgens jullie de vormen van evaluatie die aan het instrument strategische projecten verbonden zijn?

2.3. Geert Delaere

Organisatie en relatie met project:	Dienst milieu, cel Groen, gemeente Wevelgem
Datum:	3 december 2013
Locatie:	Wevelgem

1. Kunt u wat meer vertellen over het project Groen Lint en de verhouding tot het project Groene Sporen?
2. Wat was de aanleiding voor het project Groen Lint?
3. Hoe zijn de verschillende actoren betrokken in het proces?
4. Hoe is de verhouding tot de andere partners in de Heulebeekvallei?
5. Wat wordt er door u beschouwd als evaluatie in het proces?

2.4. Cindy Deprez

Organisatie en relatie met project:	Dienst Stedenbouw, huisvesting en ruimtelijke ordening, gemeente Harelbeke
Datum:	5 december 2013 en 20 januari 2015
Locatie:	Harelbeke

1. Kunt u wat meer vertellen over het project Leieboorden Harelbeke-Kuurne?
2. Wat is de relatie tot het project Groene Sporen?
3. Wat is de voorgeschiedenis van het project?

4. In welke fase zit het project nu?
5. Wat zijn de sleutelmomenten in het proces geweest? Waar zijn er (vreemde) wendingen geweest in het proces en hoe komen die?
6. Welke reflectie of evaluatiemomenten zijn er geweest? + Hangt dat samen met wendingen in het proces?
7. Wie zou dat dan moeten doen? Intern/extern?

2.5. Bert Kestelyn, Isabelle Putseys

Organisatie en relatie met project:	Projectcoördinatoren Groene Sporen II, resp. voor Provincie West-Vlaanderen en voor Intercommunale Leiedal
Datum:	23 januari 2015
Locatie:	Kortrijk

1. Waarin zitten de verschillen tussen de eerste en tweede subsidieperiode van Groene Sporen?
2. Waarom is het project Groene Sporen in de tweede subsidieperiode groter geworden (in oppervlakte en actoren)?
3. Wat is er al gebeurd in het eerste werkingsjaar van de tweede subsidieperiode?
4. Hoe is het woonpark Harelbeke-Kuurne (uit eerste project Groene Sporen) juist betrokken bij Groene Sporen? Enkel omwille van de ligging of ook om andere redenen?
5. Kunnen jullie wat meer info geven over de evaluatie die in 2012 is uitgevoerd? Met welke reden is die uitgevoerd? Door wie? Is er gevolg gegeven aan de resultaten?
6. Wat zijn de sleutelmomenten in het proces geweest? Waar zijn er (vreemde) wendingen geweest in het proces en hoe komen die?
7. Welke reflectie of evaluatiemomenten zijn er geweest? + Hangt dat samen met wendingen in het proces?
8. Wie zou dat dan moeten doen? Intern/extern?
9. Is er ook al een evaluatie gepland voor het tweede traject van Groene Sporen?

In deze reeks van Steunpunt Ruimte:

Leeswijzer

Polycentriciteit

Veerkracht

Toekomstverkenning

Monitoring & evaluatie

Reeds uitgegeven onder verantwoordelijkheid van het Steunpunt Ruimte:

Strategische allianties en territoriale pacten voor een duurzame Vlaamse ruimte: visie van het expertenforum Ruimte Vlaanderen (2014)

Tom Coppens, Georges Allaert, Linda Boudry, Griet Celen, Hubert Gulinck, Dirk Lauwers

Living labs. Co-evolutie planning met onderzoekers, overheden, burgers en ondernemers voor uitvoerbare ruimtelijke plannen (2015)

Luuk Boelens, Michiel Dehaene, Marleen Goethals, Annette Kuhk, Jan Scheurs.