

Programma-evaluatie

Een exploratief onderzoek naar hoe een Theory Based Evaluation ex-durante kan worden uitgevoerd op een ruimtelijk beleidsprogramma



**rijksuniversiteit
groningen**



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat



Mobiliteit &
Verstedelijking

**Master Thesis Environmental & Infrastructure Planning
Rijksuniversiteit Groningen | Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen**

**Jos den Broeder
S4149637**

13-8-2020

Colofon

Project	Master thesis
Document	Programma-evaluatie. <i>Een exploratief onderzoek naar hoe een Theory Based Evaluation ex-durante kan worden uitgevoerd op een ruimtelijk beleidsprogramma.</i>
Status	Definitieve versie
Auteur	J. Den Broeder BsC. Broeder97@live.nl Studentnummer: S4149637
Opleiding	Rijksuniversiteit Groningen Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Master Environmental and Infrastructure Planning
Wetenschappelijk begeleider	Dr. T. Busscher
2 ^e corrector	Prof. Dr. E.J.M.M. Arts
Bron afbeelding voorpagina	Alclea (2015)
Datum	13 augustus 2020
Plaats	Maassluis
Kernwoorden	Programma-evaluatie, Ruimtelijke programma's, Theory Based Evaluation, Programmatheorie, Programmamanagement

Samenvatting

Theory Based Evaluations zijn beleidsevaluaties die inzicht geven in de relaties tussen activiteiten en resultaten van een programma door onder andere de programmatheorie in kaart te brengen. Veel bestaande evaluaties in ruimtelijke programma's kijken alleen maar naar activiteiten en resultaten en niet naar onderliggende theorieën en aannames, wat vaak leidt tot een 'black-box' evaluatie. Binnen ruimtelijke programma's is deze vorm van evalueren nog grotendeels onbekend terrein. In deze studie is een Theory Based Evaluation uitgevoerd op het ruimtelijk programma Mobiliteit en Verstedelijking. Dit programma is nog in ontwikkeling, waardoor de evaluatie uit wordt gevoerd tijdens de uitvoering van het programma (ex-durante). Door middel van een documentenanalyse en interviews met leden van het programmateam is een programmatheorie opgesteld, als belangrijkste onderdeel van een Theory Based Evaluation. Uit de analyse bleek dat dit een lastig proces is waar nog veel te leren valt, maar dat Theory Based Evaluations in potentie veel kunnen betekenen voor ruimtelijke programma's. Met dit exploratieve onderzoek is beoogd de eerste stap te zetten richting een nieuwe, beter gegronde vorm van evaluaties van ruimtelijke programma's.

Voorwoord

Beste Lezer,

Voor u ligt mijn masterscriptie ‘ Programma-evaluatie: *Een exploratief onderzoek naar hoe een Theory Based Evaluation ex-durante kan worden uitgevoerd op een ruimtelijk beleidsprogramma*’, geschreven ter afronding van de master Environmental & Infrastructure planning aan de Rijksuniversiteit Groningen. De titel van de master en de titel van de scriptie kan wellicht wat verwarring veroorzaken. Een beleidsevaluatie lijkt op het eerste gezicht vrij weinig overlap te hebben met de milieu- en infrastructuurplanologie. Wanneer iemand in september 2019, toen ik startte met deze master, mij deze titel voorlegde als zijnde een masterthesis van deze opleiding zou ik deze link misschien ook niet snel hebben gelegd. Tijdens de master ben ik er echter achter gekomen dat er veel meer schuilgaat achter planologie dan alleen maar de daadwerkelijke ingrepen in de fysieke ruimte zo goed mogelijk proberen te plannen. Tijdens het vak Project en Programmamanagement kregen we als studenten een kijkje in de keuken bij project- en programmamanagers in de ruimtelijke ordening en zagen we hoe processen in de praktijk tot stand komen. Dit vak heeft mij toen geënthousiasmeerd voor dit onderwerp waardoor ik uiteindelijk met de uitstekende begeleiding van Tim Busscher na een lange zoektocht terecht ben gekomen op dit onderwerp. Dat proces is niet altijd even makkelijk en leuk geweest, maar wel uitdagend. Bij deze wil ik Tim ook bedanken voor zijn begeleiding, motiverende gesprekken, oplossingsgerichte ideeën en kritische blik op hoe het managen van projecten en programma’s er in de praktijk aan toe gaat.

Dat laatste heb ik ook zelf mogen ervaren als stagiair bij het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat, als onderdeel van de Infrastructuur & Waterstaat Annotatie van de Rijksuniversiteit Groningen, waarin ik deels projectsecretaris was bij de case die in dit onderzoek centraal staat en deels mijn onderzoek heb uitgevoerd. Hiervoor wil ik Gerard Snel hartelijk bedanken. Voor het in mij gestelde vertrouwen, alle antwoorden op mijn vragen, het meedenken in het proces, zijn kritische blik op geschreven stukken en de erg fijne begeleiding voor mij als (afstudeer-) stagiair. Ik heb veel mogen leren bij het programma Mobiliteit en Verstedelijking, ondanks de corona-crisis die aan het begin van mijn stage een streep zette door een aantal activiteiten en de fysieke aanwezigheid op kantoor bij het Ministerie. Tijdens deze stage mocht ik ervaren hoe een ruimtelijk programma wordt opgezet, uitgedacht en uitgewerkt. Deze ervaring heb ik proberen mee te nemen in mijn onderzoek, waarmee dit onderzoek geschikt is voor onder andere programmamanagers die zoekend zijn naar een vernieuwende manier van evaluaties van hun programma’s gedurende de uitvoering. Ik hoop dat ik u als lezer, goed of minder goed bekend met dit onderwerp, net zo enthousiast kan maken voor deze kant van de planologie.

Ik wens u veel leesplezier,



Jos den Broeder

Inhoudsopgave

COLOFON	2
SAMENVATTING	3
VOORWOORD	3
LIJST MET FIGUREN	7
LIJST MET AFKORTINGEN	8
1. INTRODUCTIE	9
1.1 EEN ACHTERLOPENDE METROPOOLREGIO	9
1.2 HET PROGRAMMA MOVE	10
1.3 PROBLEEMSTELLING	11
1.4 DOELSTELLING	13
1.5 ONDERZOEKSVRAGEN	13
1.6 LEESWIJZER	14
2. THEORETISCH RAAMWERK	15
2.1 EEN INTRODUCTIE IN RUIMTELIJKE PROGRAMMA'S	15
2.2 THEORY BASED EVALUATION	16
2.2.1 PROGRAMMATHEORIE	17
2.2.2 IMPACT	18
2.2.3 OUTCOMES	19
2.2.4 OUTPUT	19
2.2.5 ACTIVITEITEN	20
2.2.6 AANNAMES	20
2.2.6 CONTEXT	21
2.2.7 RISICO'S	21
2.2.8 UITVOERING VAN EEN TBE EX-DURANTE.....	22
2.3 CONCEPTUEEL MODEL	22
3. ONDERZOEKSMETHODIEK	23
3.1 ONDERZOEKSSTRATEGIE	23
3.2 INTRODUCTIE VAN DE CASE	23
3.3 PROGRAMMA DOCUMENTATIE	26
3.4 INTERVIEWS	26
3.5 DATA-ANALYSE	27
3.7 ONDERZOEKSETHIEK	28

4. RESULTATEN	29
4.1 PROGRAMMATHEORIE MOVV	29
4.1.1 IMPACT.....	29
4.1.2 OUTCOMES.....	34
4.1.3 OUTPUT.....	37
4.1.4 ACTIVITEITEN.....	40
4.1.5 AANNAMES.....	41
4.1.6 CONTEXT.....	45
4.1.7 RISICO'S.....	46
4.2 VERSCHILLENDE PROGRAMMATHEORIEËN	47
5. CONCLUSIE, DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN	49
5.1 BEANTWOORDEN HOOFD- EN DEELVRAGEN	49
5.2 DISCUSSIE EN REFLECTIE	54
6. BIJLAGEN	57
BIJLAGE 1: LITERATUURLIJST	57
BIJLAGE 2: DOCUMENTENANALYSE	62
BIJLAGE 3: RESPONDENTEN	63
BIJLAGE 4: INTERVIEWGUIDE	64
BIJLAGE 5: CODEBOOM	65

Lijst met figuren

Tekstkader 1: De operationele en strategische doelstellingen van het programma MoVe	10
Figuur 1: Conceptueel Model	22
Figuur 2: Investeringskaart plangebied preverkenning MOVV	25
Figuur 3: Programmatheorie preverkenning MOVV	29
Figuur 4: Uitgesplitste programmatheorie MOVV	48

Lijst met afkortingen

AOS	Adaptieve Ontwikkelstrategie
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
HOV	Hoogwaardig Openbaar Vervoer
I&M	Ministerie van Infrastructuur & Milieu (inmiddels I&W)
I&W	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
IC	Intercity
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
MKBA	Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse
MoVe	Programma Mobiliteit & Verstedelijking
MOVV	Preverkenning Metropolitaan OV & Verstedelijking
MRDH	Metropoolregio Rotterdam – Den-Haag
OECD	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OV	Openbaar Vervoer
TBE	Theory Based Evaluation
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek

1. Introductie

1.1 Een achterlopende metropoolregio

De Metropoolregio Rotterdam-Den Haag, onderdeel van de Zuidelijke Randstad, staat in Nederland en Europa bekend als een regio met een economisch sterk karakter. Dat economisch sterke karakter van de regio uit zich door onder andere plaats te bieden aan veel verschillende internationale organisaties, kennisinstellingen, drie grote universiteiten, innovatieve sectoren zoals tuinbouw en de grootste haven van Europa. Daarmee heeft de regio meerdere internationale toplocaties voor bedrijvigheid (Van der Beuken et. al., 2015). Desondanks is uit onderzoek van het OECD (2016) gebleken dat, relatief gezien, de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag op het gebied van economische prestaties achterloopt op andere regio's in Nederland. Dit is onder andere te relateren aan de economische crisis, waardoor de omvang van de economie van de regio een afname kende van 1,5% tussen 2010 en 2014 (Van der Beuken et. al., 2015). Waar in de Zuidelijke Randstad de economie afnam in een periode van 4 jaar, bleef deze in de rest van Nederland op hetzelfde niveau. Volgens Van der Beuken et. al. (2015) heeft dit onder andere te maken met het nadrukkelijk sectorale karakter van de Zuidelijke Randstad. Zo is er tot nu toe weinig sprake van samenhang tussen de verschillende sectoren van het bedrijfsleven onderling en met de kennisinstellingen in de regio. Om de samenhang tussen die clusters te vergroten en zo kennisinstellingen en het bedrijfsleven beter bij elkaar te aansluiten, moet er veel gebeuren (Ministerie I&W, BZK, EZK, 2019). De gedachte is dat een betere aansluiting bijdraagt aan de agglomeratiekracht van de regio. Agglomeratiekracht houdt in dat kennis, kunde en kapitaal samenkomen. Hiervoor is het overbruggen van de sectorale structuur cruciaal (Ministerie BZK, 2016). Agglomeratiekracht is echter niet alleen afhankelijk van een betere samenhang tussen verschillende sectoren binnen de economie. De agglomeratiekracht van de Zuidelijke Randstad kan ook verhoogd worden door verdichting rondom knooppunten van woningen, werklocaties, voorzieningen en de verbindingen daartussen (Van der Beuken et. al., 2015; OECD, 2016). Dit soort stedelijke netwerkopschaling heeft namelijk directe invloed op de economische groeiprestaties, zo concludeert een rapport over de concurrentiekracht van Nederlandse steden (Van Oort et al., 2015). Deze beoogde verdichting hangt sterk samen met de woningbouwopgave die speelt in de Zuidelijke Randstad. Tot 2040 zijn er 240.000 woningen nodig in deze regio, waarvan er minstens 70.000 gerealiseerd moeten worden in gemengde woon-werkgebieden rondom Hoogwaardige Openbaar Vervoer (hierna HOV) knooppunten (Provincie Zuid-Holland, 2017).

Waar het vooralsnog in de regio ontbreekt aan samenhang en verbeterde verbinding, biedt deze woningbouwambitie een kans om de agglomeratiekracht te verbeteren (Ministerie I&W, BZK, EZK, 2019). Hierom is het van belang dat deze twee opgaves die spelen in de regio gezamenlijk worden opgepakt waarin verdichting en samenhang rondom woon, werk, en voorzieningenlocaties samengaan met het verbeteren van de verbindingen daartussen (Ministerie BZK, 2016). Daarnaast moet ook de bereikbaarheid in de regio aanzienlijk worden verbeterd, gezien de bestaande druk op de mobiliteit. Bij een groei van inwoners en logistiek zullen er bij ongewijzigd beleid bereikbaarheidsknelpunten ontstaan op zowel de weg als in het openbaar vervoer (Ministerie I&M, 2017)

1.2 Het programma MoVe

Om deze opgaves aan te pakken in de Zuidelijke Randstad is het gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma mobiliteit en verstedelijking (hierna: MoVe) Rotterdam-Den Haag opgericht (Touset et. al., 2019). Hierin werken het Ministerie van I&W en BZK samen met de provincie Zuid-Holland, de gemeenten Den Haag en Rotterdam en de MRDH (Ministerie I&W, BZK, EZK, 2019). Met dit programma wordt beoogd een samenhangend metropolitaan stedelijk gebied te ontwikkelen door de bereikbaarheidsopgave in samenhang met de verstedelijkingsopgave te realiseren. Zo moet de regio een stimulans krijgen in economische prestaties (Ministerie I&W, BZK, EZK, 2019). Onder het programma MoVe vallen verschillende projecten met betrekking tot het verbeteren van de mobiliteit. Deze projecten moeten uiteindelijk bijdragen aan de volgende geformuleerde operationele en strategische doelen van het programma MoVe voor de regio, zie tekstkader 1 (Ministerie I&W, BZK, EZK, 2019; MoVe RDH z.d.). Deze operationele en strategische doelen zijn geformuleerd voor het programma MoVe, dat bestaat uit verschillende projecten. De projecten zijn vervolgens weer afgestemd op deze doelen. Zo beoogt MoVe een integraal programma te zijn. Door in te zetten op het gezamenlijk identificeren en oppakken van grote opgaven in economie, verstedelijking en mobiliteit door middel van sturing op het bereiken van de doelen moet deze

Operationele doelen MoVe

- 1. Binnenstedelijke verdichting woningbouw:* Langs de Oude Lijn (Leiden – Dordrecht) en Randstadrail (Rotterdam/Zoetermeer-Den Haag) wordt de woningbouw geconcentreerd om het gebruik van OV te versterken en de groei van het autoverkeer te mitigeren
- 2. Schaalsprong Metropolitaan OV:* In samenhang met bovengenoemde verdichting wordt het OV stapsgewijs naar een hoger plan getild: frequenter, betrouwbaarder, meer kwaliteit, met goede stationslocaties waar andere modaliteiten aanlanden (S-bahn concept)
- 3. Gezonde mobiliteit:* Woon-werklocaties worden beter verbonden door binnen-en interstedelijke fietsroutes te versterken en fietsvoorzieningen op HOV-knoppen te verbeteren.
- 4. Ketenintegratie en mobiliteitstransitie:* De doorstroming op de wegen wordt beter door slimmer gebruik van bestaande capaciteit door (auto)mobiliteit duurzamer en slimmer te maken, de integratie van modaliteiten te verbeteren en de autodruk in de binnensteden te verminderen (parkeerbeleid)
- 5. Efficiëntere logistiek:* de logistieke relaties binnen de regio – zowel tussen mainport en greenports, als logistiek in de steden – worden versterkt zonder navenante druk op de wegen, door modal shift, slimme distributie, nieuwe technologieën en gedragsverandering.

Strategische doelen MoVe:

- 1. Vergroten agglomeratiekracht*
- 2. Kansen voor mensen*
- 3. Gezonde leefomgeving*
- 4. Versnelde woningbouw*

Tekstkader 1: De operationele en strategische doelstellingen van het programma MoVe (Bron: MoVe RDH, z.d.).

integraliteit gewaarborgd worden (MoVe RDH, z.d.). Deze ambitie wordt ook onderschreven in het MIRT-overzicht van onder andere het ministerie van I&W, waarin nadrukkelijk gestuurd wordt op wederkerige afspraken over stedelijke verdichting en versterking van bereikbaarheid in een gelijkwaardige samenwerking (Ministerie I&W, BZK, EZK, 2019).

Het programma MoVe is er dus op uit om de samenhang te vergroten tussen de domeinen van mobiliteit en verstedelijking. Door in een gezonde leefomgeving de agglomeratiekracht van de regio te vergroten en meer kansen voor mensen te creëren probeert het programma dit te bewerkstelligen. Dit programma kan worden gezien als een complex beleidsprogramma, vanwege de verschillende functies uit meerdere domeinen die moeten samenkomen in de (publieke) ruimte (van der Tak et al., 2016).

In de stedelijke en regionale ontwikkelingsplanologie hebben planologen de complexe taak om technische functies te combineren met politieke functies (Wiechmann, 2008). Dit wordt vaak vormgegeven door middel van ruimtelijke programma's, zoals het programma MoVe. Vaak dienen programma's veranderingen in of buiten de organisatie te bewerkstelligen, die niet tot stand zouden komen als er niet gericht aandacht aan wordt besteed (van der Tak et al., 2016). Dit soort programma's zijn erop gericht om complexe, strategische doelen te behalen door te werken in een tijdelijke organisatie. Nadat de doelen zijn geformuleerd, worden deze vertaald naar activiteiten en middelen die nodig zijn om deze doelen te behalen (Funnel en Rogers, 2011). De uitvoering van deze activiteiten leidt tot resultaten en uitkomsten, die zich daarna vertalen in effecten door het gebruik van de resultaten en uitkomsten (Van der Tak et al., 2018). Zo kan uiteindelijk met een evaluatie van het programma worden nagegaan of de juiste gewenste effecten zijn bereikt. Evaluatie van programma's is dan ook een belangrijk onderdeel van de zogeheten programma-cyclus, omdat daar de effecten van de activiteiten worden getoetst aan de vooropgestelde doelstellingen (Springer, 2005).

1.3 Probleemstelling

Hoewel monitoring en evaluatie een onderdeel is van de programmacyclus (Thiry, 2010; Levin en Green, 2016), gebeurt dit vaak vooral door te kijken naar de uitgevoerde activiteiten in het programma en niet op basis van onderliggende theorieën en aannames (Funnel en Rogers, 2011). Volgens Funnel en Rogers (2011) leidt dit vaak tot een '*black-box*' evaluatie, waarin alleen wordt geanalyseerd wat er in het programma gaat en wat eruit komt. De vragen hoe de *inputs* en *outcomes* zich tot elkaar verhouden en wat het proces is geweest van hoe de *inputs* hebben geleid tot *outcomes* wordt niet inzichtelijk met deze vorm van evaluatie.

Inzicht krijgen in de onderlinge relatie tussen *inputs* en *outcomes* gebeurt wel in *Theory Based Evaluations* (hierna TBE). Het concept van een TBE werd eind jaren '80 populair binnen voornamelijk gezondheidsstudies (Weiss, 1997; Birckmayer en Weiss, 2000). Deze vorm van evalueren focust zich op onderliggende theorieën aan de hand waarvan dat het doel of de doelen van

een programma worden bereikt. Door de ondernomen interventies/activiteiten langs de programmatheorie te leggen, kan worden gekeken welk effect een activiteit had op het programma en wat voor gevolgen dit had voor de te verwachten uitkomsten (Birckmayer en Weiss, 2000). Door middel van een TBE wordt inzicht vergaard in welke aannames ten grondslag liggen aan de activiteiten binnen een programma en kan gerichte monitoring plaatsvinden (Lawless et al., 2018). De afgelopen decennia is TBE vooral na afloop van een programma toegepast. Zo werd inzichtelijk welke activiteiten van het programma gebaseerd waren op welke (theoretische) aanname, en of deze aanname achteraf gezien juist was (Weiss, 1997; Birckmayer en Weiss, 2000; Lawless et al., 2018).

Binnen de gezondheidszorg is deze vorm van evaluatie een welbekend fenomeen, maar in de ruimtelijke planning wordt hier tot nu toe weinig aandacht aan gegeven. Oorzaken hiervan zijn de karakteristieken van het planningsysteem dat in gebruik is, en daarnaast de moeilijkheid van het kwantificeren van de resultaten van projecten uit de ruimtelijke ordening (Grădinaru et al., 2017). In ruimtelijke planning staan vaak plannen en navolgende besluiten centraal. Evaluaties zijn er vervolgens op gericht om inzicht te krijgen in de mate waarin de plannen ervoor zorgen dat het nemen van besluiten gefaciliteerd wordt (Faludi, 2000). Hiervoor is een evaluatie ex-durante een geschikte methode volgens Edelenbos en Van Buuren (2005). Tijdens een evaluatie ex-durante ligt de focus op het verbeteren van het programma tijdens het uitvoeren, waardoor adaptief plannen mogelijk wordt gemaakt (Edelenbos en van Buuren, 2005; Faludi, 2000). Alhoewel de resultaten van activiteiten misschien tijdens de uitvoering van een programma nog niet erg inzichtelijk zijn, kan wel de programmatheorie in kaart worden gebracht. Op die manier wordt dan duidelijk welke aannames er schuilgaan achter de ondernomen activiteiten en hoe wordt beoogd dat een activiteit bijdraagt aan het uiteindelijke doel van het programma (Funnel en Rogers, 2011; Zaucha en Gee, 2019).

Door de aannames te achterhalen, kan ook eventuele bijsturing gefaciliteerd worden in een programma. Dit is een essentieel onderdeel van adaptief plannen (Edelenbos en van Buuren, 2005). Als tijdens de uitvoering van een programma inzichtelijk wordt dat een activiteit die moet bijdragen aan de doelen van een programma niet of onvoldoende berust is op gegronde aannames kan worden ingegrepen waardoor het programma uiteindelijk succesvoller kan zijn. Tot nu toe is er nog weinig onderzoek gedaan hoe een TBE ex-durante kan worden uitgevoerd op een ruimtelijk programma. Dit onderzoek verkent aan de hand van een onderdeel van het programma Move hoe dat zou kunnen. Deze case die centraal staat in dit onderzoek wordt verder geïntroduceerd in hoofdstuk 3.

