

Monitoring in beeld
een studie naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties

Monitoring in Focus
a Study of the Impacts of Monitors on Intergovernmental Relationships

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam
op gezag van de
rector magnificus

Prof.dr. S.W.J. Lamberts

en volgens besluit van het College voor Promoties.
De openbare verdediging zal plaatsvinden op

vrijdag 7 december 2007 om 13.30 uur

door

Dennis de Kool
geboren te Rotterdam



Promotiecommissie

Promotor:

Prof.dr. V.J.J.M. Bekkers

Overige leden:

Prof.dr. A.F.A. Korsten

Prof.dr. A.B. Ringeling

Prof.dr.ing. G.R. Teisman

ISBN

978-90-8559-325-6

Druk

Optima Grafische Communicatie, Rotterdam

Omslag

Olieverfschilderij *Celestial Sea* (2002) van Donna Corbani.

Website: www.corbani.com

© 2007, Dennis de Kool

Voorwoord

Het vergaren van inzicht in monitoring is niet alleen voor het openbaar bestuur, maar ook voor mij als onderzoeker een inspirerende ontdekkingsreis. Ik wil een aantal mensen bedanken voor hun onmisbare hulp bij het bereiken van de reisbestemming, namelijk de voltooiing van dit proefschrift.

In de eerste plaats wil ik mijn promotor Victor Bekkers en mijn begeleider Vincent Homburg bedanken voor de inspirerende en aangename wijze waarop zij de voortgang van deze studie hebben ‘gemonitord’ en het vertrouwen dat zij in mij hebben gesteld. Hun betrokkenheid, deskundigheid en manier van begeleiden hebben mij enorm gemotiveerd.

In de tweede plaats wil ik mijn collega’s van de opleiding bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam bedanken voor hun collegialiteit en hun waardevolle opmerkingen bij door mij gepresenteerde concepten. Een speciale vermelding verdienen alle collega-promovendi die elkaar inhoudelijk en sociaal goed wisten te vinden.

In de derde plaats wil ik een aantal collega’s van andere universiteiten bedanken die als tutor mijn concepten hebben becommentarieerd. Dit zijn Hans de Bruijn, Bas Denters, Sander Meijerink en Esther Turnhout. Daarnaast dank ik de docenten en promovendi die ik heb ontmoet tijdens de cursussen van het NIG.

In de vierde plaats wil ik een aantal mensen uit de beleidspraktijk met naam noemen, omdat zij op verschillende momenten buitengewoon behulpzaam waren. Dit zijn Theo Hagendoorn (ministerie van BZK) en Fons Koomen (ministerie van LNV). Daarnaast ben ik dank verschuldigd aan alle overige respondenten en mensen die mij hebben geholpen met praktische vragen, waaronder het verkrijgen van toegang tot archiefstukken.

Mijn relatie met Estell op het einde van het promotietraject heeft mijn horizon letterlijk verbreed en een betere balans tussen werken en ontspannen tot stand gebracht. Ik geniet van de “excursions” met jou en hoop dat er nog vele zullen volgen.

Ten slotte wil ik mijn ouders, mijn broer Ronald en mijn zus Diana bedanken, omdat ze dicht bij mij staan. Mijn vader en moeder verdienen een speciale vermelding, omdat ik weet dat ik altijd een beroep op hen kan doen. Dit proefschrift draag ik dan ook aan hen op.