1.4 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is inzichtelijk te maken hoe een *Theory Based Evaluation* ex-durante kan worden uitgevoerd op ruimtelijke beleidsprogramma's. Hiervoor is het nodig om de activiteiten van het programma in beeld te brengen en te onderzoeken hoe deze bijdragen aan de overkoepelende doelstellingen. Door middel van het uitvoeren van een *Theory Based Evaluation* ex-durante op het programma MoVe moet inzichtelijk worden waarop de activiteiten in het programma zijn gebaseerd, welke aannames er worden gemaakt tussen het uitvoeren van activiteiten en hoe deze activiteiten moet leiden tot de uiteindelijke doelen. Hiervoor wordt de literatuur van TBE gevolgd, waarin wordt omschreven wat de grondbeginselen van TBE zijn, hoe het wordt toegepast in de praktijk en wat dat voor consequenties heeft voor programma's. Met de resultaten van de TBE wordt beoogd inzichten te geven waar in het programma MoVe bijsturing plaats kan vinden om de activiteiten in het programma beter te laten afstemmen met de doelen van MoVe. Met deze case wordt een eerste aanzet gegeven in het uitvoeren van een TBE op een ruimtelijk beleidsprogramma, wat mogelijk een voorbeeld kan zijn voor andere programma's.

1.5 Onderzoeksvragen

Uit de geformuleerde probleemstelling volgen de volgende onderzoeksvragen met als hoofdvraag:

Hoe kan een TBE ex-durante worden uitgevoerd op een ruimtelijk beleidsprogramma?

- 1) Wat zijn de grondbeginselen van TBE?
- 2) Wat houdt een TBE in voor de preverkenning MOVV?
- 3) Wat voor lessen kunnen worden getrokken uit de TBE voor de preverkenning MOVV?

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2

In hoofdstuk 2, het theoretisch kader, worden verschillende theorieën besproken die gaan over beleidsevaluaties en ruimtelijke programma's. Eerst wordt besproken wat ruimtelijke programma's precies zijn. Daarnaast wordt het concept van *Theory Based Evaluation* uitgelegd door de grondbeginselen daarvan duidelijk te maken. Deze worden geoperationaliseerd en zullen de leidraad vormen in het onderzoek naar het programma MoVe. Ook zal worden beschreven hoe een TBE uitgevoerd kan worden in de praktijk, en wat dit voor resultaten kan opleveren.

Hoofdstuk 3

In hoofdstuk 3 worden de methodes beschreven waarmee dit onderzoek wordt uitgevoerd. In dit onderzoek is dat een combinatie van verschillende methodes. Naast een documentenanalyse van het programma MoVe worden semigestructureerde interviews gehouden met betrekking tot de gekozen cases, om zo antwoord te kunnen geven op de geformuleerde onderzoeksvragen. De onderzoeks- en analysemethodes zullen grotendeels gebaseerd zijn op gebruikte methodes bij TBE. Ook zal de case van het programma MoVe verder worden geïntroduceerd, zodat uiteindelijk in dit hoofdstuk het conceptueel model kan worden gepresenteerd, wat de basis vormt voor het resultatenhoofdstuk.

Hoofdstuk 4

In hoofdstuk 4, het resultatenhoofdstuk, worden de verzamelde resultaten samengevoegd en vergeleken met de conclusies vanuit hoofdstuk 2. Hier wordt gezocht naar mogelijke overlappingsen en verschillen tussen wat er in de theorie beschreven wordt, en in de praktijk plaatsvindt. Op basis van die vergelijking wordt beoogd de *programmatheorie* inzichtelijk te maken.

Hoofdstuk 5

In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de conclusies van dit onderzoek. In de discussie en reflectie worden de gebruikte methoden besproken en wordt er aangegeven wat er in mogelijk vervolgonderzoek beter zou kunnen.

2. Theoretisch raamwerk

In dit hoofdstuk is er aandacht voor begrippen en concepten achter de onderzoeksvragen. Dit gebeurt bijvoorbeeld met betrekking tot brede begrippen zoals beleidsprogramma's en evaluatietheorieën. Allereerst zal in paragraaf 2.1 een introductie worden gegeven in ruimtelijke programma's. Vervolgens zal paragraaf 2.2 ingaan op het concept van *Theory Based Evaluations*. Hierin wordt besproken wat de grondbeginselen van TBE zijn, met de focus op de programmatheorie. In 2.3 wordt dit hoofdstuk afgesloten met een conceptueel model van dit onderzoek, waarin schematisch wordt weergegeven waar dit onderzoek over gaat.

2.1 Een introductie in ruimtelijke programma's

Ruimtelijke programma's zijn inmiddels welbekend binnen de planologie, waarin verschillende projecten gezamenlijk worden uitgevoerd als onderdeel van een overkoepelend programma. Dit is echter niet altijd het geval geweest. Vanaf de jaren 80 was het fenomeen van 'planning door projecten' de norm binnen de planologie (Busscher et al., 2015b). Projectmanagement werd gezien als een belangrijk onderdeel binnen de wetenschap voor het uitvoeren van bouwkundige projecten en optimalisatie van bedrijfsactiviteiten (Söderlund, 2004). Projecten kunnen worden omschreven als een unieke combinatie van gecoördineerde activiteiten, met een afgebakend begin- en eindpunt, met als doel een uniek product of unieke dienst te leveren aan de hand van een vooraf gedefinieerde uitkomst (Maylor et al., 2006; Pinto, 2016). Een projectmanagementgeoriënteerde aanpak leent zich dan ook goed voor losse projecten in een stabiele, voorspelbare omgeving. Bij infrastructurele projecten is dit een geschikte aanpak, vanwege de aard van de opdracht; het leveren van een concreet product (Söderlund, 2004; Turner, 2007). In de planologie is dit dan ook lang de aanpak geweest. Echter werden de ruimtelijke projecten steeds dynamischer en complexer door verschillende belangen. Dit zorgde ervoor dat deze projecten consequent de budgetten overschreden, uitliepen in tijd en daarmee niet konden voldoen aan de verwachtingen (Busscher et al., 2015a). Een betrokkenheid van meerdere organisaties is ook een struikelpunt voor een projectmanagementgeoriënteerde aanpak. Onderhandelingen tussen partijen zorgden voor een uitloop in tijd door het tijdsintensieve proces, maar ook vanwege het feit dat partijen vaak geen verantwoordelijkheid voor het project voelen en dragen (Licht, 2005). Licht (2005) concludeert dan ook dat bij grote complexe projecten een projectmanagement aanpak alleen niet volstaat. Programmamanagement daarentegen biedt wel de mogelijkheid om om te gaan met veranderingen (Turner, 2007). Doordat programmamanagers zich richten op de lange termijn, met hogere strategische doelen, blijven zij weg van de details op projectniveau die van dag tot dag kunnen verschillen en dat maakt programma's automatisch minder gevoelig voor veranderingen (Rayner en Geiss, 2013). Het gaat bij een programma namelijk niet om de *outputs* maar om de *outcomes*. Waar bij een project de *output*, het te realiseren eindproduct, het doel is, gaat het bij een

programma om de hogere strategische doelen en resultaten; de *outcomes* (Pellegrinelli, 2011). Programmamanagement is echter een breed begrip dat ruimte biedt voor meerdere interpretaties. In dit onderzoek wordt de definitie van het OGC (Office of Government Commerce) gehanteerd voor programmamanagement. Volgens het OGC (2003) kan programmamanagement worden omschreven als '*het gecoördineerd managen van een portfolio van projecten dat organisaties verandert om voordelen te behalen die van strategisch belang zijn*' (OGC, 2003). Waar projectmanagement erop gericht is een product te leveren, gaat het bij programmamanagement om de verandering die volgt vanuit verschillende projecten (Reiss, 2006).

Binnen programma's maken de verschillende projecten vaak gebruik van dezelfde middelen (Pellegrinelli, 1997). Volgens Pellegrinelli gaat er echter meer schuil achter het begrip programmamanagement. Het is volgens hem meer dan zomaar een opsomming van meerdere projecten die toevallig onder dezelfde noemer vallen en putten uit dezelfde bronnen (Pellegrinelli, 1997). Programmamanagement gaat namelijk om het integreren van gerelateerde projecten, om iets gezamenlijk te bereiken wat niet was gelukt als ze elk onafhankelijk waren uitgevoerd (Levin, 2013; Lycet et al., 2014). De programma strategieën en doelen vormen dan de basis voor de projecten die binnen het programma vallen, die weer door projectmanagers worden geleid. Zo werken programmamanagers en projectmanagers intensief samen om de hogere doelen van het programma te behalen (Levin en Green, 2016; Miterev et al., 2016). Het is bij ruimtelijke programma's die gaan over bijvoorbeeld kostbare infrastructurele ingrepen wel van belang dat de goede keuze wordt gemaakt. Er zit namelijk een zekere mate van '*path-dependency*' aan vast, wat betekent dat beslissingen worden gemaakt voor de lange termijn en daarmee lastig te veranderen zijn achteraf. Kleine keuzes binnen een programma kunnen zo lange termijneffecten hebben waardoor aanpassingen lastig zijn (Sorensen, 2015)

2.2 Theory Based Evaluation

Zoals gezegd zijn evaluaties binnen programma's een welbekend fenomeen. Om een zogeheten '*black-box*' evaluatie te voorkomen waarin de informatie, aannames en processen tussen het uitvoeren van de activiteit en het resultaat van het programma niet inzichtelijk zijn, is het fenomeen *Theory Based Evaluation* (TBE) ontwikkeld (Funnel en Rogers, 2011; Mayne, 2015). Met een TBE wordt beoogd inzicht te geven in de relaties tussen activiteiten en resultaten door de *programmatheorie* in kaart te brengen (Mayne, 2015). TBE focust zich op de aannames en theorieën van beleidsmakers over het desbetreffende programma, en beoogt een raamwerk te geven voor een goede evaluatie. Daarin wordt ook rekening gehouden met de contextuele factoren van het programma (Leeuw, 2016). Om goed te begrijpen wat een TBE inhoudt zullen in deze paragraaf verschillende begrippen en concepten uit de TBE-literatuur worden geïdentificeerd. Mede ook omdat er veel verschillende interpretaties mogelijk zijn over bepaalde concepten, wordt er in dit hoofdstuk veel aandacht besteed aan het operationaliseren van de begrippen en

concepten (Funnel en Rogers, 2011). Zo worden de onderdelen/stappen van een TBE in beeld gebracht en kan worden toegewerkt naar het uitvoeren van een TBE op het programma MoVe.

2.2.1 Programmatheorie

Een belangrijke basis van TBE is de *Theory of Change*, wat ook wel wordt omschreven als *programmatheorie* (Weiss, 1995; Funnel en Rogers, 2011). De programmatheorie is het model waarin geconstrueerd wordt wat de verwachtingen en doelen zijn die bereikt moeten worden in het programma en hoe dit wordt gedaan (Rossi et al., 2018). Volgens Weiss (1995) is een programmatheorie ervoor bedoeld om de werking van een initiatief binnen een programma te presenteren als een theorie over hoe het initiatief wel of niet werkt (Connell en Kubisch, 1998). Deze programmatheorie legt uit hoe de te ondernemen activiteiten binnen een programma zich verhouden tot de geformuleerde doelstellingen. Dit wordt vaak weergegeven door middel van een schema waarin de link wordt gelegd tussen de oorzaken en gevolgen van de *activiteiten, outputs, outcomes en impact* van het programma (Intrac, 2017). Door dit schematisch in beeld te brengen wordt beoogd de logica achter een programma duidelijk te maken en zo inzicht te geven in de 'black-box' tussen activiteiten en resultaten (Funnel en Rogers, 2011). Met de programmatheorie worden de specifieke doelen aan de losse activiteiten binnen een programma aan elkaar gelinkt door het programma stapsgewijs te ontleden (Bickman, 1987; Taplin en Clark, 2012). Door de mechanismes tussen de activiteiten en *outcomes* inzichtelijk te maken, wordt duidelijk hoe men denkt de doelstellingen van het programma te kunnen halen (Leeuw, 2016). Zo wordt het causale proces dat schuilgaat achter de activiteiten en doelstellingen duidelijk (Funnel en Rogers, 2011). Dit betekent dat een programmatheorie in beeld gebracht kan worden door, in volgorde, antwoorden te vinden op de volgende vragen (Connell en Kubish, 1998):

- Wat is de *impact* dat het programma probeert te bewerkstelligen?
- Welke *outcomes* zijn hiervoor cruciaal?
- Welke *outputs* zijn nodig om de *outcomes* te bewerkstelligen?
- Welke activiteiten moeten worden ondernomen om de gewenste *outputs te krijgen*?
- Welke contextuele factoren zijn van belang om het programma succesvol af te ronden?

Het in beeld brengen van de programmatheorie start dus niet met het identificeren van de te ondernemen activiteiten, wat voor programma managers soms voor de hand liggend kan zijn (Funnel en Rogers, 2011). Door eerst de *impact* en *outcomes* vast te stellen, worden de doelen van een programma gelinkt aan activiteiten, en niet andersom. Zo kan in de uiteindelijke evaluatie onder andere worden nagegaan of de ondernomen activiteiten/interventies effectief zijn gebleken in het nastreven van de doelen (Taplin en Clark, 2012). De programmatheorie vormt zo de basis voor een TBE.

2.2.2 Impact

Zoals eerdergenoemd is een programma erop gericht een organisatorische verandering te bewerkstelligen vanuit verschillende projecten (Reiss, 2006). Deze organisatorische verandering is het uiteindelijke langetermijndoel van het programma, en wordt vaak omschreven als de impact die het programma wil bereiken (Funnel en Rogers, 2011). Om geen verwarring te scheppen tussen *outcomes* en *long-term outcomes* zal daarom de term *impact* worden gebruikt in dit onderzoek.

Een *impact* is vaak geen specifiek product dat fysiek bestaat en wordt bereikt. Het representeert vaker de doelstellingen van een programma in termen als veranderingen van organisaties, plaatsen of mensen (Taplin en Clark, 2012). Daarmee is de *impact* van een programma vaak volledig of deels een oplossing voor het probleem waarom dit programma is opgezet (Coryn et al., 2011). Deze beoogde veranderingen zijn echter wel cruciaal in het ontwerpen van een programma omdat dat de basis is vanuit waar je te werk moet gaan als programma manager (Connell en Kubisch, 1998). Connell en Kubisch (1998) pleiten daarom ook ervoor te starten met het formuleren van de uiteindelijke *impact* die het programma moet bewerkstelligen. Vervolgens kan dan stapsgewijs worden toegewerkt naar de activiteiten die ervoor moeten zorgen dat de beoogde impact bereikt wordt. Het formuleren van de *impact* van een programma kan dan ook gezien worden als de belangrijkste stap in het proces binnen het formuleren van de programmatheorie (Taplin en Clark, 2012). Op het moment dat de beoogde *impact* duidelijk is, kan dit vervolgens worden vertaald naar overkoepelende strategieën. Aan de hand van deze geformuleerde strategieën kan bepaald worden welke activiteiten, processen en middelen er nodig zijn om deze te behalen (Lawless et al., 2018).

Het proces van het formuleren van de *impact* en daar bijbehorende strategieën moet zorgvuldig worden gedaan, zodat iedereen binnen het programma dezelfde definitie heeft van de uiteindelijke doelstellingen. Er moet overeenstemming zijn over onder andere normatieve begrippen zoals beter, veiliger, gunstiger etc. (Taplin en Clark, 2012). Tijdens het formuleren van de *impact* moeten actoren en programmamanagers zich vooral bezighouden met de vraag waarom er een verandering plaats moet vinden; wat is het onderliggende probleem? Daarnaast moet er duidelijkheid komen over wat er dan veranderd moet worden, en wanneer het programma als 'succesvol' kan worden gezien (Global Affairs Canada, 2016). Wanneer de geformuleerde *impact* en bijbehorende strategieën duidelijk zijn, kan stapsgewijs de programmatheorie worden ingevuld.

2.2.3 Outcomes

De volgende stap in het ontwikkelen van de programmatheorie is het definiëren van de *outcomes* voor het programma (Connell, 1995). Waar de *impact* van een programma gaat over de uiteindelijke doelen, zijn *outcomes* gericht op de korte- en middellange termijneffecten van de *outputs* van activiteiten (Intrac, 2017). De *outcomes* zijn dus de beoogde effecten en/of veranderingen die de producten die vallen onder de *outputs* met zich meebrengen (Zaucha en Gee, 2019). Deze effecten zijn nodig in het programma om de *impact* uiteindelijk te kunnen bewerkstelligen en zijn daarmee randvoorwaardelijk (Blamey en Mackenzie, 2007). Dit kunnen veranderingen zijn in kennis en kunde van actoren, maar bijvoorbeeld ook gedragsveranderingen van mensen (Zaucha en Gee, 2019). *Outcomes* zijn beschrijfbaar, en meetbare veranderingen die voortvloeien uit de *outputs* van een initiatief. Uitspraken en verwachtingen over deze veranderingen beginnen dan ook vaak met begrippen zoals verbeterd, toegenomen, sterker, minder etc. Vaak staan *outcomes* van een programma beschreven in zogeheten *policy-guidelines*. De doelen in die *policy guidelines* dragen weer bij aan de *impact* van het programma (Global Affairs Canada, 2016; Treasury Board of Canada Secretariat, 2009). Een voorbeeld van een *outcome* kan bijvoorbeeld een bestuurlijke beslissing zijn waarin de keuze wordt gemaakt om ergens te investeren op basis van rapporten die zijn uitgebracht (*outputs*) en nieuwe kennis die daarmee is vergaard (Zaucha en Gee, 2019). Deze *outcomes* zijn er in ieder geval altijd op gericht om bij te dragen aan de *impact* van het programma. Ze worden dan ook gezien als de korte- en middellange termijneffecten van de *outputs* die voortkomen uit de activiteiten van een programma (Intrac, 2017). Bij het evalueren van de *outcomes* moet dan ook de 'wat-vraag' centraal staan: wat zijn de veranderingen in gedrag, praktijk, kennis en kunde? De antwoorden hierop worden meestal duidelijk tijdens de implementatie van het programma, maar het is goed om dit in gedachten te hebben bij het opstellen van de programmatheorie (Global Affairs Canada, 2016).

2.2.4 Output

Outputs worden gezien als producten of diensten die direct voortkomen uit de activiteiten van een organisatie, beleid, programma of project (Global Affairs Canada, 2016). Vaak zijn dit 'tastbare' producten zoals rapporten, bronnen, nieuw beleid of nieuwe wetten die een gevolg zijn van de ondernomen activiteiten binnen een programma (Lawless et al., 2018). Net zoals bij *outcomes* staat de vraag wat er bereikt moet worden centraal bij de *outputs* in een programma (NEA, 2018). Zoals eerder benoemd moeten deze *outputs* bijdragen aan de *outcomes* van een programma. *Outputs* moeten dan ook zo specifiek mogelijk worden geformuleerd en meetbaar zijn, zodat in een later stadium van monitoring kan worden gecontroleerd hoe dit heeft bijgedragen aan het programma (IPA, 2016). Volgens het IPA (2016) is het bij het opstellen van de *outputs* cruciaal om gemaakte aannames uit te werken, omdat deze aannames de dingen die een organisatie kan controleren (*outputs*) kan koppelen aan de veranderingen die gemaakt moeten worden die deels buiten

de controle van een organisatie om liggen (*outcomes*). Aannames worden verder uitgelegd in paragraaf 2.2.6.

2.2.5 Activiteiten

Nadat duidelijk is wat er met het programma bereikt moet worden (*impact*), hoe dat bereikt moet worden en welke resultaten daarvoor nodig zijn (*outcomes* en *outputs*) komen de concrete activiteiten pas boven tafel in de meest gunstige vorm van het ontwikkelen van een programmatheorie. Op deze manier, *backwards-mapping*, blijven alleen de activiteiten over die echt bijdragen aan de *outcomes* en *impact* van het programma (Taplin en Clark, 2012). Activiteiten gaan over de vraag wat er daadwerkelijk gedaan wordt in een programma om bij te dragen aan de doelstellingen (NEA, 2018). Met de activiteiten kunnen *outputs* worden geproduceerd, die weer via *outcomes* leiden tot het te bewerkstelligen *impact* (Global Affairs Canada, 2016). Deze activiteiten bestaan uit de dagelijkse taken van een organisatie, die uiteindelijk leiden tot de producten (*outputs*) die moeten worden opgeleverd (IPA, 2016). Net zoals de *outputs* moeten ook de activiteiten zo specifiek mogelijk worden geformuleerd, zodat deze later kunnen worden gecontroleerd op de toegevoegde waarde voor het programma (IPA, 2016).

2.2.6 Aannames

Misschien wel het belangrijkste onderdeel van de programmatheorie zijn de aannames die er schuilgaan achter de vraag hoe de doelen van het programma bereikt moeten worden (Funnel en Rogers, 2011). Op basis van de aannames kunnen namelijk de interpretaties over hoe de beoogde verandering plaats moet vinden expliciet worden gemaakt. Deze kunnen gebaseerd zijn op hypothetische oorzaak-gevolgrelaties, praktijkervaring, maar ook op wetenschappelijke kennis uit voorgaande onderzoeken (Vogel, 2012). Aannames representeren dan ook het bewuste en onbewuste geloof van hoe wij denken dat de wereld werkt. Dat maakt het ontdekken van aannames gelijk ook ingewikkeld, aangezien deze vaak door personen gewoon voor waarheid aan worden genomen, of slechts gebaseerd zijn op persoonlijke overtuigingen (Mayne, 2015). Uit onderzoek van Vogel (2012) bleek ook dat bij het ontwikkelen van de programmatheorie, het identificeren en nagaan van de aannames het lastigste onderdeel was.

Dit is echter cruciaal voor het construeren van een haalbare programmatheorie (Taplin en Clark, 2012). Aan de hand van deze aannames wordt namelijk inzichtelijk gemaakt waarom men ervan overtuigd is dat een activiteit bijdraagt aan de doelstellingen van het programma (Lawless et al., 2018). Des te belangrijker is het dat de aannames die worden gemaakt in de programmatheorie gegrond zijn. Niet getoetste, of niet gerechtvaardigde aannames vormen namelijk de achilleshiel van programma's, zo concludeert Archibald et al. (2016).

Volgens de USAID (2015), het Amerikaanse agentschap voor internationale ontwikkeling, worden er veel aannames gemaakt binnen de programmatheorie. Vaak gaan deze aannames over de omstandigheden die nodig zijn om bepaalde uitkomsten te bereiken in een programma. De aanname wordt dan gemaakt dat die bepaalde omstandigheid daadwerkelijk aanwezig is. Bijvoorbeeld de hypothese dat een efficiëntere agrarische productie leidt tot het toenemen van de totale productie, is gebaseerd op de aanname dat huishoudens land ter beschikking blijven houden om hun boerderij te kunnen laten groeien (USAID, 2015). Deze aannames vormen de zogeheten schakels tussen onderdelen van de programmatheorie, en geven inzicht in hoe de verschillende onderdelen van de programmatheorie met elkaar samenhangen en waarop die samenhang is gebaseerd. Omdat aannames zo'n cruciale rol spelen binnen de programmatheorie, is het ook van belang dat de aannames gegrond zijn (Archibald et al., 2016).

2.2.6 Context

Het begrijpen van en rekening houden met de context waarin een programma zich begeeft, en daarmee ook de programmatheorie, is cruciaal in het proces van evaluatie. Het gaat hierbij om de sociale, politieke en economische situatie waarin het programma wordt uitgevoerd. Kortom, alles dat invloed kan hebben op hoe de programmatheorie uiteindelijk werkt (White, 2009). Naast de invloed die de context kan hebben op de programmatheorie, spelen contextuele factoren vaak ook een grote rol bij het wel of niet slagen van een programma (Global Affairs Canada, 2016). Het is dan ook de kunst om tijdens het opstellen van de programmatheorie de contextuele factoren zo goed mogelijk in kaart te brengen. Door erachter te komen hoe de context invloed kan hebben op bijvoorbeeld de *outcomes*, worden de gemaakte aannames binnen de programmatheorie sterker en is de kans van slagen van het programma groter (Riché, 2012).

2.2.7 Risico's

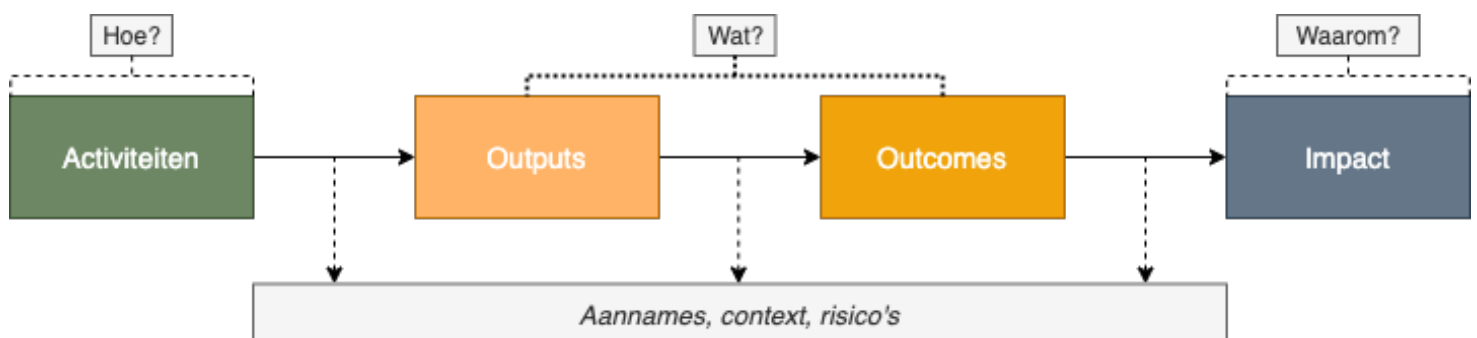
Er kunnen verschillende risico's bestaan binnen de programmatheorie die invloed kunnen hebben op het programma. Global Affairs Canada (2016) formuleert risico's als invloeden of gebeurtenissen die buiten de interventies om de causale verbanden tussen de onderdelen van de programmatheorie kunnen verhinderen. Dit kan gaan om beleidsveranderingen die zijn doorgevoerd, maar ook gedragsveranderingen wanneer blijkt dat mensen zich toch anders gedragen dan vooraf was bedacht (IPA, 2016). Dit heeft vervolgens invloed op de gemaakte aannames in de programmatheorie. Er zijn echter meer risico's te bedenken dan alleen externe invloeden of gebeurtenissen. Zo kunnen aannames op zichzelf ook zwak zijn door een matige onderbouwing of door verkeerd veronderstelde causale reacties. Ook kan blijken dat de veronderstelde aanname überhaupt niet blijkt te bestaan (Zaucha en Gee, 2019). Een ander risico is nog dat de opgestelde programmatheorie niet wordt gevolgd door alle programma-teamleden. Dit kan als oorzaak hebben dat de programmatheorie niet juist is geformuleerd, of

dat het belang van een sterke programmatheorie niet wordt ingezien (Funnel en Rogers, 2011). De consequenties hiervan zijn echter wel groot. Wanneer er geen consensus is over de programmatheorie, of deze niet gevolgd wordt, wordt het uitvoeren van een *Theory Based Evaluation* lastig omdat niet systematisch kan worden nagegaan waar activiteiten op zijn gebaseerd (Zaucha en Gee, 2019).

2.2.8 Uitvoering van een TBE ex-durante

Zoals eerder genoemd vormt de programmatheorie een essentieel onderdeel van de uiteindelijke TBE die wordt uitgevoerd (Funnel en Rogers, 2011). TBE's zijn ook grotendeels gebaseerd op een participatieve aanpak. Door veel met stakeholders in gesprek te gaan over verschillende percepties over begrippen als *impact*, *outcomes*, *outputs* en *activiteiten* van een programma, kan er consensus worden bereikt over de programmatheorie (Zaucha en Gee, 2019). Het implementeren en uitvoeren van een TBE begint daar dan ook mee. Zaucha en Gee (2019) hebben op basis van Coryn et al. (2011) en een rapport van de Europese Commissie (2013) een stappenplan opgesteld voor het uitvoeren van een TBE. Dit gaat echter om een TBE ex-post, dus een evaluatie na afronding van het programma. In dit onderzoek staat een TBE ex-durante centraal, waardoor een deel van het stappenplan niet doorlopen kan worden. Een TBE ex-durante richt zich voornamelijk op het formuleren van de programmatheorie, waarin aannames en te maken stappen worden onderzocht. Daar zal in dit onderzoek dan ook de focus op liggen. In Funnel en Rogers (2011) worden veel programmatheorieën uiteengezet, die zij *logic models* noemen. In de benaming van verschillende onderdelen zit soms nog verschil, maar in grote lijnen komt het neer op het proces van activiteiten, door *outputs* en *outcomes* naar de *impact* van een programma. Op basis van deze standaard programmatheorie in combinatie met het rapport van Global Affairs Canada (2016) is het conceptueel model ontwikkeld dat centraal staat in dit onderzoek (zie figuur 1). Tijdens de interviews en de documentenanalyse zullen de verschillende onderdelen van de programmatheorie uit het conceptueel model worden onderzocht, maar de focus ligt op de relaties tussen de verschillende onderdelen van de programmatheorie.

2.3 Conceptueel Model



Figuur 1: Conceptueel Model

3. Onderzoeksmethodiek

In dit hoofdstuk zullen de verschillende methoden worden beschreven waarmee de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek kunnen worden beantwoord. Dit onderzoek is uitgevoerd middels gebruik van meerdere methoden. Eerst zal de onderzoeksstrategie worden uitgezet, met een introductie van de case die centraal staat in dit onderzoek. Vervolgens zal de methode van het verzamelen van de benodigde data worden beschreven. Deze zal worden verkregen middels een documentenanalyse van programmadocumenten van MoVe. Met deze programmadocumenten zal er worden geprobeerd de programmatheorie in kaart te brengen zoals beschreven staat in hoofdstuk 2. Deze documentenanalyse wordt ondersteund door middel van semigestructureerde diepte-interviews met medewerkers van het programma MoVe. Door middel van deze interviews moet duidelijk worden hoe de programmamakers denken hoe de activiteiten van het programma en bijbehorende programmatheorie uiteindelijk kunnen bijdragen aan de strategische doelstellingen van het programma MoVe.

3.1 Onderzoeksstrategie

Zoals eerder benoemd is dit onderzoek erop gericht om een *Theory Based Evaluation* uit te voeren op een programma dat nog in ontwikkeling is. Aangezien het te onderzoeken programma nog in de onderzoeksfase zit en het programma nog niet is afgerond zal er geen TBE kunnen worden uitgevoerd zoals gedaan wordt bij een *ex-post* TBE. Dit onderzoek richt zich daarom voor een belangrijk deel op het formuleren en opstellen van een programmatheorie, wat gezien wordt als een cruciaal onderdeel in het uitvoeren van een TBE. Nadat de verschillende onderdelen van een programmatheorie zijn geoperationaliseerd in hoofdstuk 2, kan deze worden opgesteld voor de te onderzoeken case. In dit methodologische hoofdstuk wordt gekeken hoe de onderdelen van de programmatheorie kunnen worden achterhaald.

De focus ligt dan ook vooral op het in kaart brengen van de programmatheorie en de onderliggende aannames daarin. Deze kan worden opgesteld en vervolgens worden geëvalueerd. Bij een sterke programmatheorie zal de uitvoering van het programma ook succesvoller zijn, als de activiteiten goed aansluiten bij de beoogde impact van het programma.

3.2 Introductie van de case

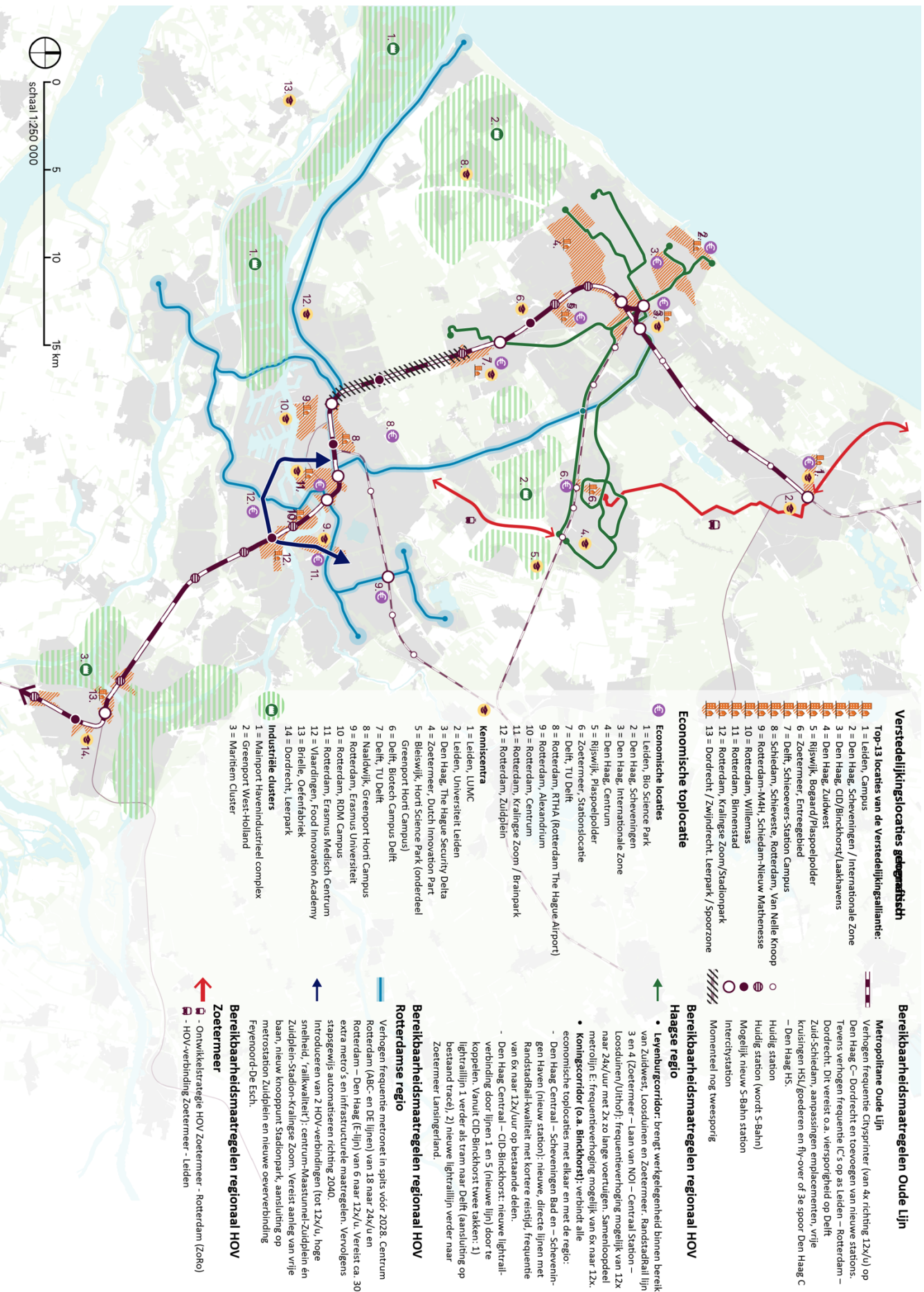
Het programma MoVe is een veelomvattend programma dat gericht is op het verbeteren van mobiliteit en verstedelijking, en de samenhang daartussen, in de gehele Zuidelijke Randstad. Het programma MoVe kent meerdere programmalijnen met elk een eigen programmateam. Dit zijn: Slimme Netwerken, Logistiek, gebiedsprojecten en Metropolitaan OV en Verstedelijking (MoVe RDH, n.d.). Elk van deze programmalijnen kent een eigen strategie. Zo wordt er onder de programmalijn Slimme Netwerken gewerkt aan nieuwe fietsverbindingen, gaat Logistiek over de stedelijke distributie en het logistieke

netwerk, worden er onder de gebiedsprojecten onder andere 2 MIRT-verkenningen uitgewerkt, en gaat Metropolitaan OV en Verstedelijking over de schaa sprong in het OV die wordt gerealiseerd in combinatie met verstedelijking (Touset et al., 2019). Gezien de omvang en complexiteit van het programma wordt er in dit onderzoek slechts één programmalijn uitgelicht, namelijk Metropolitaan OV en Verstedelijking (hierna: MOVV). Kijkend naar de urgentie waaruit het programma MoVe is ontstaan, de achterlopende agglomeratiekracht en verstedelijking in de Zuidelijke Randstad, geeft de schaa sprong MOVV hier concreet invulling aan (Ministerie I&W, BZK, EZK, 2019). Zonder ingrepen in het ov-systeem neemt de druk op de bereikbaarheid van toplocaties in de regio, en daarmee ook de agglomeratiekracht, alleen maar toe gezien het groeiend gebruik van het OV. Door deze OV-bereikbaarheid in samenhang te realiseren met stedelijke verdichting om tegemoet te komen aan de woningnood in de regio, ontstaat de kans om de agglomeratiekracht te vergroten in de Zuidelijke Randstad (Touset et al., 2019). Zie figuur 2 voor een uitgebreide kaart met het plangebied en de te nemen maatregelen.

De schaa sprong MOVV wordt uitgewerkt in een preverkenning om zo toe te werken naar een mogelijk besluit over het worden van een of meerdere MIRT-verkenningen eind 2020. Voordat iets een MIRT-verkenning kan worden moet namelijk goed worden onderzocht en onderbouwd wat het project of programma kan bijdragen. Met de beslissing van een MIRT-verkenning wordt namelijk 75% van het programma-budget toegekend aan het programma. De preverkenning bestaat uit verschillende deelonderzoeken die elk duidelijk moeten maken wat de doelen, opgaven, scope en oplossingsrichtingen zijn. De verschillende deelonderzoeken zijn:

- Deelonderzoek HOV Zoetermeer
- Deelonderzoek HOV Regio Den Haag
- Deelonderzoek HOV Regio Rotterdam
- Deelonderzoek Knooppunten
- Deelonderzoek Oude Lijn
- Deelonderzoek Investeringspropositie

Omdat de preverkenning MOVV op dit moment nog niet toewerkt naar fysieke ingrepen in de ruimte, maar vooral gericht is op hoe zij dat van plan is te gaan doen, is een evaluatie voor het hele programma niet mogelijk omdat er nog nauwelijks iets is gerealiseerd. Tijdens een ontwikkelfase van een programma is het echter juist van belang de programmatheorie zo goed mogelijk in kaart te brengen, omdat dat kan bijdragen aan het succes van een programma (Funnel en Rogers, 2011). Dit onderzoek waarin een TBE wordt uitgevoerd op de preverkenning MOVV richt zich dan ook vooral op het ontwikkelen van een goede programmatheorie, en om de aannames die daarin worden gemaakt langs te gaan. Zo kan worden toegewerkt naar een TBE die meer gericht is op het proces. Dit wordt verder uitgelegd in paragraaf 3.5.



Verstedelijkingslocaties gemeentelijk

- Top-13 locaties van de Verstedelijkingsalliantie:**
- 1 = Leiden, Campus
 - 2 = Den Haag, Scheveningen / Internationale Zone
 - 3 = Den Haag, CID/Binckhorst/Laakhavens
 - 4 = Den Haag, Zuidwest
 - 5 = Rijswijk, Bogard/Plaspolder
 - 6 = Zoetermeer, Entreegebied
 - 7 = Delft, Schieovers-Station Campus
 - 8 = Schiedam, Schieweste, Rotterdam, Van Nelle Knop
 - 9 = Rotterdam-M4H, Schiedam-Nieuw Mathenesse
 - 10 = Rotterdam, Willemstad
 - 11 = Rotterdam, Binnenstad
 - 12 = Rotterdam, Kralingse Zoom/Stadionpark
 - 13 = Dordrecht / Zwijndrecht: Leerpark / Spoorzone

Economische toplocatie

- 1 = Leiden, Bio Science Park
- 2 = Den Haag, Scheveningen
- 3 = Den Haag, Internationale Zone
- 4 = Den Haag, Centrum
- 5 = Rijswijk, Plaspolder
- 6 = Zoetermeer, Stationslocatie
- 7 = Delft, TU Delft
- 8 = Rotterdam, RTHA (Rotterdam The Hague Airport)
- 9 = Rotterdam, Alexanderium
- 10 = Rotterdam, Centrum
- 11 = Rotterdam, Kralingse Zoom / Brainpark
- 12 = Rotterdam, Zuidplein

Kenniscentra

- 1 = Leiden, LUMC
- 2 = Leiden, Universiteit Leiden
- 3 = Den Haag, The Hague Security Delta
- 4 = Zoetermeer, Dutch Innovation Park
- 5 = Bleswijk, Horti Science Park (onderdeel Greenport Horti Campus)
- 6 = Delft, Biotech Campus Delft
- 7 = Delft, TU Delft
- 8 = Naaldwijk, Greenport Horti Campus
- 9 = Rotterdam, Erasmus Universiteit
- 10 = Rotterdam, FDMU Campus
- 11 = Rotterdam, Erasmus Medisch Centrum
- 12 = Vlaardingen, Food Innovation Academy
- 13 = Brielle, Oerfabriek
- 14 = Dordrecht, Leerpark

Industriële clusters

- 1 = Mainport Havenindustrieel complex
- 2 = Greenport West-Holland
- 3 = Maritiem Cluster

Bereikbaarheidsmaatregelen Oude Lijn

Metropolitane Oude Lijn
 Verhoging frequente Cityprinter (van 4x richting 12x/u) op Den Haag C – Dordrecht en toevoegen van nieuwe stations. Tevens verhoging frequente IC's op as Leiden – Rotterdam – Dordrecht. Dit vereist o.a. viersporigheid op Delft Zuid/Schiedam, aanpassingen emplacementen, vrije kruisrangen H51/Goederen en fly-over of 3e spoor Den Haag C – Den Haag HS.

Huidig station
 Mogelijk nieuw 5-Bahn station
 Intercitystation
 Momenteel nog tweesporig

Bereikbaarheidsmaatregelen regionaal HOV

Haagse regio

- Leyenburgcorridor:** brengt werkgelegenheid binnen bereik van Zuidwest, Loosduinen en Zoetermeer. RandstadRail lijn 3 en 4 (Zoetermeer – Laan van NOI – Centrale Station – Loosduinen/Uithoof); frequentieverhoging mogelijk van 12x naar 24x/ur met 2x 70 lange voertuigen. Samenloopdeel metrolijn E; frequentieverhoging mogelijk van 6x naar 12x.
- Koningscorridor (o.a. Binckhorst):** verbindt alle economische toplocaties met elkaar en met de regio:
 - Den Haag Centraal – Scheveningen Bad en – Scheveningen Haven (nieuw station); nieuwe, directe lijnen met RandstadRail-kwaliteit met kortere reistijd, frequente van 6x naar 12x/ur op bestaande delen.
 - Den Haag Centraal – CID-Binckhorst: nieuwe lichttrilverbinding door lijnen 1 en 5 (nieuwe lijn) door te koppelen. Vanuit CID-Binckhorst twee takken: 1) lichttrillijn 1 verder als tram naar Delft (aansluiting op bestaand traject), 2) nieuwe lichttrillijn verder naar Zoetermeer/Lansingerland.

Bereikbaarheidsmaatregelen regionaal HOV

Rotterdamse regio

Verhoging frequente metronet in spits vóór 2028. Centrum Rotterdam (AGC- en DE lijnen) van 18 naar 24x/ur en Rotterdam – Den Haag (E-lijn) van 6 naar 12x/ur. Vereist ca. 30 extra metro's en infrastructurele maatregelen. Vereist staggewijs automatiseren richting 2040.

Introduceren van 2 HOV-verbindingen (tot 12x/ur, hoge snelheid, 'railkwallet'); centrum-Maastumel-Zuidplein en Zuidplein-Station-Kralingse Zoom. Vereist aanleg van vrije baan, nieuw knooppunt Stadionpark, aansluiting op metrostation Zuidplein en nieuwe oeververbinding Feyenoord-De Esch.