Inhoudsopgave

Voorwoord

Hoofdstuk 1: Inleiding	1
1.1 Aanleiding onderzoek	1
1.2 Probleemverkenning	2
1.3 Probleemstelling onderzoek en werkwijze	5
1.4 Leeswijzer	6
Hoofdstuk 2: De aard en omvang van monitoring in het openbaar bestuur	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Monitoring	9
2.3 Monitorinventarisatie 2003 en 2006	11
2.3.1 Methodologie	11
2.3.2 De omvang van monitoring in het openbaar bestuur	12
2.3.3 De aard van monitoring in het openbaar bestuur	17
2.4 Overige relevante ontwikkelingen	21
2.5 Conclusies	22
Hoofdstuk 3: Drie benaderingen van beleid en monitoring	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Rationele benadering van beleid en monitoring	24
3.2.1 Centrale assumpties	24
3.2.2 Rationele benadering van signaleren	25
3.2.3 Rationele benadering van sturen en verantwoorden	26
3.2.4 Rationele benadering van communiceren	27
3.2.5 Rationele benadering van leren	28
3.3 Politieke benadering van beleid en monitoring	30
3.3.1 Centrale assumpties	30
3.3.2 Politieke benadering van signaleren	32
3.3.3 Politieke benadering van sturen en verantwoorden	33
3.3.4 Politieke benadering van communiceren	34
3.3.5 Politieke benadering van leren	35
3.4 Culturele benadering van beleid en monitoring	36
3.4.1 Centrale assumpties	36
3.4.2 Culturele benadering van signaleren	38
3.4.3 Culturele benadering van sturen en verantwoorden	39
3.4.4 Culturele benadering van communiceren	39
3.4.5 Culturele benadering van leren	40
3.5 Conclusies	41
Hoofdstuk 4: Doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties	45
4.1 Inleiding	45

4.2	De concepten doorwerking en interbestuurlijke relaties	45
4.3	Drie benaderingen van doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties	47
4.3.1	Rationele benadering	47
4.3.1.1	Centrale assumpties doorwerking	47
4.3.1.2	Kritische succesfactoren doorwerking	48
4.3.1.3	Centrale assumpties interbestuurlijke relaties	49
4.3.1.4	Relevante aspecten van interbestuurlijke relaties	50
4.3.2	Politieke benadering	51
4.3.2.1	Centrale assumpties doorwerking	52
4.3.2.2	Kritische succesfactoren doorwerking	53
4.3.2.3	Centrale assumpties interbestuurlijke relaties	54
4.3.2.4	Relevante aspecten van interbestuurlijke relaties	55
4.3.3	Culturele benadering	56
4.3.3.1	Centrale assumpties doorwerking	57
4.3.3.2	Kritische succesfactoren doorwerking	58
4.3.3.3	Centrale assumpties interbestuurlijke relaties	59
4.3.3.4	Relevante aspecten van interbestuurlijke relaties	60
4.4	Conclusies	61

Hoofdstuk 5: Onderzoeksdesign **65**

5.1	Inleiding	65
5.2	Conceptueel model	65
5.2.1	Operationalisatie rationele benadering	65
5.2.1.1	Verwachtingspatroon	65
5.2.1.2	Indicatoren functies monitors	66
5.2.1.3	Indicatoren kritische succesfactoren	66
5.2.1.4	Indicatoren interbestuurlijke relaties	68
5.2.2	Operationalisatie politieke benadering	69
5.2.2.1	Verwachtingspatroon	69
5.2.2.2	Indicatoren functies monitors	70
5.2.2.3	Indicatoren kritische succesfactoren	70
5.2.2.4	Indicatoren interbestuurlijke relaties	72
5.2.3	Operationalisatie culturele benadering	73
5.2.3.1	Verwachtingspatroon	73
5.2.3.2	Indicatoren functies monitors	74
5.2.3.3	Indicatoren kritische succesfactoren	74
5.2.3.4	Indicatoren interbestuurlijke relaties	76
5.3	Verantwoording onderzoeksmethoden	77
5.4	Conclusies	80

Hoofdstuk 6: Het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM) **83**

6.1	Inleiding	83
6.2	Monitoring van het natuurbeleid	83
6.2.1	Het natuurbeleid	83
6.2.2	Het Netwerk Ecologische Monitoring	85
6.2.3	Voortgangsrapportage, meetnetrapportages en Natuurbalans	87
6.3	Onderzoeksstrategie	88

6.4	Empirische bevindingen	89
6.4.1	Rationele benadering van interbestuurlijke monitoring	89
6.4.1.1	Feitelijke functies	89
6.4.1.2	Kritische succesfactoren doorwerking	92
6.4.1.3	Interbestuurlijke relaties	97
6.4.2	Politieke benadering van interbestuurlijke monitoring	102
6.4.2.1	Feitelijke functies	102
6.4.2.2	Kritische succesfactoren doorwerking	104
6.4.2.3	Interbestuurlijke relaties	110
6.4.3	Culturele benadering van interbestuurlijke monitoring	114
6.4.3.1	Feitelijke functies	114
6.4.3.2	Kritische succesfactoren	114
6.4.3.3	Interbestuurlijke relaties	119
6.5	Conclusies	121