Bereikbaarheidsmaatregelen regionaal HOV

Zoetermeer

- Ormijkkestrategie HOV Zoetermeer – Rotterdam (Zoro)
- HOV-verbinding Zoetermeer – Leiden

Figuur 2. Investeringskaart plangebied preverkenning MOV

3.3 Programma documentatie

Om inzicht te krijgen in de programmatheorie van Move, is een goede documentanalyse van essentieel belang. Een theoretische beleidsevaluatie maakt de logica achter de activiteiten van een programma inzichtelijk (Lawless et al., 2018). Om het gesprek tijdens de interviews goed te kunnen voeren is het belangrijk om kennis over de case te hebben. Die kennis wordt vergaard door middel van programmadocumenten. Een documentenanalyse is een systematische procedure voor het evalueren van documenten (Bowen, 2009). De documenten kunnen inzicht geven in het programma, waardoor een mate van begrip wordt ontwikkeld bij de onderzoeker (Merriam, 1988). Documenten over het programma geven achtergrondinformatie die nuttig kan zijn voor de interviews (Yanow, 2006). Hierbij is het wel van belang dat het begrip subjectiviteit goed moet worden meegenomen tijdens de analyse, om de geloofwaardigheid van het onderzoek in stand te houden (O’Leary, 2010). In dit onderzoek wordt er dan ook voorzichtig omgegaan met normatieve begrippen, en ligt de focus vooral op de onderbouwingen over hoe een activiteit dient bij te dragen aan het uiteindelijke doel van het programma. Zo wordt de kans op subjectieve analyses uit documenten kleiner. Daarmee zijn de documenten van toegevoegde waarde, omdat alleen gekeken wordt naar objectieve activiteiten (Bowen, 2009). De programmadocumenten die zullen worden geanalyseerd in dit onderzoek zijn terug te vinden in bijlage 2. De geselecteerde documenten zijn allemaal relevant voor het programma gebleken. Deze bestaan deels uit uitgevoerde onafhankelijke onderzoeken over de metropoolregio, en deels uit rapporten die door het programmateam zelf zijn opgewerkt. Zo is er een compleet beeld van enerzijds feitelijkheden, en anderzijds invullingen van leden van het programmateam.

3.4 Interviews

De documentenanalyse wordt aangevuld met een andere methode van kwalitatief onderzoek, namelijk interviews. Door het gebruik van meerdere onderzoeksmethoden wordt beoogd bevestiging te zoeken in de resultaten tussen beide methoden (Yin, 1994). Interviews met experts zijn dan ook een toevoeging op de uitgevoerde documentenanalyse. Waar er in de documentenanalyse gezocht wordt naar ondernomen activiteiten en achterliggende redenen voor die activiteiten, zal hier in de interviews ook naar worden gevraagd om zo de resultaten goed te kunnen vergelijken. Interviews geven ook een extra dimensie aan de resultaten, doordat de participanten een bepaalde perceptie van bijvoorbeeld het fenomeen ‘activiteiten’ hebben. Dit kan nieuwe inzichten opleveren die bij de documentenanalyse over het hoofd zijn gezien (Bowen, 2009; Scheepers et al., 2016). Een belangrijk onderdeel in het vormen van programmatheorie is namelijk consensus bereiken over de doelen, impact en activiteiten die zijn geformuleerd (Funnel en Rogers, 2011). Door tijdens de interviews dieper in te gaan op wat de fenomenen zoals agglomeratiekracht, kansen voor mensen en gezonde leefomgeving betekenen voor de respondenten, kunnen zo de verschillende percepties worden achterhaald (Scheepers et al., 2016).

De interviews zijn semigestructureerd, vanwege het feit dat dit enerzijds de ruimte biedt voor respondenten om naar eigen mening relevante onderwerpen ter sprake te laten komen, en anderzijds toch een leidraad voor het interview te bieden aan de onderzoeker om zo vergelijkbare resultaten op te halen bij meerdere respondenten (Hay, 2000; Gill et al., 2008; Boeije et al., 2008; Owen, 2014). De gebruikte interviewgide voor de interviews is te vinden in bijlage 4. Op basis van de resultaten van de documentenanalyse en interviews kan worden geanalyseerd of de opgestelde programmatheorie klopt volgens de respondenten. Ook kunnen activiteiten worden herkend die zijn ondernomen en nog moeten worden ondernomen door middel van de documentenanalyse en de interviews. De respondenten in dit onderzoek zijn allemaal leden van het programmateam van de preverkenning Metropolitaan OV en Verstedelijking. De respondenten voor dit onderzoek zijn te vinden in bijlage 3. De namen die in hoofdstuk 4 bij de resultaten worden genoemd zijn dan ook allemaal leden van het programmateam. De respondenten is expliciet om toestemming gevraagd om de naam en functie openbaar te maken, waarvoor zij allemaal toestemming hebben gegeven. Vanwege de huidige coronacrisis laat de Rijkuniversiteit Groningen geen fysieke ontmoetingen toe. Daarom zijn de interviews waar mogelijk via een beeldverbinding afgenomen, en anders telefonisch.

3.5 Data-analyse

Voor de documentenanalyse zijn, zoals hierboven benoemd, programmadocumenten gebruikt. In de analyse van deze programmadocumenten is onder andere gezocht naar formuleringen van doelen van het programma, producten die moeten worden opgeleverd en activiteiten die moeten worden ondernomen. Dit tezamen vormde samen met het conceptueel model de basis voor de structuur van de interviews. Om enige structuur te geven aan de interviews is op basis van de documentenanalyse en literatuuronderzoek een eerste schematische programmatheorie ontwikkeld voor de preverkenning MOVV. Voor de preverkenning MOVV als onderdeel van het programma MoVe, was er tot op heden nog geen programmatheorie in kaart gebracht. In dit onderzoek is door middel van een documentenanalyse een programmatheorie opgesteld, welke vervolgens aan de respondenten is voorgelegd. Enerzijds om na te gaan of deze opgestelde programmatheorie klopt volgens de respondenten. Anderzijds, wanneer de opgestelde programmatheorie kloppend is, in welke mate er afwijkingen te vinden zijn tussen personen. Allereerst is de respondenten gevraagd om een eerste reactie te geven op dit schema, waardoor de onderzoeker vrij snel kon inschatten in hoeverre de respondent het begrip van de programmatheorie begreep. Daarna zijn alle verschillende onderdelen van de opgestelde programmatheorie behandeld met de respondenten, om te onderzoeken of er consensus is over de betekenissen van verschillende onderdelen en om na te gaan welke aannames er worden gemaakt tussen de verschillende onderdelen. Deze manier van interviewen zorgde gelijk voor een structuur in de resultaten,

waardoor open coderen niet nodig was. Het codeerschema is dan ook opgebouwd aan de hand van de opgestelde programmatheorie, zie hiervoor bijlage 5.

3.7 Onderzoeksethiek

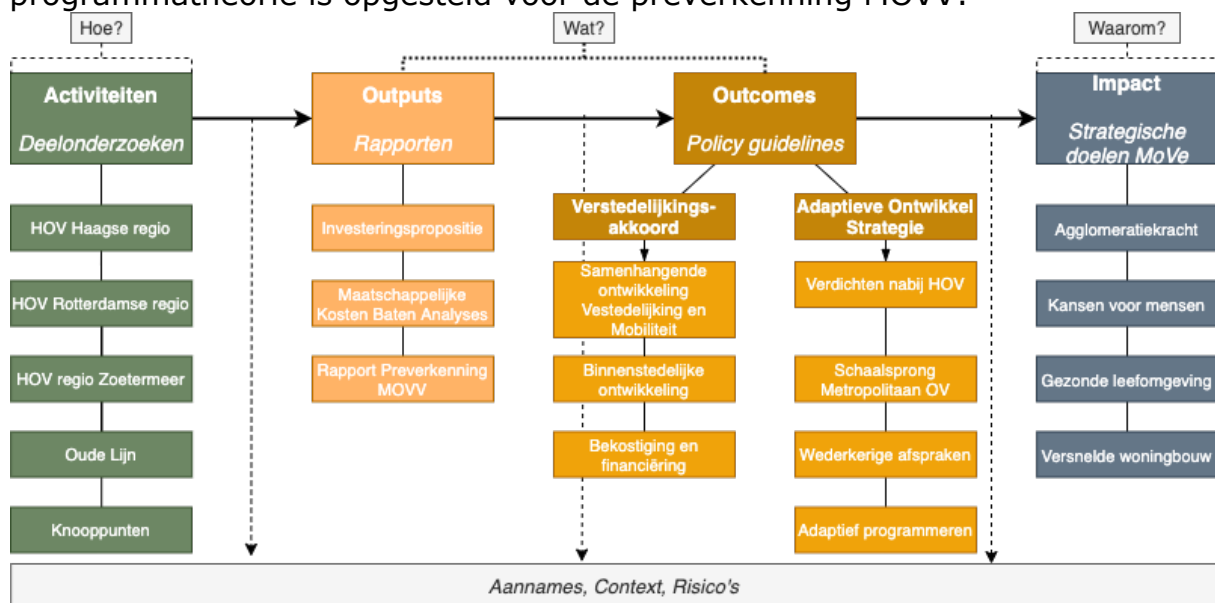
Omdat het hier een onderzoek betreft vanuit een stage bij het ministerie van I&W, is het conform de stageovereenkomst van belang dat rekening wordt gehouden met geheimhouding van interne documenten en gesprekken met een vertrouwelijk karakter. Vertrouwelijke documenten zullen dan ook niet inhoudelijk worden aangehaald in dit onderzoek. De documenten die zijn gebruikt voor analyses zijn openbaar of vastgesteld in de programmaraad van MoVe. Daarnaast is er discreet omgegaan met de informatie die de respondenten gedeeld hebben in dit onderzoek. Tijdens de interviews is expliciet om toestemming gevraagd om mee te werken aan het onderzoek, het gebruiken van naam en functie, en het maken van audio/video-opnames van de gesprekken. Deze opnames zijn nadat ze getranscribeerd zijn gewist omwille van de privacy van de respondenten. De transcripties worden ook niet openbaar gemaakt, maar zijn alleen beschikbaar voor onderzoeksdoeleinden. Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de programmatheorie van de preverkenning MOVV is het gehele programma-team geïnterviewd tijdens dit onderzoek, om zo de opgestelde programmatheorie vanuit verschillende perspectieven te kunnen bespreken. Vanwege de coronacrisis zijn de interviews digitaal afgenomen, waarmee een risico van misinterpretatie mee gemoeid is (Baarda et al., 2013). Daarom is er tijdens het transcriberen van de opgenomen audio ook gekeken naar de lichaamshouding van respondenten op de opgenomen videoverbinding. In het geval dat er sprake was van onduidelijkheid over de bedoeling van een uitspraak van een respondent, is dit nog achteraf besproken met de desbetreffende persoon om zo de uitspraken correct te interpreteren.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk wordt de verzamelde data van dit onderzoek vertaald naar onderzoeksresultaten. Allereerst wordt de opgestelde programmatheorie van de preverkenning MOVV uitvoerig besproken aan de hand van de gehouden interviews en analyse. Zo moet duidelijk in beeld worden gebracht hoe de programmatheorie in elkaar zit en hoe de verschillende stappen tussen de onderdelen worden gemaakt. Ten slotte wordt de mate van correctheid van deze programmatheorie besproken.

4.1 Programmatheorie MOVV

Een cruciaal onderdeel in het uitvoeren van een *Theory Based Evaluation* is het opstellen van een programmatheorie. In een programmatheorie wordt schematisch weergegeven hoe de doelstellingen van een programma moeten worden behaald (Taplin en Clark, 2012). In hoofdstuk 2 is het concept van een programmatheorie uitvoerig behandeld. Uit de literatuur kwam naar voren dat een programmatheorie bestaat uit het in beeld krijgen van de *impact* van een programma, de *outcomes*, de *outputs* en de *activiteiten*. De volgende programmatheorie is opgesteld voor de preverkenning MOVV:



Figuur 3: Programmatheorie preverkenning MOVV

4.1.1 Impact

Voor het overkoepelend programma MoVe, waar de preverkenning MOVV een onderdeel van is, zijn strategische doelstellingen geformuleerd. Deze doelstellingen zijn bedoeld om de economische potentie van de zuidelijke Randstad beter te benutten door middel van ingrepen in zowel de mobiliteit als in verstedelijking. Het onderliggende probleem dat ten grondslag ligt aan dit programma is veelzijdig. Volgens Touset et al. (2019) wordt de potentiële agglomeratiekracht niet goed benut, er is een grote verstedelijkingsopgave, en

bij ongewijzigd beleid zullen er op korte termijn een aantal knelpunten komen op het gebied van mobiliteit in de regio. De oplossingen voor deze problemen zijn vertaald naar 4 strategische doelen (MoVe RDH, n.d.):

- het verbeteren van de agglomeratiekracht
- het creëren van kansen voor mensen
- gezonde leefomgeving
- het realiseren van een versnelde woningbouw.

Deze doelen vormen de basis van het programma, en zo ook voor de preverkenning MOVV. Belangrijk is dat er over de betekenis van de *impact* van het programma overeenstemming is tussen de leden van het programmateam (Taplin en Clark, 2012). Daarom is er tijdens het interview veel tijd besteed aan de interpretatie van de doelen van MoVe binnen het programmateam van de preverkenning MOVV. Uit de interviews bleek dat er niet over alle doelen van het programma MoVe consensus was onder de respondenten over de interpretatie ervan.

Versnelde woningbouw

Het doel dat het meest voor zich spreekt is het doel van de versnelde woningbouw door middel van stedelijke verdichting. De betekenis en invulling van dit doel is zeer duidelijk en concreet, waardoor er haast geen ruimte bestaat voor andere interpretaties bij de respondenten. De ambitie is namelijk om minstens 170.000 woningen te realiseren binnen acht gemeenten van de verstedelijkingsalliantie. Van die 170.000 woningen moeten er weer minstens 70.000 worden gebouwd rondom HOV-Knooppunten (Touset et al., 2019). Deze ambitie is belangrijk voor het programma MoVe, omdat je zo aan de ene kant de agglomeratiekracht versterkt, maar ook kansen geeft voor groei van je OV-capaciteit, aldus Thomas Buijs (Ministerie BZK). Dit levert volgens Buijs dan ook een win-win situatie op. Door te verstedelijken langs bestaande HOV-lijnen worden de bestaande infrastructuur assen zo goed mogelijk benut. Deze woningbouwopgave staat ook centraal in de projecten volgens de respondenten en is een cruciaal onderdeel van het programma. Dit is onder andere te zien in de wederkerige afspraken die een belangrijk onderdeel zijn van de Adaptieve Ontwikkelstrategie.

Agglomeratiekracht

Het verbeteren van de agglomeratiekracht voor de regio Rotterdam-Den Haag wordt gezien als het belangrijkste doel van het programma MoVe. Een verbeterde agglomeratiekracht moet namelijk bijdragen aan de economische prestaties van de regio (OECD, 2016). Ondanks het grote belang van de verbeterde agglomeratiekracht voor het programma bleek uit de interviews dat er geen brede consensus is over de invulling van dit begrip. De interviews maken duidelijk dat agglomeratiekracht veel te maken heeft met fysieke nabijheid en het creëren van economische kansen, maar er is geen eenduidige definitie te vinden onder de leden van het programmateam. Volgens Pim Uijtdewilligen (MRDH) is er ook veel onduidelijkheid over de betekenis van het begrip agglomeratiekracht: *'Er is geen consensus in de wetenschap en in de*

praktijk over wat goede indicatoren zijn voor agglomeratiekracht. Het is een soort heilige graal waarvoor iedereen belangrijke indicatoren probeert te zoeken.' Veel definities van agglomeratiekracht zijn volgens Uijtdewilligen dan ook vaak te kortzichtig en gaan snel over hoeveel banen je kan bereiken in een bepaald aantal minuten reizen, of gaan juist alleen over het genereren van meer inkomen in een bepaalde regio.

De crux van agglomeratiekracht lijkt te liggen in de nabijheid waardoor een bepaalde waarde kan worden gecreëerd. Een definitie die Pim Uijtdewilligen gaf die hierbij aansluit was: *'waarde-creatie door grote nabijheid van zoveel mogelijk mensen en voorzieningen.'* Aan de ene kant wordt dus de mate van nabijheid van voorzieningen gekoppeld aan de mate van agglomeratiekracht. Die aanwezigheid zorgt namelijk voor een structurele bijdrage aan de groei van de economie volgens Bastiaan Ter Horst en Stephan Bekx. Aan de andere kant trekken andere respondenten het begrip agglomeratiekracht wat breder en lijkt het om meer te gaan dan alleen waarde-creatie. Volgens Lennart Harpe van de MRDH heeft agglomeratiekracht vooral te maken met een verbeterde samenhang tussen de 2 grote steden in deze regio. Volgens hem realiseer je door samenwerking een gebied dat sterker is dan wanneer je individueel aan de slag gaat. Het ultieme doel van het programma MoVe is volgens Harpe dan ook om de economie te versterken en mensen meer kans te bieden voor een baan: *'Dat is dan vervolgens weer de basis om te investeren in een leefbare omgeving, waarin woningen worden gerealiseerd en infrastructuur wordt aangelegd'* (Lennart Harpe, MRDH).

De programmamanager van de preverkenning MOVV, Gerard Snel, ziet ook geen eenduidige definitie voor agglomeratiekracht. Volgens hem is er met het verbeteren van de samenhang in de regio echter wel meer mee gemoeid dan alleen maar het verbeteren van de bereikbaarheid. *'(...) Dat is weliswaar een belangrijke, maar slechts een van de vele handvatten om de agglomeratiekracht te vergroten in de regio.'*

In het TNO-rapport over Monitoring & Evaluatie van het programma MoVe worden indicatoren aan de doelen van MoVe gekoppeld. Agglomeratiekracht is daarin beschreven als het doel: economie. Daarin ligt de focus op de bereikbaarheid van economische toplocaties, voor personen- en goederenverkeer waardoor de netwerkkracht van de regio wordt vergroot (Bouma et al., 2019). Volgens Snel mag er binnen de preverkenning MOVV meer worden verwezen naar dat rapport waarin expliciet wordt gemaakt wat de hypothese is over een indicator van de doelen, zodat dit ook duidelijker is onder de leden van het programmateam. Wellicht geeft dat meer sturing aan de leden van het programmateam, want het is in zekere zin toch opmerkelijk om te constateren dat er geen breed-gedeeld beeld bestaat over een belangrijk doel als agglomeratiekracht.

'Agglomeratiekracht is een soort heilige graal waarvoor iedereen belangrijke indicatoren probeert te zoeken'

Pim Uijtdewilligen (2020)

Kansen voor mensen

Het tweede doel van het programma MoVe is het creëren van kansen voor mensen. Ook hier bleek er sprake te zijn van geen eenduidige interpretatie. Uit de interviews komen twee verschillende interpretaties van deze impact naar voren. Aan de ene kant zien sommigen deze impact als het *'vergroten van kansen voor mensen die nu kansarm zijn. Het gaat om kansen voor mensen die nu een achterstand hebben op de arbeidsmarkt, gezondheidsvoorzieningen, et cetera'* zoals Gerard Snel, Programmamanager MOVV, uitlegt. Zo wordt het ook uitgelegd in het Monitoring en Evaluatierapport van TNO. Aan de andere kant trokken andere respondenten ook dit doel breder, net zoals agglomeratiekracht.

In het rapport van TNO wordt een definitie gegeven voor het doel kansen voor mensen. Volgens Bouma et al. (2019) betekent dit het vergroten van ontwikkelkansen door het reduceren van vervoersarmoede. Dit wordt ook onderschreven door Ben Fisser, Provincie Zuid-Holland, die stelt dat *'voor de een de opleidingskans en kans op een baan kleiner is dan voor de ander. Door wijken beter te ontsluiten proberen we de verschillen daarin te overbruggen en de kansen toe te laten nemen'* (Ben Fisser, Provincie Zuid-Holland). Binnen de stedelijke agglomeratie zijn er verschillen tussen bepaalde regio's en wijken. Voor een deel overlapt dit met de nabijheid van voorzieningen zoals omschreven onder agglomeratiekracht. Hier zit immers eenzelfde redeneerlijn achter: het idee dat kansen voor mensen gaat om de nabijheid waarin mensen in de gelegenheid worden gesteld werk te vinden met een korte reistijd wordt in verschillende interviews genoemd. Tegelijkertijd wordt daarmee gemakkelijk belangrijke nuances over het hoofd gezien. Zoals Gerard Snel uitlegt relateert deze *impact* voornamelijk aan vervoersarme gebieden. Het gaat bij het meten van kansen voor mensen dan ook *'heel plat om mensen in bepaalde postcodegebieden'* (Gerard Snel).

Ondanks de duidelijke definitie die in het TNO-rapport en in de AOS wordt gegeven zien niet alle respondenten het doel 'kansen voor mensen' als iets dat alleen is weggelegd voor kansarmen. Lennart Harpe van de MRDH denkt dat onder het mom van kansen voor mensen in combinatie met het verbeteren van de agglomeratiekracht enerzijds bereikbaarheidsknelpunten en anderzijds vervoersarmoede worden opgelost. *'Zo creëer je een goed vestigingsklimaat voor alle bedrijven'* (Lennart Harpe, MRDH). Naast de bedrijvigheid en mobiliteitsingrepen worden kansen voor mensen ook gecreëerd met een voldoende en passend woningaanbod voor verschillende doelgroepen, zo stelt Stephan Bekx. *'(...) Nu zie je dat middeninkomens (leraren, politieagenten, verplegers etc.) waar de maatschappij op drijft, bijna geen huis in de stad kunnen kopen als ze een gezin hebben. Vaak zijn ze min of meer genooddaakt om voor een perifeer gelegen locatie te kiezen met alle gevolgen van dien voor de reistijd die daarbij komen kijken. Het gaat dus ook om een stuk inclusiviteit, op meerdere gebieden'* (Stephan Bekx). Dat uit zich volgens Bekx uiteindelijk in een gemengd woningbouwprogramma, waarin woningen worden gebouwd die voor iedereen beschikbaar zouden moeten zijn.

Kortom, ook over het doel 'kansen voor mensen' heerst nog geen consensus onder alle respondenten over de vraag voor wie die kansen voor mensen bedoeld zijn, maar ook in welke specifieke maatregelen zich dit uit.

Gezonde leefomgeving

Het derde doel van MoVe, de gezonde leefomgeving, heeft betrekking op zowel de fysieke leefomgeving als het gedrag van mensen. Het uitgangspunt is namelijk dat de netwerkkracht wordt vergroot als het leefmilieu verbetert en de balans in de leefomgeving verbetert. Dit kan zijn dat het ruimtegebruik door mobiliteit afneemt, en/of verschuift naar meer duurzame vervoerwijzen (Bouma et al., 2019). Dit heeft echter tot nu toe geen prominente rol van betekenis in het programma, zo onderkent Gerard Snel. Volgens hem is dat overigens ook een aspect dat meer lokaal zou moeten worden ingevuld, op het niveau van de projecten die onder de preverkenning vallen. *'Daarin moet dan aandacht worden besteed aan dat het ook prettig moet zijn om in de stedelijke omgeving te wonen, met alle mobiliteits-en verstedelijkingsingrepen die we doen'* (Gerard Snel). Het belang van ingrepen ter bevordering van de gezonde leefomgeving werd door alle respondenten onderschreven. Zij zagen het veelal ook als voorwaarde om de andere doelen te halen: *'Als uiteindelijk je leefomgeving niet aantrekkelijk is en weinig kwaliteit heeft in de zin van groenvoorzieningen, dan hebben agglomeratiekracht en kansen voor mensen weinig waarde'* (Stephan Bekx). Gezondheid is volgens Pim Uijtdewilligen dan ook een voorwaarde om waarde te creëren die nodig is voor de agglomeratiekracht.

Het is duidelijk dat de respondenten de gezonde leefomgeving zien als een belangrijk onderdeel binnen de projecten. Hoe dit aspect echter wordt geoperationaliseerd binnen de te ondernemen activiteiten kwam nog niet goed naar voren. De staat waar het programma zich nu in bevindt, het uitwerken van voorstellen om uiteindelijk een MIRT-verkenning te worden, kan daar een oorzaak van zijn. Dat investeringen in groen ook economische baten opleveren lijkt tot nu toe evident, maar dat moet nog concreet worden gemaakt in bijvoorbeeld maatschappelijke kosten-batenanalyses. Vooralsnog blijft het vooral een uitgangspunt waar iedereen aan wil bijdragen, maar nog niet concreet heeft ingevuld hoe. Ook niet op het niveau van de projecten. Daarmee wordt dit doel eigenlijk voor een deel over het hoofd gezien binnen het programma.

'Als de leefomgeving niet aantrekkelijk is, hebben agglomeratiekracht en kansen voor mensen weinig waarde.'

Stephan Bekx (2020)

4.1.2 Outcomes

Zoals eerder besproken zijn *outcomes* de randvoorwaardelijke veranderingen die moeten plaatsvinden om de vastgestelde *impact* te bereiken. Als onderdeel van het programma MoVe, moet de preverkenning MOVV bijdragen aan de doelen van het overkoepelende programma. Voor de preverkenning zijn de volgende documenten met daarin de beschreven *outcomes* van groot belang om de programmadoelen te behalen:

- De Adaptieve Ontwikkelstrategie;
- Het Verstedelijkingsakkoord.

In de Adaptieve Ontwikkelstrategie die in 2019 is vastgesteld door de programmaraad van MoVe, is een aantal bestuurlijke afspraken gemaakt voor de preverkenning MOVV. Dit document was eigenlijk het startpunt voor de preverkenning. De doelen van de AOS geven volgens Gerard Snel invulling aan de vraag hoe ervoor te zorgen dat onder andere de agglomeratiekracht in de regio vergroot wordt. Daarmee zijn deze doelen ook randvoorwaardelijk voor de *impact* van het programma. De Adaptieve ontwikkelstrategie wordt dan ook beschouwd als de belangrijkste *outcome* in de programmatheorie van de preverkenning MOVV. Daarnaast wordt ook het verstedelijkingsakkoord van de Zuidelijke Randstad gezien als een van de *outcomes* in de programmatheorie van MOVV.

Adaptieve Ontwikkelstrategie

De doelen uit de AOS worden zoals gezegd gezien als randvoorwaardelijk voor het slagen van het programma MoVe. Binnen deze doelen en randvoorwaarden valt echter wel een onderscheid te maken tussen enerzijds inhoudelijke randvoorwaardes (Schaalsprong Metropolitaan OV en verdichten nabij HOV) en anderzijds procesmatige randvoorwaarden (Adaptief programmeren en wederkerige afspraken). De inhoudelijke randvoorwaarden gaan over de daadwerkelijke maatregelen en ingrepen die moeten worden genomen in de fysieke ruimte. De procesmatige randvoorwaarden gaan meer over de manier hoe dat bereikt moet worden en hoe er te werk moet worden gegaan.

Schaalsprong Metropolitaan OV

De schaalsprong die moet worden gemaakt in het openbaar vervoer in de Zuidelijke Randstad richt zich op de verhoging van frequenties op het metronetwerk, regionale tramnetwerk en het realiseren van een city-sprinter concept op de Oude Lijn (Touset et al., 2019). Hiervoor zijn, met name op de Oude Lijn, veel infrastructurele ingrepen noodzakelijk. Zo is er in de Adaptieve Ontwikkelstrategie vastgesteld dat er alleen een schaalsprong op de Oude Lijn kan worden gerealiseerd wanneer de spoorinfrastructuur bij Den Haag Centraal en Rotterdam Centraal wordt aangepast, en er extra sporen bij Delft Zuid worden gerealiseerd. Dit vanwege de complexiteit dat er zowel Intercity's als city-sprinters op het traject moeten blijven rijden (Touset et al., 2019). De schaalsprong wordt beschouwd als randvoorwaardelijk voor het versterken van de agglomeratiekracht, zo geeft Stephan Bekx aan. Volgens hem laat de verstedelijkingsopgave ook zien dat er een schaalsprong in het OV-systeem

nodig is om, kijkend naar de toekomst, duurzaam bereikbaar te blijven. De verdere invulling van de schaa sprong wordt verder inhoudelijk, financieel en wat betreft fasering en effecten nader uitgewerkt in de preverkenning.

Verdichten nabij HOV

Uit het MIRT-onderzoek Bereikbaarheid Rotterdam-Den Haag werd de conclusie getrokken dat stedelijke verdichting langs HOV-verbindingen het meest bijdraagt aan het versterken van de agglomeratiekracht in de regio (Gemeente Rotterdam et al., 2017). Wanneer er woningen worden gebouwd binnen het bereik van HOV-verbindingen, leidt dit namelijk tot een verbetering van de vervoerswaarde van het mobiliteitssysteem. HOV-knooppunten zijn immers de best bereikbare plekken in het netwerk, zo zegt Stephan Bekx. Als je volgens hem rondom die plekken functies zoals wonen of werken toevoegt, benut je die fysieke nabijheid en maak je voor een deel van de mensen reizen, of in ieder geval een deel van de reis, overbodig. Sommige mensen wonen en werken bij hetzelfde knooppunt, maar anderen wonen bij het ene en werken bij het andere knooppunt. Voor hen betekent dat dat de reis in ieder geval beter is geworden. Investeren in knooppunten voorkomt dan ook extra investeringen in aanvullende HOV-verbindingen, omdat je al bent voorzien. Dit is volgens Stephan Bekx overigens een andere redeneerlijn dan het beleid wat voor de AOS werd gevoerd: *'(...) Men wilde toen dat alle locaties in een regio binnen 45 minuten reistijd van elkaar zouden liggen. Maar dan ga je naar alle locaties nieuwe lijntjes trekken om maar snel van A naar B te komen. Verdichten nabij HOV-knooppunten lost die problematiek op.'*

Adaptief programmeren

Een van de uitgangspunten uit de AOS, is het nemen van het juiste besluit op het juiste moment door adaptief te programmeren (Touset et al., 2019). Al houdt dat meer in dan flexibel zijn in de besluitvorming volgens Pim Uijtdewilligen: *'(...) Bij adaptief programmeren doe je vooral ook aan fasering en prioritering.'* Stephan Bekx van de gemeente Rotterdam ziet dit doel tot uitwerking komen in een beslissing die stapsgewijs wordt opgebouwd, waarin als een soort groeimodel over een deel afspraken worden gemaakt. *'(...) Je hoeft niet in een keer integraal afspraken te maken over een heel plan, maar in de loop der jaren kan je verschillende investeringen uitwerken'* (Stephan Bekx). Volgens Joost Voerman zit het adaptieve karakter vooral in het mee koppelen van kansen die er ontstaan door de realisatie van een project: *'(...) De consequentie kan zijn dat je vanuit de samenhang der dingen projecten naar voren haalt in de tijd die in het hier en nu nog niet direct noodzakelijke of urgent zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor de schaa sprong Oude Lijn. Door toekomstige groei van het OV mogelijk te maken worden op korte termijn ruimtelijke ontwikkelingen langs de lijn aanjaagt. Wat betreft de realisatie van nieuwe stations kun je vervolgens aansluiten bij de snelheid van de ruimtelijke ontwikkeling ter plaatse. Dat noem ik adaptief programmeren.'* Adaptief programmeren gaat volgens veel van de respondenten er dan ook om het project-overstijgend kijken naar en beslissen over projecten binnen de

preverkenning MOVV. Dus buiten het belang om durven denken van de losse deelonderzoeken om zo te kijken naar welke beslissing wat faciliteert en op basis daarvan een beslissing nemen.

Wederkerige afspraken

Het vierde doel dat in de AOS is geformuleerd, gaat over zogeheten wederkerige afspraken tussen het domein van mobiliteit en verstedelijking. Deze integrale benadering tussen twee verschillende domeinen is noodzakelijk voor het versterken van de agglomeratiekracht en het oplossen van knelpunten in de regio (Touset et al., 2019). Het feit dat er domein-overstijgend te werk wordt gegaan binnen het programma MoVe is volgens Pim Uijtdewilligen een hele belangrijke stap geweest. *'(...) Sectoren zeggen niet meer: verstedelijking doet mij niet zoveel, ik bekijk alles vanuit OV. In de wederkerige afspraken is vastgelegd dat je niet meer zonder elkaar te werk gaat'*. Respondenten onderkennen ook dat dit vernieuwend is ten opzichte van hoe men vroeger te werk ging. Toen werd er te vaak geïnvesteerd in bijvoorbeeld een gloednieuw station, zonder dat daar woningen konden worden gebouwd, en kansen zo onbenut bleven. *'Met de wederkerige afspraken tussen de sectoren van mobiliteit enerzijds, en verstedelijking anderzijds, ga je samen trap op en trap af. Zo wordt voorkomen dat er dure infrastructuur ligt zonder bijbehorende woningen, en andersom'* (Lennart Harpe).

Verstedelijkingsakkoord

Waar er over de AOS geen discussie was of dat een passende outcome was binnen de programmatheorie, was er onder de respondenten geen consensus over de voorgestelde positie van het verstedelijkingsakkoord als outcome in de programmatheorie. Op basis van de documentenanalyse werd het verstedelijkingsakkoord beschouwd als relevante outcome. In de AOS staat namelijk beschreven dat in het verstedelijkingsakkoord de samenhangende besluiten op het gebied van verstedelijking en mobiliteit bijeen zijn gebracht (Touset et al., 2019). Vervolgens is er in het verstedelijkingsakkoord ook vastgesteld om invulling te geven aan de geformuleerde ambities uit onder andere de AOS (Van Veldhoven et al., 2019). Relevante artikelen uit het verstedelijkingsakkoord (2019) voor de preverkenning MOVV gaan onder andere over de bekostiging en financiering van de projecten, het stimuleren van binnenstedelijke ontwikkeling en streven naar een samenhangende ontwikkeling tussen verstedelijking en mobiliteit. Volgens de ruimtelijk verankeraar van het programma Thomas Buijs is het verstedelijkingsakkoord dan ook erg belangrijk. Waar in de AOS doelstellingen en globale afspraken staan beschreven, wordt er in het verstedelijkingsakkoord een langjarige

*'Met wederkerige afspraken ga je samen trap op en trap af.
Zo wordt voorkomen dat er dure infrastructuur ligt zonder
bijbehorende woningen en andersom.'*

Lennart Harpe (2020)

agenda opgesteld, zo legt Thomas Buijs uit. In het verstedelijkingsakkoord zijn afspraken gemaakt over monitoring, fasering en programmering. *'(...) Bijvoorbeeld over het parkeerbeleid. Het is niet de bedoeling dat er grote parkeerplaatsen komen waar ieder huis een eigen parkeerplaats heeft, terwijl je het OV wilt stimuleren om de modal split te realiseren. Dat is vastgelegd in het verstedelijkingsakkoord'* (Thomas Buijs). Het verstedelijkingsakkoord heeft dan ook de AOS als ruggengraat en verbindt de afspraken van het programma MoVe aan afspraken met betrekking tot verstedelijking volgens Gerard Snel. Toch zien andere respondenten het verstedelijkingsakkoord meer als relevante context, zo legt Bastiaan Ter Horst uit. Hij ziet namelijk niet direct de samenhang tussen de activiteiten uit zijn deelonderzoek (HOV Haagse Regio) en de afspraken uit het verstedelijkingsakkoord. Wel onderkent hij het belang van het verstedelijkingsakkoord, maar heeft hij twijfels over de positie binnen deze programmatheorie. Dit gevoel bestond er bij meerdere respondenten. Programmamanager van de preverkenning Gerard Snel gaf aan dat de preverkenning MOVV verantwoordelijk is voor het uitwerken van de AOS, en niet voor de rest van het verstedelijkingsakkoord. *'(...) Wij zijn alleen verantwoordelijk voor de samenhang tussen de AOS en afspraken uit het verstedelijkingsakkoord. Het hangt er dus meer omheen als een context en ik zou het niet in de programmatheorie neerzetten zoals dat nu is gedaan'*. Naast de discussie over de plek van het verstedelijkingsakkoord binnen de programmatheorie, was er onder een aantal respondenten ook kritiek op de inhoud van het akkoord. Volgens Pim Uijtdewilligen gaat het verstedelijkingsakkoord slechts over 'afspraken op papier', en zit de echte wederkerigheid tussen domeinen in het gedrag van overheden en organisaties. Hiermee kunnen er echter wel vraagtekens geplaatst worden bij de mate van integraal te werk gaan tussen de verschillende domeinen. Als een belangrijk document als het verstedelijkingsakkoord gezien wordt als relevante context binnen een programma, betekent dit dat het niet gelijkwaardig is aan afspraken uit de mobiliteitssector. De scepsis over dit verstedelijkingsakkoord onder de respondenten en de rol die het heeft binnen de preverkenning MOVV is daarin veelzeggend.

4.1.3 Output

In de activiteiten, de verschillende deelonderzoeken, worden outputs uitgewerkt die ervoor moeten zorgen dat de doelen uit de AOS worden gehaald. De outputs bestaan uit een investeringspropositie voor de hele preverkenning die wordt gemaakt voor het BO-MIRT dit najaar. In dit overleg moet een pakket met concrete maatregelen op tafel komen te liggen met daarbij een investeringspropositie en maatschappelijke kosten-baten analyses van de verschillende deelonderzoeken.

Investeringspropositie

In de meerjaren investeringspropositie wordt er met de input van de andere deelonderzoeken een investeringsvoorstel uitgewerkt voor het gedeelde eindbeeld van MOVV (Harpe, 2020). Lennart Harpe, projectleider van het deelonderzoek meerjaren investeringspropositie, probeert zo een overzicht te geven met welke projecten er uitgevoerd moeten worden, wanneer dat moet worden gedaan, wat het kost en vanuit welk potje het moet worden betaald. Deze investeringspropositie wordt opgesteld naar aanleiding van de uitvoeringsafspraken van de Adaptieve Ontwikkelstrategie. Daarin staat onder andere beschreven dat er een meerjaren propositie moet worden gemaakt om zo een gedeeld eindbeeld te ontwikkelen met betrekking tot de bekostiging van alle projecten. Ook fasering speelt hierin een grote rol, zo onderkent Stephan Bekx. *'(...) In de investeringspropositie wordt uiteindelijk aangegeven welke ontwikkelingen het meest kansrijk zijn om eerder in de tijd te ontwikkelen, en welke later moeten worden ontwikkeld'*. Een groot deel van die investering zal moeten komen uit het Nationaal Groeifonds, dat vanwege de huidige coronacrisis een beperktere omvang zal hebben dan eerder beoogd. Bekx verwacht dan ook niet dat er nu een afspraak zal worden gemaakt over het totaalbeeld, gezien de huidige situatie. Toch streeft Lennart Harpe ernaar om een zo compleet mogelijk beeld te schetsen van de investeringen die moeten worden gedaan. Op basis van een brede uitgevoerde MKBA moet inzichtelijk worden gemaakt waar de prioriteit ligt qua investeringen. De investeringspropositie wordt ook door de respondenten beschouwd als een terechte output binnen de programmatheorie. Uit de activiteiten binnen de preverkenning MOVV komen namelijk geschetste scenario's naar voren met betrekking tot bijdrage aan agglomeratiekracht, urgentie met betrekking tot knelpunten etc. In de investeringspropositie worden de uitkomsten van deze activiteiten gebundeld en als rapport gepresenteerd richting het BO-MIRT, om uiteindelijk te komen tot een goede besluitvorming.

MKBA

Om zo objectief mogelijk informatie te verschaffen voor de besluitvorming worden er MKBA's gemaakt op het niveau van de deelonderzoeken en het hele programma, zo legt programmamanager Gerard Snel uit. *'(...) Dan krijgen we ook het gevoel goed inzichtelijk of elke investering in een corridor wel de moeite waard is. Als de verschillen tussen projecten heel groot zijn, is dat erg behulpzaam in de besluitvorming. Het gaat er immers om wat maatschappelijk gezien het meest relevant is'*. Elk deelonderzoek levert een MKBA aan waarin de effecten van ingrepen per deelonderzoek inzichtelijk moeten worden gemaakt. Dit wordt gedaan aan de hand van een nultarief, waarin de ontwikkeling wordt geschetst zonder ingrepen van de projecten. Daarin zetten economische en demografische trends door, en wordt het bestaande beleid uitgevoerd. Vervolgens worden de projectalternatieven opgesteld, en vervolgens afgezet tegen het geschetste nultarief. Aan de hand van deze projectalternatieven worden de effecten berekend op basis van financiële

effecten, effecten op de mobiliteit en bereikbaarheid, omgevingseffecten en economische effecten (Van Gent & Hoefsloot, 2020).

Een MKBA geeft zo inzicht in de mogelijke effecten. Tegelijkertijd past er volgens Joost Voerman een zekere relativering. *'(...) Een MKBA is niet meer en niet minder dan op gestructureerde wijze beredeneren welke kosten en baten zijn toe te rekenen aan een project. Als alleen de uitkomsten van een MKBA bepalend waren geweest bij de beslissing voor de bouw van de Erasmusbrug, dan was de brug er nooit gekomen. Terwijl vandaag de dag iedereen het erover eens is dat deze brug cruciaal was voor de ontwikkeling van (de Kop van) Zuid. Niet alles is te vatten in cijfermatige aannames. Bovendien is en blijft de toekomst onvoorspelbaar. Zie als voorbeeld de groei van Randstadrail dat jaar op jaar sneller gaat dan de modellen hadden berekend.'* Een MKBA levert volgens Voerman dan ook vooral relevante beleidsinformatie op, maar bij het daadwerkelijke bestuurlijk besluit moeten ook andere aspecten een rol spelen. Toch moet het belang van een MKBA ook niet volledig worden onderschat, zo zegt Lennart Harpe: *'(...) MKBA's geven wel degelijk richting voor welke investeringen nu moeten worden gedaan. Het kan best zo zijn dat op basis van de MKBA blijkt dat de Koningscorridor pas rendabel is als er 30.000 woningen zijn gebouwd. Dan valt die er niet uit, maar gaat de fasering gewoon een stuk naar achter'.*

Rapport preverkenning

Naast de meerjaren investeringspropositie en de MKBA's wordt er ook nog een rapport voor de preverkenning MOVV opgewerkt. Daarin wordt een pakket met voorstellen voor het BO MIRT gepresenteerd, waaronder een startbeslissing voor het starten van een of meerdere MIRT-verkenningen. Ook wordt er toegewerkt naar een voorstel voor wederkerige afspraken met de verstedelijkingsalliantie. Het gaat daar volgens Gerard Snel dan meer om ontwerpprincipes, in plaats van investeringskosten zoals bij een investeringspropositie. Een voorbeeld van zo'n ontwerpprincipe kan dan zijn dat er bij de bouw van een nieuw station lagere parkeernormen worden gehanteerd in de omliggende omgeving, zodat het OV ook daadwerkelijk gestimuleerd wordt. In dit rapport moeten de wederkerige afspraken die voorgesteld zijn in de AOS dan ook concreet worden gemaakt, waarin de domeinen van verstedelijking en mobiliteit samen opwerken naar beslissingen. Dat gaat dan ook om een gedeelde visie hebben met elkaar in de hele regio, zo stelt Joost Voerman: *'(...) Met alleen een investeringspropositie klinkt het alsof je als 1 partij iets neerlegt bij een andere partij. Je zit gelijk in onderhandelingstaal. Terwijl juist gaat om de gezamenlijkheid. Hoe ga je met meerdere partijen, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid, gezamenlijk de toekomst vormgeven als het gaat om mobiliteit en verstedelijking'.*

4.1.4 Activiteiten

Onder de activiteiten vallen de vijf overige deelonderzoeken van de preverkenning MOVV. In de plannen van aanpak die zijn opgesteld staat omschreven wat elk deelonderzoek oplevert aan resultaten. Deze resultaten moeten uiteindelijk leiden tot de zojuist besproken *outputs* van het programma. Voor elk onderzoek zal kort worden neergezet waar zij naartoe werken.

Oude Lijn

Het deelonderzoek Oude Lijn werkt toe naar een systemsprong op het traject Den Haag–Dordrecht. Daardoor wordt het mogelijk om een hoog-frequent en vaak stoppend City-sprinter concept te realiseren. Daarmee draagt dit project substantieel bij aan de verstedelijkingsopgave. Een deel van de opgave bestaat uit het doen van infrastructurele ingrepen, waarbij onder ander 4-sporigheid wordt gerealiseerd op het gehele traject. Dit maakt het mogelijk om gescheiden infrastructuur te maken voor Intercity's en City-sprinters. Daarnaast wordt inzichtelijk gemaakt welke investeringen moeten worden gedaan in bestaande stations en welke nieuwe stations kunnen worden toegevoegd. De ontwikkeling van de stations heeft een nauwe samenhang met het deelonderzoek knooppunten (Voerman, 2020).

Knooppunten

In het deelonderzoek knooppunten worden in twee verschillende tranches de OV-knooppunten met een grote investeringsopgave geagendeerd die vragen om een integrale aanpak van station, stationsomgeving en gebiedsontwikkeling. Er wordt momenteel gewerkt aan een deelrapport voor de eerste tranche met knooppunten waarin de ruimtelijke uitwerking per knooppunt wordt besproken, de investeringsagenda en een totaalbeeld voor de knooppunten en de fasering ervan. Hierin worden onder andere voorstellen gedaan voor ontwerpprincipes, welke aanpassingen er moeten worden gedaan aan de stations(omgeving). Ook worden hier de afspraken uit de AOS verder aangescherpt (Bekx, 2020).

HOV Haagse regio

In het deelonderzoek Hoogwaardig OV Haagse Regio worden de regionale corridors Koningscorridor en Leyenburgcorridor verder uitgewerkt en wordt er invulling gegeven aan de restcapaciteit op het samenloopdeel van de Randstadrail. Zo wordt er toegewerkt naar een ontwikkelstrategie voor de OV-opgave in de Haagse regio, waarin verstedelijking, woningbouw, bereikbaarheid en economie optimaal gefaciliteerd moeten worden. Dit gebeurt door de verstedelijking in de breedste zin van het woord in kaart te brengen, dus inclusief voorzieningen, economische ontwikkelingen etc. Door knelpunten op te lossen op de Leyenburgcorridor is er een betere ontsluiting met de ontwikkellocaties mogelijk. Bij de Koningscorridor wordt geprobeerd om ruimte te maken op het landelijke spoorstelsel door knelpunten in het stedelijk ov-systeem op te lossen (Ter Horst, 2020). De beoogde effecten van deze

maatregelen worden uiteindelijk beschreven in een MKBA. Daarnaast wordt er ook een business-case voor de exploitatie opgewerkt.

HOV Rotterdamse regio

Het deelonderzoek HOV Rotterdamse regio is er voornamelijk op gericht om de metrocapaciteit op het gehele metronet te vergroten in combinatie met de verstedelijkingslocaties nabij de metro. Door direct te investeren in de capaciteit van het metronet wordt enerzijds de bereikbaarheid van de bestaande agglomeratie vergroot. Anderzijds wordt er ruimte gemaakt voor nieuwe ontwikkellocaties. Door de metrocapaciteit te vergroten kunnen ontwikkellocaties worden gerealiseerd die 50.000 tot 70.000 woningen bevatten. Daarnaast wordt er ook gewerkt aan een nieuwe HOV-verbinding in de Maastunnel, waarin Rotterdam centrum beter wordt ontsloten met Zuidplein (Uijtdewilligen, 2020). Projectleider van dit deelonderzoek, Pim Uijtdewilligen zal eind dit jaar een investeringsvoorstel opleveren voor het verhogen van de metrocapaciteit. Daarnaast probeert hij verstedelijkingspartners te stimuleren om met een verstedelijkingsplan op tafel te komen.

HOV Zoetermeer

In het deelonderzoek HOV Zoetermeer wordt de HOV-verbinding Leiden-Zoetermeer en Zoetermeer-Rotterdam verder uitgewerkt. Deze verbindingen vergroten namelijk de bereikbaarheid van Zoetermeer, de agglomeratiekracht van de Zuidelijke randstad en ook dragen deze verbindingen bij aan de leefbaarheid van de steden zo stelt Ben Fisser (2020) in het plan van aanpak. De grootste opgave die er ligt binnen dit deelonderzoek is de samenhang tussen de verschillende verbindingen rondom Zoetermeer beter te duiden. Volgens Ben Fisser is dit een bestuurlijke opdracht om het nut en de noodzaak van de samenhang van de verbindingen duidelijk te maken, zodat het niet losse infrastructurele ingrepen zijn.

4.1.5 Aannames

Het belangrijkste onderdeel binnen de programmatheorie voor een TBE zijn de onderliggende aannames tussen de verschillende onderdelen van de programmatheorie (Funnel en Rogers, 2011). Tijdens de documentenanalyse is er gezocht naar onderbouwingen voor de verschillende onderdelen van de programmatheorie. Tijdens de interviews is er aan de respondenten gevraagd welke aannames er gemaakt worden tussen de verschillende onderdelen van de programmatheorie. Op basis van de resultaten van die twee analyses wordt per link in de programmatheorie aangegeven welke aannames eraan vooraf zijn gegaan.

Activiteiten-Output

Het is duidelijk hoe de activiteiten bijdragen aan de *outputs* die worden opgeleverd. In elk van de deelonderzoeken wordt namelijk gewerkt aan de maatschappelijke kosten-batenanalyse die na de zomer van 2020 worden opgeleverd. Deze MKBA's vormen de basis voor de meerjaren investeringspropositie die wordt opgesteld en uiteindelijk in het BO-MIRT dit najaar wordt gepresenteerd. De respondenten gaven echter wel aan dat het van groot belang is dat de voortgang hierin wordt gemonitord. Tot nu toe gebeurt dat tijdens de wekelijkse programmteamoverleggen van de preverkenning MOVV. In deze overleggen zitten de projectleiders van de verschillende deelonderzoeken, aangevuld met de ruimtelijk verankeraar vanuit het ministerie van BZK, een vertegenwoordiger vanuit de verstedelijkingsalliantie en de programmamanager van de preverkenning MOVV. Daarin wordt er gemonitord op de voortgang en inhoud. Dat laatste is ook zeker van belang voor het opstellen van een goede MKBA, zo stelt Pim Uijtdewilligen: *'(...) Als er uit ons deelonderzoek een voorstel naar voren komt waarin staat dat er 200-400 miljoen moet worden geïnvesteerd in de metro, maar onvoldoende inzichtelijk wordt gemaakt hoe het bijdraagt aan de verstedelijking, dan komt er tegengas vanuit het programmteam'*.

Het is dan ook niet de vraag of de activiteiten leiden tot de desbetreffende outputs, maar wat de kwaliteit van die outputs is. In het plan van aanpak van de meerjaren investeringspropositie staat niet voor niets dat een onvoldoende onderbouwing voor de investeringspropositie een risico is, samen met het risico van het verlies van samenhang in de projecten (Harpe, 2020). Het is dus van belang dat er tijdens het proces waarin *outputs* worden uitgewerkt voldoende wordt gemonitord op inhoud, voortgang en samenhang. Volgens de respondenten gebeurt dat tot nu toe goed, maar is het iets om scherp op te blijven.

Output-Outcome

De *outputs* leveren zoals eerder benoemd de onderbouwing aan voor de te nemen besluiten in het BO-MIRT eind dit najaar. Volgens de theorie zouden de *outputs* via de *outcomes* moeten leiden tot het te bewerkstelligen *impact* (Global Affairs Canada, 2016). De link tussen *outputs* en *outcomes* kwam echter niet duidelijk erg naar voren tijdens de interviews. De respondenten gingen vooral in op hoe de eigen activiteiten gelinkt zijn aan de afspraken uit de AOS (*outcome*) en de doelen van MoVe (*impact*). De *outputs* werden vooral gezien als logisch gevolg van de activiteiten die plaatsvinden in de deelonderzoeken. De inhoud van de *output* is natuurlijk wel onderbouwd op basis van de *outcomes*, zoals de AOS. Volgens respondent Bastiaan Ter Horst wordt er in de deelonderzoeken opgewerkt naar MKBA's, maar zijn de beschreven maatregelen in die MKBA's gebaseerd op wat er in de AOS staat. In het geval van het deelonderzoek HOV Haagse regio wordt in de MKBA de verstedelijking in de meest brede zin van het woord in beeld gebracht in locatie, omvang en timing. Dat wordt dan weer gebruikt voor het verdere doorwerken

van de hele corridor, zo zegt Bastiaan ter Horst. Daar komt dan een nabijheidswaarde uit, samen met een volgorde in het ontwikkelen van het ruimtelijk programma en de corridor. Dat is een nadere specificering van de afspraken uit de AOS volgens ter Horst. De *outcomes* staan dus wel centraal in de *outputs* die worden gemaakt. De richtlijnen uit de AOS worden gebruikt als leidraad voor het uitwerken van de verschillende deelonderzoeken.

Output-Impact

Waar de doelen uit de AOS (*outcome*) een leidraad vormen voor de *outputs* van de verschillende deelonderzoeken van de preverkenning, zouden volgens de theorie de doelen van MoVe (*impact*) ook centraal moeten staan bij de activiteiten en *outputs*. Door het karakter van de drie doelen van MoVe is dat eigenlijk ook niet heel erg ingewikkeld zo geeft Gerard Snel aan. De *outputs* van de deelonderzoeken geven volgens hem juist meer richting aan de breed geformuleerde doelen. *'(...) Op dit niveau past alles onder de strategische doelen en is bijna alles wel goed, er is geen onderscheidend vermogen. De MKBA's helpen daarbij, om aan te tonen wat een bijdrage precies is; scherp gekwantificeerd'* (Gerard Snel). Het is voor Snel echter nog wel een vraag of de hypothesen die worden gemaakt in de MKBA's overeenkomen met de hypothesen van de overkoepelende doelen. Toch gaven een aantal respondenten aan dat niet alle doelen van MoVe altijd centraal staan in de activiteiten en *outputs*. De focus ligt voornamelijk op de doelen agglomeratiekracht en kansen voor mensen volgens Pim Uijtdeuwilligen. Volgens hem wordt het doel gezonde leefomgeving nu nog onvoldoende benadrukt in de activiteiten, maar ook in de AOS. Dat laatste is een belangrijk punt, aangezien de doelen van MoVe voor de preverkenning zijn vertaald naar de AOS. De focus in de afspraken ligt daarin sterk op het verbeteren van de agglomeratiekracht en kansen voor mensen, door een schaa sprong in het OV te maken, nieuwe verbindingen en knooppunten te realiseren en de regionale corridors te intensiveren. Ook is het goed om in de relatie tussen *outputs* en *impact* de kanttekening te plaatsen dat naast de maatschappelijke kosten-batenanalyses ook andere beleidsinformatie relevant is bij het maken van bestuurlijke keuzes, zoals Joost Voerman eerder aangaf. De MKBA's moeten dan ook functioneren als houvast en ondersteuning in de uiteindelijke besluitvorming van bestuurders. Volgens Gerard Snel zijn de MKBA's dan ook een goede kans om het zogeheten speelveld voor bestuurders zo klein en overzichtelijk mogelijk te maken. Het in een MKBA cijfermatig aan tonen of iets, in potentie, heel erg bijdraagt, of juist totaal niet bijdraagt aan de doelen van MoVe geeft dat duidelijkheid voor bestuurders in de besluitvorming.

Outcome-Impact

De sterkste verbanden tussen de programmatheorie van de preverkenning MOVV zijn te vinden tussen de *outcomes* en *impact*. De adaptieve ontwikkelstrategie is namelijk de strategie die invulling geeft aan de vraag hoe de agglomeratiekracht in de regio verbeterd kan worden en hoe er meer kansen voor mensen kunnen worden gecreëerd in een gezonde leefomgeving. Volgens Gerard Snel geeft de AOS invulling aan alle vier de doelen, die ook randvoorwaardelijk zijn. Door de regionale HOV-assen te versterken en de verbindingen daarmee te verbeteren wordt de agglomeratiekracht versterkt. Door in te zetten op HOV en nabijheid van voorzieningen wordt ingezet op de gezonde leefomgeving. Kansen voor mensen worden gecreëerd door nieuwe verbindingen die vervoersarme gebieden nu beter ontsluiten.

In het proces van het ontwikkelen van de AOS is er door de verstedelijkingsalliantie met alle steden uit de Zuidelijke Randstad een Reality Check en een quick-scan MKBA uitgevoerd, over het nut en de noodzaak van een schaa sprong van het OV voor de regio. Dit ging om meer OV-capaciteit, betere robuustheid en extra stations. Daaruit is gekomen dat een schaa sprong op bijvoorbeeld de Oude Lijn erg bijdraagt aan het goed verbinden van verstedelijkingslocaties, nieuwe woningen faciliteert en zorgt voor een betere robuustheid door Sprinter en IC-sporen van elkaar te scheiden (Van Gent et al., 2019; Touset et al., 2019).

Voor de respondenten waren de linken tussen de *outcomes* en *impact* ook erg duidelijk. De noodzaak van een schaa sprong in het OV om de agglomeratiekracht te vergroten in de regio werd door iedereen onderschreven. Wat wel opviel was dat de respondenten de AOS en doelen van MoVe steeds vertaalden naar hun eigen projecten. Als er werd gevraagd om wat de link is tussen de *outcomes* en *impact*, werd dat snel gerelateerd aan wat de AOS inhoudt voor hun eigen deelonderzoek.

Op de vraag waarop de aannames die stellen dat de doelen van de AOS leiden tot het slagen van de doelen van MoVe gebaseerd zijn, werd verrassend antwoord gegeven. In de lijn der verwachting, kijkend naar de theorie, zou het logisch zijn als die aannames wetenschappelijk onderbouwd zijn. Echter bleek in de praktijk dat de aannames weliswaar gebaseerd zijn op uitgevoerd onderzoek van onder andere het OESO, maar dat ook veel neerkomt op kennis en ervaring uit de praktijk. Redenerend dat de verstedelijkingsopgave een schaa sprong vereist klinkt logisch, omdat er moet worden voorzien in de behoefte van bereikbaarheid door nieuwe woningen. Volgens Bastiaan ter Horst kan dit ook haast niet anders. Op basis van verkeersmodellen wordt de toegenomen nabijheid ingeschat, wat wordt aangeduid als belangrijk criterium voor agglomeratiekracht. Dit is alleen slecht te meten in de praktijk zo geeft Bastiaan ter Horst aan. Het is daarom volgens hem ook logisch dat dit vooral methodologisch is opgebouwd, met weliswaar een wetenschappelijke oorsprong. Naast modeluitwerkingen is het ook goed om goed om je heen te kijken naar trends, maar ook naar wat er in andere landen om ons heen gebeurt volgens Lennart Harpe: '(...) *Waarom willen in vredesnaam zoveel mensen wonen in de Randstad, waar de lucht vuiler is dan in Drenthe? Het*

heeft dus een aantrekkingskracht. Dat komt onder andere doordat hier interessante bedrijven geclusterd zitten met een goede bereikbaarheid en niet op de Hondsrug. Mensen willen contacten met mensen die bij hun passen, en een cultureel leven wat bij hen past. Mensen zoeken elkaar dus op'.

4.1.6 Context

Activiteiten, outputs, outcomes en impact staan echter niet op zichzelf binnen de programmatheorie. Zoals gezegd zitten er aannames tussen de verschillende onderdelen, maar ook zijn er contextuele factoren van invloed op het programma en daarmee ook op de programmatheorie.

Zo speelt de institutionele setting ook altijd een rol binnen programma's. De preverkenning MOVV werkt ernaartoe om eind dit najaar een of meerdere MIRT-verkenningen te laten starten, wat besloten moet worden op het BO-MIRT. De keuzes die in het BO-MIRT worden gemaakt zijn echter lang niet allemaal gebaseerd op de feiten en cijfers die worden gepresenteerd vanuit de *outputs*, o.a. de MKBA's, van de preverkenning MOVV volgens Gerard Snel. Volgens hem spelen daar ook andere factoren een rol. Zo hebben bestuurders ieder voor zich een eigen afwegingskader, omdat zij in hun eigen college het geld bij elkaar moeten zien te krijgen. Resultaten uit MKBA's spelen wel een rol in die besluitvorming, maar de kans is aanwezig dat de bestuurders de technische en feitelijke informatie die is opgewerkt alleen goed gebruiken voor hun eigen standpunten. Toch verwacht Snel niet dat de MKBA's niet worden gebruikt in de besluitvorming: *'(...) Als de cijfers in de MKBA's goed onderbouwd zijn werkt dat wel disciplinerend in een gesprek. Als de cijfers daar liggen, kun je er simpelweg niet omheen'.*

De institutionele setting zoals hierboven omschreven kan dus mogelijk negatief van invloed zijn op de besluitvorming en daarmee op het slagen van de preverkenning MOVV. Naast de institutionele setting spelen maatschappelijke en politieke trends ook een rol bij het werken van de programmatheorie. In het programma MoVe worden de domeinen Mobiliteit en Verstedelijking met elkaar verbonden; iets wat tot voorkort nog ondenkbaar was volgens de respondenten. Dat is ook volgens hen de grootste kracht van MoVe; het integraal aanpakken van verschillende opgaven. De AOS is een eerste stap in die richting geweest, zo geeft Thomas Buijs aan. Volgens hem is het cruciaal geweest dat de twee domeinen bij elkaar zijn gekomen en hebben besloten dat de afspraken die worden gemaakt een zekere mate van wederkerigheid in zich moeten hebben. Dat zorgt er uiteindelijk voor dat de sector van verstedelijking niet zomaar meer iets doet zonder dat met de sector van mobiliteit te hebben besproken; er wordt nu echt samengewerkt zo stelt Buijs. Volgens de respondenten is deze trend van integraal te werk gaan kenmerkend voor het programma. Daarmee is de kans van slagen van het programma volgens hen gelijk veel groter, omdat er nu echt adaptief te werk kan worden gegaan.

Zoals eerder ook al aangehaald moet nog wel blijken in hoeverre die beoogde integraliteit echt wordt bewerkstelligd binnen het programma. Men spreekt vaak uit om integraal te werk te willen gaan en adaptief te willen programmeren, maar het lijkt erop dat veel projecten toch langs elkaar heen lopen en daarmee grotendeels sectoraal van karakter blijven.

4.1.7 Risico's

Dat is gelijk ook een van de risico's die er bestaan voor het slagen van dit programma. Op papier (AOS, Verstedelijkingsakkoord) wordt beoogd om integraal te werken tussen de verschillende domeinen. In de praktijk blijkt dit toch lastig te zijn, zo ervaren de respondenten. Mensen die werken aan projecten zitten er altijd met een sectoraal belang (dan wel vanuit de verstedelijkings- of mobiliteit sector). De stap naar sectoraal te werk gaan moet dan ook nog worden gemaakt zo geeft Joost Voerman aan: *'Nu werken we sectoraal veel uit, en dat levert goed materiaal op, maar nu moet het wel echt een keer bij elkaar gaan komen. We hebben nu overeenstemming over het losse basismateriaal, en dan gaat het uiteindelijk richting het BO MIRT naar een samenhangend geheel.'* Dat is voor een deel ook afhankelijk van het gedrag van mensen binnen de projecten volgens Pim Uijtdewilligen. Het is volgens hem dan ook de kunst om als projectleider die integraliteit voor ogen te houden bij je hele team, zodat je niet gefixeerd raakt op alleen jouw sectoraal ingerichte project.

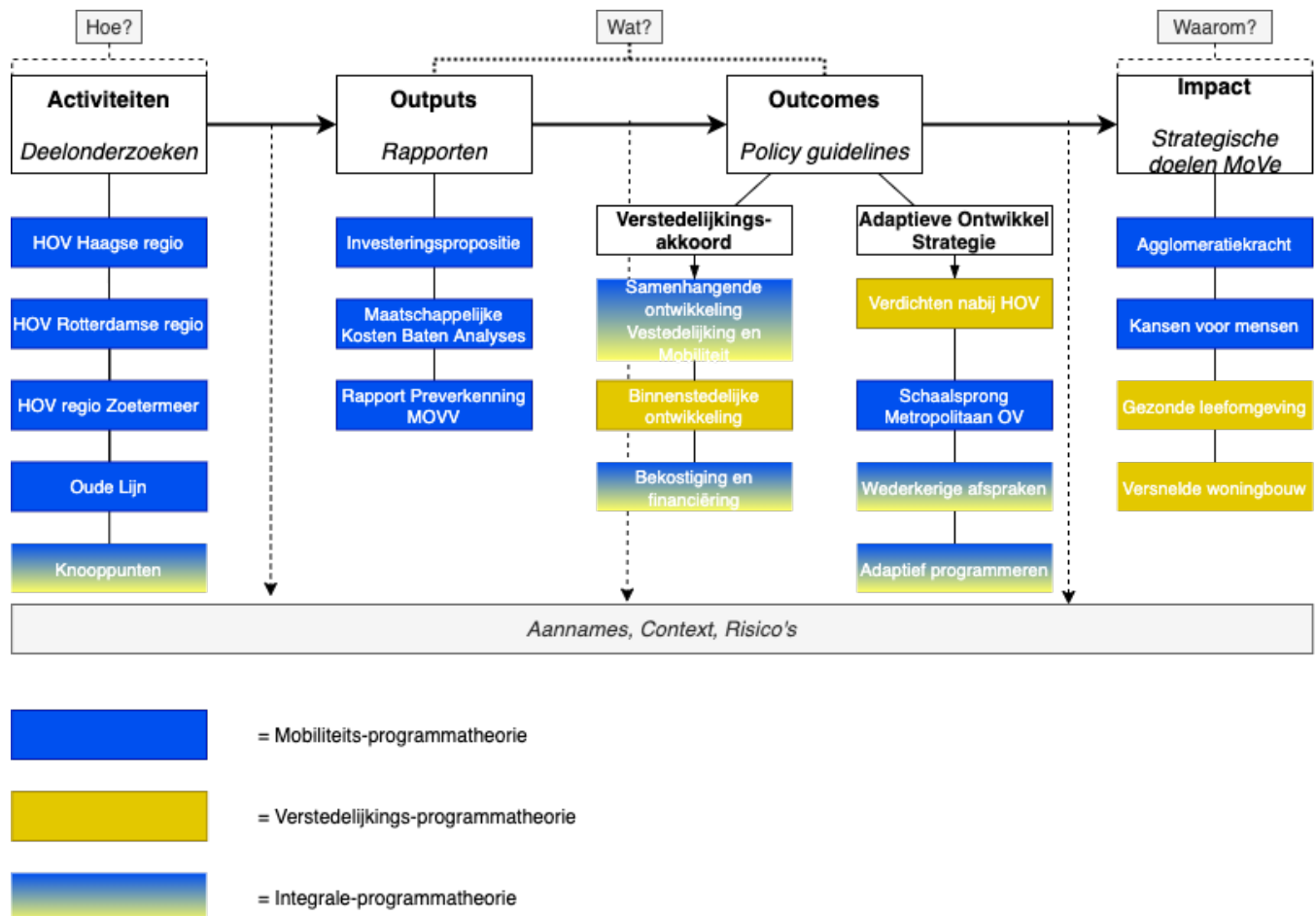
In de praktijk kan dit dan betekenen dat niet elk project uit de preverkenning MOVV wordt uitgewerkt zoals vooraf is bedacht, zo onderkent ook Joost Voerman. Als je uiteindelijk tot de conclusie komt dat een concept wat je hebt bedacht niet bijdraagt aan de doelen, moet je er als projectleider mee leven dat het project of naar achteren wordt geschoven in de fasering, of in het ergste geval verdwijnt uit het programma.

Een ander risico wat hier aan vast hangt is het risico dat gemaakte aannames binnen het programma niet blijken te kloppen. Zaucha en Gee (2019) geven aan dat er continue gemonitord moet worden op correctheid van de veronderstelde causale reacties binnen de programmatheorie. Binnen de preverkenning MOVV gaat men ervanuit dat een betere bereikbaarheid voor de regio middels een schaa sprong, in samenhang met verstedelijkingsopgave, resulteert in een sterkere agglomeratiekracht met meer kansen voor mensen in een gezonde leefomgeving. Dit moet worden bewerkstelligd middels de ingrepen die worden voorgesteld in de verschillende deelonderzoeken. Onderzoeken zoals de uitgevoerde quick-scan voor de Oude Lijn zijn hierbij van belang, zodat de effecten van maatregelen in kaart kunnen worden gebracht. Als blijkt dat een aanname niet blijkt te kloppen, bijvoorbeeld dat verdichten nabij HOV toch niet bijdraagt aan agglomeratiekracht in combinatie met een gezonde leefomgeving, dan moet hierop kunnen worden ingesprongen. In de preverkenning MOVV wordt dit gewaarborgd door middel van een adaptieve ontwikkeling, waarin er flexibel kan worden omgegaan met de uitvoering, invulling en fasering van projecten (Lamberigts et al., 2017).

4.2 Verschillende programmatheorieën

Een ander risico dat naar voren kwam uit de theorie was het risico dat er geen consensus zou zijn over de programmatheorie. Uit de interviews is gebleken dat een eenduidige programmatheorie waarin iedereen het eens is over definities, interpretaties en posities erg ingewikkeld is. Over de belangrijkste doelen was er geen consensus over de interpretatie en invulling ervan, niet iedereen was het eens over de positie van een *outcome* in de programmatheorie en de focus lag bij de verschillende projectleiders uit het programmateam toch snel op de eigen projecten. Dit heeft als gevolg dat er misschien onderkend moet worden dat er tot nu toe nog geen eenduidige programmatheorie bestaat voor de preverkenning MOVV. Een belangrijk uitgangspunt van de preverkenning was dat het een integraal programma zou zijn, gericht op zowel verstedelijking als mobiliteit. Verschillende onderdelen uit het programma zijn inderdaad ook gericht op mobiliteit of verstedelijking. Er is echter niet een programmatheorie te vinden die volledig integraal te noemen is. Sterker nog, de opgestelde programmatheorie valt eigenlijk op te delen in drie verschillende programmatheorieën: een mobiliteits-programmatheorie, een verstedelijkings-programmatheorie en een integrale programmatheorie. Dit komt onder meer terug in de activiteiten. Deze zijn bijna allemaal gefocust op mobiliteits-maatregelen voor die specifieke regio, ten behoeve van een schaalsprong in het OV om zo de agglomeratiekracht en kansen voor mensen te vergroten. Hier kan een mobiliteits-programmatheorie in worden herkend. Het aspect van verstedelijking wordt wel degelijk gewaarborgd binnen het programma, door te focussen op binnenstedelijke verdichting nabij HOV-knooppunten om zo de versnelde woningbouwopgave te kunnen realiseren op een manier waarin de gezonde leefomgeving wordt gewaarborgd. Dit kan worden gezien als een verstedelijkings-programmatheorie. Dan is er ook nog een onderdeel van het programma dat inderdaad de brug slaat tussen de twee domeinen, of in ieder geval een poging daartoe doet. Bij het deelonderzoek knooppunten kan worden gezegd dat dit gericht is op zowel de aanpak van mobiliteit (nieuwe stations) als verstedelijking (vernieuwde stationsomgeving en nabijgelegen gebiedsontwikkeling). Bij de *outcomes* kan worden gezegd dat de samenhangende ontwikkeling van mobiliteit en verstedelijking door wederkerige afspraken en adaptief programmeren inderdaad ervoor kan zorgen dat de twee domeinen samenwerken. Deze lijn kan worden gezien als een soort integrale-programmatheorie. In figuur 4 is getracht deze verschillende programmatheorieën inzichtelijk te maken binnen de vooropgestelde algemene programmatheorie. De eerder benoemde risico's over het daadwerkelijk integraal te werk gaan worden hierin zichtbaar. In potentie en op papier is de preverkenning MOVV een integraal programma, maar als er goed wordt gekeken naar de programmatheorie is te zien dat deze voornamelijk bestaat uit sectorale lijnen die bij elkaar komen. Dat bleek ook uit de interviews, waarin de focus van de projectleiders toch lag op de eigen onderzoeken met mobiliteitsingrepen om met als doel bijvoorbeeld de agglomeratiekracht te verbeteren, waarover vervolgens geen consensus bleek

wat dat precies inhoudt. De programmamanager Gerard Snel en ruimtelijk verankeraar vanuit het ministerie van BZK Thomas Buijs zagen wel de integraliteit van het programma in en de kansen om de brug te slaan tussen mobiliteit en verstedelijking. Dit kan echter nog beter aan de orde worden gebracht bij de andere projectleiders.



Figuur 4: Uitgesplitste programmatheorie MOVV

5. Conclusie, discussie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusie, discussie en aanbevelingen van dit onderzoek gepresenteerd. De conclusie komt grotendeels voort uit de verkregen resultaten omschreven in hoofdstuk 4 en zal antwoord geven op de onderzoeksvraag: *hoe kan een TBE ex-durante worden uitgevoerd op een ruimtelijk beleidsprogramma?* Deze hoofdvraag wordt in dit hoofdstuk beantwoord op basis van de drie geformuleerde deelvragen uit paragraaf 1.5. Na het beantwoorden van de hoofd- en deelvragen zal er in paragraaf 5.2 in worden gegaan op de koppeling tussen de theorie en praktijk, gelet op de toepasbaarheid en mogelijke beperkingen. Ook zal hier een reflectie plaatsvinden op het uitgevoerde onderzoek.

5.1 Beantwoorden hoofd- en deelvragen

In deze paragraaf worden allereerst de drie deelvragen van dit onderzoek beantwoord op basis van het theoretisch raamwerk uit hoofdstuk 2 en de resultaten uit hoofdstuk 4.

1) *Wat zijn de grondbeginselen van TBE?*

Een *Theory Based Evaluation* is een evaluatiemethode waarin de relaties tussen activiteiten en resultaten goed inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Het belangrijkste onderdeel van een TBE is het opstellen van een gedegen programmatheorie. Een programmatheorie bestaat uit vier onderling aan elkaar gerelateerde aspecten. Ten eerste, de *impact* die het programma beoogt te hebben. Dit zijn vaak de overkoepelende doelstellingen in een programma waarmee de onderliggende probleemstelling van het programma moet worden opgelost. Vervolgens worden *outcomes* vastgesteld, de randvoorwaardelijke tussendoelen die nodig zijn om de *impact* van het programma te bewerkstelligen. De *outputs* representeren de producten of diensten die een direct gevolg zijn van de activiteiten die in het programma worden ondernomen. Onder de activiteiten vallen de dagelijkse taken van een organisatie of programmateam, waarin de *outputs* worden gemaakt. Deze vier aspecten vormen de basis van een programmatheorie en het is dan ook noodzakelijk dat er consensus is over de betekenis, interpretatie en invulling van de verschillende onderdelen. Bij een TBE gaat het echter om meer dan alleen deze vier onderdelen goed in kaart zien te brengen. Een van de belangrijkste onderdelen van een TBE zijn de aannames die er schuilgaan achter de vraag hoe de doelen moeten worden bereikt. Achter elke stap die wordt gemaakt in een programmatheorie, bijvoorbeeld van *outcomes* naar *impact*, liggen aannames ten grondslag. Bij deze aannames worden onder andere causale relaties verondersteld, dat een maatregel leidt tot een bepaald effect. Deze aannames vormen als het ware de schakels tussen de verschillende onderdelen van de programmatheorie. In een later stadium van een TBE, wanneer het programma is afgerond, kan door het inzichtelijk maken van de aannames stap voor stap worden nagegaan waar er eventuele fouten zitten in de programmatheorie.

Onderdelen van een programmatheorie die worden opgesteld en aannames die worden gemaakt zijn allemaal direct beïnvloedbaar door mensen die aan het programma werken. Er zijn echter ook andere factoren die een rol kunnen spelen bij de werking van een programma die zich buiten de directe invloedssferen van mensen bevinden. Zo speelt de context altijd een rol, zowel sociaal, politiek als economisch. Dit heeft ook invloed op het slagen van een programma. Door de contextuele factoren en setting zo goed mogelijk in kaart te brengen, worden de gemaakte aannames binnen de programmatheorie sterker. Dat kan vervolgens weer zorgen voor een betere kans van slagen van de programmatheorie, maar er bestaan nog meer risico's. De veronderstelde causale aannames die gemaakt zijn kunnen niet juist blijken te zijn doordat ze of slecht gefundeerd zijn, of er gebeurtenissen buiten de interventies om plaatsvinden die ervoor zorgen dat de aanname niet meer klopt. Kortom, een programmatheorie vormt de basis van een TBE maar is ook erg gevoelig voor context, risico's en interpretaties.

2) *Wat houdt een TBE in voor de preverkenning MOVV?*

In dit onderzoek stond de case van de preverkenning Metropoolregio OV en Verstedelijking centraal, als onderdeel van het overkoepelende programma MoVe (Mobiliteit en Verstedelijking) in de metropoolregio Rotterdam – Den Haag. Deze preverkenning zit nu nog in de ontwikkelfase, dus van concrete fysieke ingrepen in de ruimte is nu nog geen sprake. Dit maakt deze case juist interessant voor een TBE, omdat deze dan ex-durante (tijdens) kan worden uitgevoerd, wat nog niet vaak is gedaan. Dit heeft echter wel als consequentie dat het programma niet in zijn geheel kan worden geëvalueerd, omdat er nog geen ingrepen zijn gedaan. De focus van dit onderzoek lag daarom op het formuleren van een goede programmatheorie.

In het geval van de preverkenning MOVV heeft de onderzoeker een programmatheorie opgesteld, op basis van geanalyseerde programmadocumenten. Deze is tijdens interviews voorgelegd aan de leden van het programmateam van de preverkenning. Allereerst is er gevraagd naar de eerste reactie op het schema, om te kijken of alle onderdelen op de juiste positie stonden en of er nog iets mistte. Bij een aantal leden van het programmateam was er discussie over de plek van een *outcome*, het verstedelijkingsakkoord. Door sommigen werd dit als relevante context gezien buiten de programmatheorie om, waar anderen het weer zagen als een belangrijk onderdeel van de programmatheorie. Over de programmatheorie zelf was dus al geen consensus onder alle programmateamleden. Vervolgens is er gevraagd naar de betekenissen van de verschillende onderdelen. Het programma MoVe heeft vier overkoepelende doelstellingen die vrij algemeen geformuleerd zijn:

- Vergroten agglomeratiekracht
- Kansen voor mensen
- Gezonde leefomgeving
- Versnelde woningbouw

Er bestonden veel verschillen in interpretaties en invulling van de respondenten over deze doelen. Het vergroten van de agglomeratiekracht en kansen voor mensen waren de twee doelen waar geen eenduidige definitie was te herkennen onder de programmamleden. Kijkend naar de theorie is dit een belangrijke constatering, omdat er zeker over de *impact*, de uiteindelijke doelen van het programma, geen misvattingen mogen bestaan. Het moet eigenlijk bij elk programmamlid duidelijk zijn waar zijn/haar project naar toe werkt en met welk doel. Wanneer er al geen consensus is over de uiteindelijke doelen, wordt dit lastig. Zeker wanneer het gaat om een van de belangrijkste doelen van het programma, namelijk het vergroten van de agglomeratiekracht.

Het doel van de versnelde woningbouw was echter wel erg duidelijk onder de teamleden. Dit heeft er ook mee te maken dat dit een concreet vormgegeven opgave is, er moeten 170.000 woningen bijkomen in de regio. De mobiliteitsingrepen die moeten worden gedaan aan de hand van dit programma moeten er voor zorgen dat deze woningen gefaciliteerd kunnen worden met onder andere goed ontsloten HOV-verbindingen.

Het doel van de gezonde leefomgeving staat tot nu toe nog niet echt centraal binnen de preverkenning zo bleek uit de interviews. Iedereen erkende wel het belang en gaf toe dat er 'iets' mee gedaan moest worden. Het is tot nu toe alleen nog niet duidelijk hoe dit precies gedaan moet worden. Daarnaast gaven de programmamleden ook toe dat dit niet de hoogste urgentie heeft op de agenda.

Na het uitvoerig te hebben gehad over de doelen van het programma is er met de respondenten gekeken naar de verschillende onderdelen van de programmatheorie en is er onder andere gevraagd naar welke aannames er gemaakt worden en welke contextuele factoren van belang zijn. Kijkend naar de aannames kan geconcludeerd worden dat deze niet allemaal even duidelijk zijn. Bij de stap van activiteiten naar *outputs* en *outcome* naar *impact* was dit echter wel het geval. De activiteiten leveren de producten en rapporten op die de *outputs* vormen en de *outcomes* geven invulling aan de doelen die bij de *impact* van het programma zijn geformuleerd. De stap van *output* naar *outcome* was echter niet helemaal duidelijk. Respondenten waren vooral gefocust op de eigen activiteiten die zij ondernemen en hoe deze gelinkt zijn aan de AOS (*outcome*). Dit kan als oorzaak hebben dat de projectleiders van de verschillende deelonderzoeken nu druk bezig zijn met het vormgeven van de activiteiten, dat daarom de focus vooral ook daarop ligt. Dit heeft echter wel als consequentie dat de stap van *output* naar *impact* minder concreet is vormgegeven. De MKBA's die worden gemaakt zijn ook slechts inschattingen waarin de mogelijke effecten staan beschreven. Tijdens de analyse van de interviews is er verder geconstateerd dat er misschien niet 1 algemene programmatheorie bestaat voor deze preverkenning. Op papier beoogt de preverkenning namelijk een integraal programma te zijn tussen de domeinen van verstedelijking en mobiliteit, maar kijkend naar de programmatheorie is deze eigenlijk nog steeds grotendeels opgesplitst in deze twee domeinen. Zo

bestaan de activiteiten voornamelijk uit mobiliteitsingrepen ten behoeve van de agglomeratiekracht en kansen voor mensen. Ook bij de *impact* van het programma valt een onderscheid te maken in doelen die gericht zijn op mobiliteit en doelen die gericht zijn op verstedelijking. Zo zijn de gezonde leefomgeving en versnelde woningbouw gericht op verstedelijking.

Er zijn slechts een paar onderdelen binnen de programmatheorie die raakvlakken hebben met beide domeinen. Dit is vooral gewaarborgd in de wederkerige afspraken en het adaptief programmeren. Deze 2 onderdelen die voortkomen uit de Adaptieve Ontwikkelstrategie (een van de *outcomes*) vormen als het ware een brug tussen de domeinen van verstedelijking en mobiliteit. Van 1 algemene, integrale programmatheorie is dus eigenlijk geen sprake. Men zou eigenlijk meer moeten spreken over een mobiliteits-programmatheorie, een verstedelijkings-programmatheorie en een integrale programmatheorie. Hier moet echter wel een nuance bij worden geplaatst dat mobiliteitsingrepen natuurlijk wel effecten hebben op verstedelijking en vice versa. Het punt hierbij is dat de programmatheorie zoals deze nu is geformuleerd eigenlijk erg sectoraal is ingedeeld, wat niet in de lijn der verwachting ligt bij een integraal programma.

3) *Wat voor lessen kunnen worden getrokken uit een TBE voor de preverkenning MOVV?*

Een van de belangrijkste les die getrokken kan worden uit dit onderzoek is dat het opstellen van een programmatheorie ingewikkelder is dan het lijkt. De preverkenning MOVV zit pas in de onderzoeksfase en activiteiten worden nu slechts op papier bedacht, maar het is wel zorgelijk dat er tijdens deze fase geen consensus is over de doelen van het overkoepelende programma. Terwijl dat uiteindelijk hetgeen is waar de projecten wel op worden beoordeeld in de keuze of het project wel of niet wordt uitgevoerd. Dat de *impact* van het programma niet helemaal duidelijk geformuleerd en afgebakend is, blijkt ook wel uit het gegeven dat dit niet echt centraal staat op het niveau van de activiteiten waarop de leden van het programmateam opereren. De focus ligt op het niveau van activiteiten en *outputs* tot nu toe nog niet sterk (genoeg) op de *impact* die het programma voor ogen heeft. De doelen van het overkoepelende programma MoVe komen daarmee slecht naar voren bij de activiteiten. Dat dat nu onvoldoende gebeurt is zorgelijk, omdat de focus volgens de theorie gedurende het programma altijd zou moeten liggen op de hogere doelen. Dit kan dus meer worden gewaarborgd binnen het programma. Daarnaast mogen ook de gemaakte aannames tussen de verschillende onderdelen van de programmatheorie duidelijker naar voren komen. Nu wordt dat nog niet concreet uitgesproken, wat ervoor zorgt dat sommige aannames nog onduidelijk zijn. Dit kan in een later stadium van evaluatie eventueel voor problemen zorgen waardoor niet goed inzichtelijk kan worden gemaakt waar in het proces iets verkeerd ging. Dit kan dan vervolgens weer leiden tot een *black-box* evaluatie, wat juist voorkomen zou moeten worden met een TBE.

Daarnaast leert een TBE ex-durante zoals bij de preverkenning MOVV ons dat de fase van ex-durante erg breed is. In het geval van de preverkenning MOVV gaat ex-durante over de onderzoeksfase, waarin er nog niks concreet wordt ondernomen. Een TBE ex-durante op een programma dat al verder in uitvoering is zou met andere resultaten komen, waarbij ook al wellicht voor een deel de aannames kunnen worden getoetst op de correctheid. In het geval van de preverkenning MOVV bleef het vooralsnog bij afspraken, besluiten en ideeën op papier zonder dat er in de fysieke leefomgeving ingrepen zijn gedaan. Dit maakte het uitvoeren van een TBE ingewikkelder, maar niet minder interessant. Juist in de fase dat alles nog geïmplementeerd moet worden is het van belang dat de programmatheorie goed geformuleerd is en bij iedereen bekend is.

Nu de deelvragen beantwoord zijn kan ook de hoofdvraag worden beantwoord: *'Hoe kan een TBE ex-durante worden uitgevoerd op een ruimtelijk beleidsprogramma?'*

Hoewel de evaluatie niet kan worden uitgevoerd op het afgeronde programma levert een TBE ex-durante toch interessante inzichten op. Allereerst het formuleren van een programmatheorie, wat een cruciaal onderdeel is bij het uitvoeren van een TBE. Het is van belang dat een programmatheorie duidelijk is bij iedereen die aan het programma werkt. Door vroeg in het proces van het programma te werken aan een programmatheorie indien deze nog niet op voorhand is opgesteld, kan inzichtelijk worden gemaakt hoe de activiteiten stap voor stap moeten leiden tot de *impact* van het programma. Wanneer er consensus is over deze programmatheorie staan alle neuzen dezelfde kant op en weet iedereen waar hij of zij aan werkt. De fase van ex-durante om een TBE uit te voeren is in potentie goed, ook volgens de theorie. Daardoor wordt immers de focus gelegd op het verbeteren van het programma waardoor adaptief plannen wordt mogelijk gemaakt. Bij een TBE achteraf kunnen namelijk geen aanpassingen meer worden gedaan aan het programma, wat bij een TBE ex-durante wel mogelijk is. Omdat het gaat om ruimtelijke programma's in dit onderzoek, waarin er ingrepen worden gedaan in de fysieke ruimte, is het van belang dat die ingrepen goed zijn. Vaak zijn deze namelijk onomkeerbaar vanwege de hoge kosten die eraan verbonden zijn. Een TBE ex-durante kan op deze manier nog op tijd aangeven of een ingreep in potentie goed is. Dit onderzoek heeft door een TBE laten zien dat er vroeg in een programma nog veel aanpassingen mogelijk zijn. *Theory Based Evaluations* zijn sowieso een nieuw fenomeen binnen de ruimtelijke context. Dit onderzoek is daarmee exploratief van karakter maar kan wellicht een oplossing zijn voor het bestaande probleem van 'black-box' evaluaties. Voor ruimtelijke programma's kan dit betekenen dat evaluaties overzichtelijker worden en daarmee beter te controleren zijn aan de hand van de programmatheorie.

Wel moet de nuance worden gemaakt dat de fase van ex-durante zeer verschillend kan zijn. In het geval van de case uit dit onderzoek was deze nog in de onderzoeksfase, waardoor er nog weinig tot geen resultaat te zien was van het programma. Bij een case die in een wat verder stadium van

implementatie zit, zouden al meer resultaten zichtbaar zijn wat de evaluatie ten goede komt. Desalniettemin kan het ook als een voordeel worden beschouwd dat zo vroeg mogelijk in het proces de programmatheorie goed in kaart is gebracht, waardoor er nog eventuele bijsturing mogelijk is.

Een TBE kan dus ex-durante worden uitgevoerd, zij het geen volledige evaluatie. De focus moet dan voornamelijk liggen op het formuleren van een goede programmatheorie waarover consensus bestaat onder alle teamleden van het programma. Wanneer de programmatheorie goed opgesteld is, alle aannames inzichtelijk zijn gemaakt, de eventuele contextuele factoren in kaart zijn gebracht en iedereen het eens is over de invulling en betekenis van de programmatheorie, kan een TBE ex-durante goede inzichten geven in hoe een ruimtelijk programma moet worden uitgevoerd.

5.2 Reflectie, discussie en aanbevelingen

Reflectie en discussie

In dit exploratieve onderzoek stond het uitvoeren en toepassen van een TBE ex-durante op een ruimtelijk programma centraal. Tot nu toe is dit nog niet vaak gebeurd, wat betekende dat er geen standaardmethode van een TBE kon worden uitgevoerd waar dit bij een evaluatie achteraf wel kan. Het doel van dit onderzoek was dan ook om inzicht te verkrijgen in wat een TBE ex-durante kan betekenen voor ruimtelijke programma's en het evalueren van deze. Op basis van de conclusies kan worden beargumenteerd dat een TBE ex-durante weliswaar beperkingen heeft omdat er nog geen volledig programma is afgerond en de daadwerkelijke toetsing van de werking van het programma niet mogelijk is. Wel is aangetoond dat het formuleren van een goede programmatheorie, wat een cruciaal onderdeel is van een TBE, een erg lastig proces is waar eigenlijk niet vroeg genoeg mee kan worden gestart. De case van dit onderzoek zit nog in de onderzoeksfase van het programma, maar zelfs hier was er nog geen sprake van consensus over de gehele programmatheorie. De situatie van de onderzochte case is in strijd met wat de theorie over TBE aangeeft. In de theorie wordt er namelijk beargumenteerd dat de *impact* van het programma altijd bovenaan de prioriteitenlijst moet staan, bij zowel de *outcomes*, *outputs* als activiteiten. In de praktijk, in de case van MOVV, bleek dit echter niet het geval te zijn. Het is de vraag of de oorzaak hiervan te vinden is in het gebrek aan theoretische kennis over programma's en programmatheorieën, of dat komt door de praktische instelling van projectleiders. Zij hebben immers de taak om de verschillende deelonderzoeken uit te voeren, waardoor de focus op de *impact* wellicht snel kan vervagen. De theorie maakt in ieder geval duidelijk dat een programmatheorie waar iedereen het eens is over de posities van onderdelen en betekenis en invullingen van de gebruikte termen zorgt uiteindelijk voor een beter gefundeerd programma dat ook beter kan worden geëvalueerd. Nu is aangetoond dat de case van dit onderzoek zich nog meer kan focussen op de programmatheorie en de gedeelde visie daarover, kunnen de leden van het

programmamateam zich daar nu nog beter op richten. Wanneer de evaluatie achteraf had plaatsgevonden waren er naar alle waarschijnlijkheid meer resultaten geweest over de werking van het programma, maar was eventuele bijsturing onmogelijk geweest omdat het programma al is afgerond. Dat is het grote voordeel van een TBE ex-durante, dat eventuele bijsturing nog mogelijk is. Wat een aanvulling vanuit de praktijk voor de theorie over programmatheorieën kan zijn, is het aspect van de randvoorwaardelijkheid van *outcomes* voor de *impact* van het programma. Uit de case van dit onderzoek kwam sterk naar voren dat alle projectleiders de gemaakte afspraken uit programmadocumenten zoals de Adaptieve Ontwikkelstrategie (de *outcomes*) als randvoorwaarde zagen voor het slagen van het programma. Binnen de theorie worden *outcomes* weliswaar benoemd als tussenstap die de link maakt tussen *outputs* en *impact*. Toch kan de onlosmakelijkheid tussen *outcomes* en *impact* nog beter naar voren komen aangezien dat in de praktijk als zeer relevant werd gezien.

Uit de analyse werd de conclusie getrokken dat er eigenlijk geen sprake is van één integrale programmatheorie voor de preverkenning MOVV, wat volgens de theorie wel het geval zou moeten zijn. Geconcludeerd werd dat er eigenlijk verschillende programmatheorieën bestonden binnen de opgestelde programmatheorie. Wel moet hierover gezegd worden dat deze analyse verder onderzocht moet worden. Het is nu een suggestie van de onderzoeker naar aanleiding van de verkregen resultaten. Ook valt er nog enige nuance aan te brengen, gezien de gegronde aannames dat mobiliteitsingrepen verstedelijking kan faciliteren en andersom. Toch is het goed om op te merken dat er dus eigenlijk geen sprake is van een algemene integrale programmatheorie.

Aanbevelingen

Naar aanleiding van de resultaten uit dit onderzoek zijn er nog diverse aanbevelingen voor de preverkenning MOVV en daarnaast voor mogelijk vervolgonderzoek. Allereerst de preverkenning MOVV. Zoals gezegd bevindt dit programma zich nog in de onderzoeksfase, dus er is ruimte voor eventuele bijsturing binnen de invulling van het programma. Zo kunnen de overkoepelende doelen nog meer centraal staan bij de activiteiten van het programma. Een deel van de activiteiten is vooral gefocust op de output en outcome, terwijl volgens de theorie juist de focus zou moeten liggen op de impact. Men kan zichzelf meer de vraag stellen: Waarom ondernemen wij deze activiteit? Dit kan nog meer gewaarborgd worden binnen het programma, waar de wekelijkse programma-meetings wellicht een goed moment is om dit duidelijk naar voren te brengen. Ook kan de programmatheorie beter aan het licht worden gebracht. Uit de analyse bleek dat de integraliteit van het programma vooral een uitgesproken integraliteit op papier is. In de activiteiten komt dit nog slecht naar voren. Dit zorgt ervoor dat de vraag kan worden gesteld of het programma wel een integraal programma is. Kijkend naar de uitgesplitste programmatheorie uit paragraaf 4.2 kunnen hier vraagtekens bij worden gezet. Het opnieuw bekijken van de programmatheorie en deze wellicht herformuleren kan hierbij helpen. Dit is een proces wat doorgezet kan worden

tot de uiteindelijke voltooiing van het programma. Daarnaast moet er nog een evaluatie volgen gedurende de verdere implementatie van het programma. Dan kunnen de aannames op waarheid worden gecontroleerd. Door de effecten naast de beoogde effecten te leggen kan inzichtelijk worden gemaakt waar er eventuele fouten zijn gemaakt in redeneringen.

Als het gaat om TBE's binnen de planologie vergt dit nog vervolgonderzoek aangezien het uitvoeren van een TBE ex-durante grotendeels onbekend terrein is. Dit onderzoek is een eerste aanzet waarin de vraag wordt gesteld hoe een TBE ex-durante kan worden uitgevoerd op een ruimtelijk programma. De gebruikte methode in dit onderzoek is niet alleen geschikt voor deze case, maar zou kunnen worden toegepast op andere ruimtelijke programma's. Wel is het goed om bij de selectie van de cases goed na te gaan in welke fase van uitvoering het programma zich begeeft. De fase van ex-durante loopt immers van de onderzoeksfase tot en met de implementatie. In dit onderzoek stond een case centraal die zich bevond in de onderzoeksfase. Een onderzoek naar een TBE ex-durante met een programma dat al in de fase van implementatie zit, levert mogelijk andere resultaten op en een betere evaluatie. Kortom, *Theory Based Evaluations* zijn in potentie een verrijking voor de evaluatie van ruimtelijke programma's waarin continue de vraag wordt gesteld hoe het programma de doelen moet behalen. Door niet alleen te kijken of de doelen gehaald zijn, maar de focus te leggen op het proces van activiteiten tot *impact* en alle stappen daartussen, kunnen ruimtelijke programma's blijvend worden verbeterd.

6. Bijlagen

Bijlage 1: Literatuurlijst

- Alclea (2015). The 3 D's of a great issue tracking process. Geraadpleegd op 6 augustus 2020 via: <https://alceatech.com/3-ds-great-issue-tracking-process/>
- Archibald, T., Sharrock, G., Buckley, J., & Cook, N. (2016). Assumptions, conjectures, and other miracles: The application of evaluative thinking to theory of change models in community development. *Evaluation and Program Planning*, 59, 119-127.
- Bickman, L. (1987). The functions of program theory. *New directions for program evaluation*, 1987(33), 5-18.
- Birckmayer, J. D., & Weiss, C. H. (2000). Theory-based evaluation in practice: What do we learn?. *Evaluation review*, 24(4), 407-431.
- Blamey, A., & Mackenzie, M. (2007). Theories of change and realistic evaluation: peas in a pod or apples and oranges?. *Evaluation*, 13(4), 439-455.
- Boeije, H. (2008). *Analyseren in kwalitatief onderzoek (Vol. 3)*. Den Haag: Boom onderwijs.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative research journal*, 9(2), 27.
- Busscher, T., Tillema, T., & Arts, J. (2015a). Improving project delivery; Programmes as the silver bullet?. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 15(2).
- Busscher, T., Tillema, T., & Arts, J. (2015b). In search of sustainable road infrastructure planning: How can we build on historical policy shifts?. *Transport Policy*, 42, 42-51.
- Connell, J. P. (1995). *New Approaches to Evaluating Community Initiatives. Concepts, Methods, and Contexts. Roundtable on Comprehensive Community Initiatives for Children and Families*. Aspen Institute: Queenstown.
- Connell, J. P., & Kubisch, A. C. (1998). Applying a theory of change approach in K. *New Approaches to Evaluating Community Initiatives*, 2.
- Coryn, C. L. S., Noakes, L. A., Westine, C. D., & Schröter, D. C. (2011). A Systematic Review of Theory-Driven Evaluation Practice from 1990 to 2009. *American Journal of Evaluation*, 32(2), 199-226.
- EC-European Commission. (2013). *Evalsed Sourcebook: Method and Techniques* (p. 165). Brussel: European Commission/DG REGIO.
- Edelenbos, J. and Van Buuren, A., 2005. The learning evaluation: a theoretical and empirical exploration. *Evaluation review*, 29(6), pp.591-612.
- Faludi, A. (2000). The performance of spatial planning. *Planning practice and Research*, 15(4), 299-318.
- Funnell, S. C., & Rogers, P. J. (2011). *Purposeful program theory: Effective use of theories of change and logic models* (Vol. 31). John Wiley & Sons.

Gill, P., Stewart, K., Treasure, E., & Chadwick, B. (2008). Methods of data collection in qualitative research: interviews and focus groups. *British dental journal*, 204(6), 291-295.

Global Affairs Canada (2016). Results-Based Management for International Assistance Programming at Global Affairs Canada: A How-to Guide. Geraadpleegd op 14 mei 2020 via: https://www.international.gc.ca/world-monde/assets/pdfs/funding-financement/results_based_management-gestion_axee_resultats-guide-en.pdf

Grădinaru, S. R., Iojă, C. I., Pătru-Stupariu, I., & Hersperger, A. M. (2017). Are spatial planning objectives reflected in the evolution of urban landscape patterns? A framework for the evaluation of spatial planning outcomes. *Sustainability*, 9(8), 1279.

Hay, I. (2000). *Qualitative research methods in human geography*. Oxford: University press. Jossey-Bass.

Intrac (2017). Theory based evaluation. Geraadpleegd op 20 mei via: <https://www.intrac.org/wpcms/wp-content/uploads/2017/01/Theory-based-evaluation.pdf>

Lamberigts, P., Schipper, L., Doornewaard, R. (2017). Programmaplan Gebiedsprogramma Duurzame Bereikbaarheid voor een economisch sterke, aantrekkelijke en sociale regio Rotterdam-Den Haag.

Lawless, A., Baum, F., Delany-Crowe, T., MacDougall, C., Williams, C., McDermott, D., & Van Eyk, H. (2018). Developing a framework for a program theory-based approach to evaluating policy processes and outcomes: Health in All Policies in South Australia. *International journal of health policy and management*, 7(6), 510.

Leeuw, F. L. (2016). Understanding what is being evaluated: Theory-based evaluation. *Dealing With Complexity in Development Evaluation. A Practical Approach*, 88-108.

Levin, G. (2013). *Program management: a life cycle approach*. Auerbach: Londen.

Levin, G., & Green, A. R. (2016). *Implementing Program Management: Templates and Forms Aligned with the Standard for Program Management, (2013) and Other Best Practices*. CRC Press.

Licht, H. (2005). *Programma management*. Uitgeverij Van Gorcum.

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

Mayne, J. (2015) Useful Theory of Change Models. Geraadpleegd op 7 mei 2020 via: https://evaluationcanada.ca/system/files/cjpe-entries/30-2-119_0.pdf

Merriam, S. B. (1988). *Case study research in education: A qualitative approach*. Jossey-Bass.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016). Ruimtelijke Economische Ontwikkelstrategie (REOS) Noordelijke Randstad, Zuidelijke Randstad en Brainport Eindhoven. Geraadpleegd op 4 juni 2020 via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/06/16/ruimtelijke-economische-ontwikkelstrategie-reos-noordelijke-randstad-zuidelijke-randstad-en-brainport-eindhoven>

Ministerie van Infrastructuur & Milieu (2017). *Nationale Markt-en Capaciteitsanalyse 2017 (NMCA)*. Hoofdrapport. Geraadpleegd op 26 mei 2020 via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/05/01/nationale-markt-en-capaciteitsanalyse-2017-nmca>

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Economische zaken en Klimaat (2019). MIRT overzicht 2020. Geraadpleegd op 7 mei 2020 via: <https://www.mirtoverzicht.nl/mirt-overzicht/documenten/publicaties/2020/09/17/mirt-2020>

Miterev, M., Engwall, M., & Jerbrant, A. (2016). Exploring program management competences for various program types. *International Journal of Project Management*, 34(3), 545-557.

MoVe RDH (z.d.). Programma MoVe. Geraadpleegd op 7 april 2020 via: <https://www.move-rdh.nl/programma/default.aspx>

Netherlands Enterprise Agency (2018). *Theory of change guidelines*. Geraadpleegd op 28 juni 2020 via: https://english.rvo.nl/sites/default/files/2018/11/FBK_theory_of_change_guidelines_0.pdf

O'Leary, Z. (2010). *The essential guide to doing your research project*. Derde editie. Sage: Londen.

OECD (2016). *OECD Territorial Reviews: The Metropolitan Region of Rotterdam-The Hague, Netherlands*. OECD publishing: Paris.

OGC (2003) *Managing Successful Programmes: Delivering Business Change in Multi-project Environments*. Second edition. The Stationery Office: Londen.

Owen, G. T. (2014). Qualitative methods in higher education policy analysis: Using interviews and document analysis. *The qualitative report*, 19(26), 1.

Pellegrinelli, S. (1997). Programme management: organising project-based change. *International Journal of Project Management*, 15(3), 141-149.

Pellegrinelli, S. (2011). What's in a name: Project or programme?. *International Journal of Project Management*, 29(2), 232-240.

Pinto, J.K., 2016. *Project Management: Achieving Competitive Advantage*. 4th ed. Prentice-Hall: Upper Saddle River, NJ.

Provincie Zuid-Holland (2017). Discussienota verstedelijking Zuid-Holland. Geraadpleegd op 29 juni 2020 via: <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/ruimte/verstedelijking/>

- Rayner, P. & Geiss, G. (2013). *Portfolio and Programme management Demystified. Managing multiple projects successfully*. Routledge: Londen.
- Reiss, G. (2006). *Gower Handbook of programme management*. Gower Publishing, Ltd.
- Riché, M. (2012). *Theory based Evaluation: A wealth of approaches and an untapped potential*. European Commission.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Henry, G. T. (2018). *Evaluation: A systematic approach*. Sage publications.
- Scheepers, P., Tobi, H., Boeije, H., (2016). *Onderzoeksmethode*. Boom uitgeverij: Amsterdam.
- Söderlund, J. (2004). Building theories of project management: past research, questions for the future. *International journal of project management*, 22(3), 183-191.
- Sorensen, A. (2015). Taking path dependence seriously: an historical institutionalist research agenda in planning history. *Planning Perspectives*, 30(1), 17-38.
- Springer, M.L., 2005. *Program Management*. Purdue University Press.
- Taplin, D. H., & Clark, H. (2012). *Theory of change basics: A primer on theory of change*. New York: Actknowledge.
- Thiry, M. (2010). *Program management*. Ashgate Publishing, Ltd.
- Touset, M., Beckers, K., van Ree, G. (2019). *Adaptieve ontwikkelstrategie Zuidelijke randstad*. Geraadpleegd op 28 april 2020 via: <https://www.move-rdh.nl/bibliotheek/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1504450>
- Treasury Board of Canada Secretariat (2009). *Theory-Based Approaches to Evaluation: Concepts and Practices*. Geraadpleegd op 7 mei 2020 via: <http://www.tbs-sct.gc.ca/cee/tbae-aeat/tbae-aeattb-eng.asp>
- Turner, R. (2007). *Gower handbook of project management*. Routledge: Aldershot.
- Van der Beuken, F., Wijermans, M., Verbon, P., Metzlar, W., van Eck, D., van Doorn, A. (2015). *Adaptieve ontwikkelagenda: internationale connectiviteit zuidelijke Randstad*. Geraadpleegd op 24 april 2020 via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/11/16/adaptieve-ontwikkelagenda-internationale-connectiviteit-zuidelijke-randstad>
- Van der Tak, T., Prevaas, B., Cremer, H. (2016). *Program Canvas*. Vakmedianet: Deventer.
- Van Gent, D., Hoefsloot, N. (2020). *Werkplan MKBA MOVV*. Decisio
- Van Oort, F., Meijers, E., Thissen, M., Hoogerbrugge, M., Burger, M. (2015). *De concurrentiepositie van Nederlandse steden: Van agglomeratiekracht naar netwerkkracht*. Geraadpleegd op 18 april 2020 via: <https://www.pbl.nl/publicaties/de-concurrentiepositie-van-nederlandse-steden>

Vogel, I. (2012). Review of the use of 'Theory of Change' in international development. DFID: Londen.

Weiss, C. H. (1995). Nothing as practical as good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families. *New approaches to evaluating community initiatives: Concepts, methods, and contexts*, 1, 65-92.

Weiss, C. H. (1997). Theory-based evaluation: Past, present, and future. *New directions for evaluation*, 1997(76), 41-55.

White, H. (2009). Theory-based impact evaluation: principles and practice. *Journal of development effectiveness*, 1(3), 271-284.

Wiechmann, T. (2008). PLANNING AND ADAPTATION. Written Paper, International Conference 'New Concepts and Approaches for Urban and Regional Policy and Planning', Universität Leuven April 2007

Yanow, D. (2006). 27 Qualitative-Interpretive Methods in Policy Research. *Handbook of public policy analysis*, 405.

Yin, R. K. (1994). Case study research: Design and methods (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Zaucha, J., & Gee, K. (2019). *Maritime Spatial Planning*. Springer International Publishing.

Bijlage 2: Documentenanalyse

Gebruikte publicaties		
Titel	Auteur(s)	Jaar publicatie
Adaptieve Ontwikkelstrategie MOVV	Touset, M., Beckers, K., Van Rhee, G.	2019
Eindrapport Analyse-en Oplossingsrichtingenfase MIRT-onderzoek Bereikbaarheid Rotterdam Den Haag	Rotterdam, Den Haag, Provincie Zuid-Holland, MRDH, I&M	2017
Integraal verstedelijkingsakkoord Zuidelijke Randstad	Van Veldhoven, S., Van Nieuwenhuizen, C., Koning, A.I., Revis, B., Schrederhof, K., Sleeking, P.H., Spijker, F., Bokhove, J., van de Laar, A.F.M., Minhas, F.B., Paalvast, R.C.	2019
Plan van aanpak HOV Haagse regio	Ter Horst, B.	2020
Plan van aanpak HOV Rotterdamse regio	Uitdewilligen, P.	2020
Plan van aanpak HOV Zoetermeer	Fisser, B., Nijssink, G.	2020
Plan van aanpak investeringspropositie	Harpe, L.	2020
Plan van aanpak Knooppunten	Bekx, S.	2020
Plan van aanpak Oude Lijn	Voerman, J.	2020
Plan van aanpak preverkenning schaa sprong metropolitaan OV en Verstedelijking	Snel, G.	2020
Quick-scan maatschappelijke businesscase Zuidelijke Randstad	Van Gent, D., Vegter, S., Steegman, S., de Boer, S.	2019
TNO rapport MoVe M&E fase 2 – behoordelingskader, doelen, hypothesen en indicatoren	Bouma, G., Wilmink, i., Jonkers, E.	2019
Verstedelijkingsalliantie Jaarlijkse monitor	De Boer, L., Goedbloed, F., Van Loon, J., Wieringa, H.	2019

Bijlage 3: Respondenten

Naam	Organisatie	Rol binnen het programma	Datum interview
Thomas Buijs	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Ruimtelijk verankeraar	19-05-2020
Bastiaan Ter Horst	Gemeente Den Haag	Projectleider HOV regio Den Haag	25-05-2020
Pim Uijtdewilligen	MRDH	Projectleider HOV regio Rotterdam	25-05-2020
Stephan Bekx	Gemeente Rotterdam	Projectleider Knooppunten	26-05-2020
Lennart Harpe	MRDH	Projectleider investeringspropositie	27-05-2020
Ben Fisser	Provincie Zuid-Holland	Projectleider HOV Zoetermeer	27-05-2020
Joost Voerman	MRDH	Projectleider Oude Lijn	28-05-2020
Gerard Snel	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Programmamanager preverkenning MOVV	4-06-2020

Bijlage 4: Interviewguide

Interviewguide

Inleidend

Doel interview, opnames, onderzoeksdoeleinden, genoemd in verslag
U werkt voor (organisatie). Wat is precies uw functie?

Programmatheorie

Schema laten zien → wat is uw eerste reactie?

Programma MoVe

Strategie

- Hoe zou u de strategie doelen van het programma MoVe omschrijven?
- Hoe draagt die strategie bij aan het onderliggende probleem

AOS

- De AOS is geformuleerd tbv de preverkenning MOVV. Wat waren/zijn de doelen van de AOS
- Hoe wordt dat gewaarborgd

Verstedelijkingsakkoord

- Hoe draagt het verstedelijkingsakkoord bij aan de doelen van MoVe

preverkenning MOVV

Doelen

- Hoe zou u de doelen van de preverkenning MOVV omschrijven?
- Hoe dragen die doelen van MOVV bij aan de doelen van het overkoepelende programma MoVe?

Eigen deelonderzoek

Deelonderzoeken MOVV

- Wat houdt uw deelonderzoek precies in?
- Wat wilt u uiteindelijk bereiken met dit deelonderzoek?
- Hoe probeert u dat te bereiken? Welke activiteiten worden daarvoor ondernomen?
- Waar zijn die activiteiten op gebaseerd? (Praktijkervaring/ kennis uit de theorie/ andere onderzoeken)
- Kunt u mij uitleggen hoe het proces is verlopen bij het formuleren van de doelstellingen en activiteiten. Wat was eerst duidelijk in beeld: de activiteiten die jullie hoe dan ook moesten ondernemen, of de uiteindelijke doelen?
- Hoe draagt dit deelonderzoek bij aan de strategie van het programma MoVe? (Per strategie bespreken)

Monitoring

- Hoe wordt er gemonitord op dit deelonderzoek?
- We zijn nu bijna aan het eind van de deelonderzoeken voor het BO-MIRT. Welke conclusies kunt u nu al trekken?

Bijsturing

- In hoeverre is er nog bijsturing mogelijk bij uw deelonderzoek?

Bijlage 5: Codeboom