Hoofdstuk 7: Monitoring Grotestedenbeleid (GSB) 125

7.1	Inleiding	125
7.2	Monitoring van het Grotestedenbeleid	125
7.2.1	Het Grotestedenbeleid	125
7.2.2	Het Jaarboek GSB	127
7.3	Onderzoeksstrategie	128
7.4	Empirische bevindingen	129
7.4.1	Rationele benadering van interbestuurlijke monitoring	129
7.4.1.1	Feitelijke functies	129
7.4.1.2	Kritische succesfactoren doorwerking	131
7.4.1.3	Interbestuurlijke relaties	136
7.4.2	Politieke benadering van interbestuurlijke monitoring	141
7.4.2.1	Feitelijke functies	141
7.4.2.2	Kritische succesfactoren doorwerking	143
7.4.2.3	Interbestuurlijke relaties	148
7.4.3	Culturele benadering van interbestuurlijke monitoring	152
7.4.3.1	Feitelijke functies	152
7.4.3.2	Kritische succesfactoren doorwerking	154
7.4.3.3	Interbestuurlijke relaties	157
7.5	Conclusies	161

Hoofdstuk 8: Monitoring waterbeleid (WIB) 165

8.1	Inleiding	165
8.2	Monitoring van het waterbeleid	165
8.2.1	Het waterbeleid	165
8.2.2	Actoren die bij het waterbeleid betrokken zijn	167
8.2.3	Water in Beeld (WIB)	169
8.3	Onderzoeksstrategie	170
8.4	Empirische bevindingen	171
8.4.1	Rationele benadering van interbestuurlijke monitoring	171
8.4.1.1	Feitelijke functies	171
8.4.1.2	Kritische succesfactoren doorwerking	172
8.4.1.3	Interbestuurlijke relaties	177

8.4.2	Politieke benadering van interbestuurlijke monitoring	182
8.4.2.1	Feitelijke functies	182
8.4.2.2	Kritische succesfactoren doorwerking	183
8.4.2.3	Interbestuurlijke relaties	187
8.4.3	Culturele benadering van interbestuurlijke monitoring	190
8.4.3.1	Feitelijke functies	190
8.4.3.2	Kritische succesfactoren doorwerking	191
8.4.3.3	Interbestuurlijke relaties	194
8.5	Conclusies	197

Hoofdstuk 9: Vergelijking case-study's **199**

9.1	Inleiding	199
9.2	Functies van interbestuurlijke monitors	199
9.2.1	Rationele benadering	199
9.2.2	Politieke benadering	201
9.2.3	Culturele benadering	203
9.3	Kritische succesfactoren doorwerking interbestuurlijke monitors	204
9.3.1	Rationele benadering	204
9.3.2	Politieke benadering	208
9.3.3	Culturele benadering	211
9.4	Doorwerking interbestuurlijke monitors in interbestuurlijke relaties	214
9.4.1	Rationele benadering	214
9.4.2	Politieke benadering	216
9.4.3	Culturele benadering	219
9.5	Confrontatie doorwerking en kritische succesfactoren	221
9.6	Conclusies	229

Hoofdstuk 10: Conclusies en aanbevelingen **233**

10.1	Inleiding	233
10.2	Conclusies	233
10.2.1	Beantwoording eerste deelvraag	233
10.2.2	Beantwoording tweede deelvraag	237
10.2.3	Beantwoording derde deelvraag	239
10.2.4	Beantwoording vierde deelvraag	240
10.2.5	Beantwoording vijfde deelvraag	241
10.2.6	Beantwoording zesde deelvraag	242
10.3	Wetenschappelijke reflectie	246
10.3.1	Reflectie op onderzoeksdesign	246
10.3.2	Reflectie op theorievorming monitoring	247
10.3.3	Reflectie op theorievorming interbestuurlijke relaties	248
10.3.4	Reflectie op theorievorming doorwerking	249
10.4	Aanbevelingen	250
10.4.1	Wetenschappelijke aanbevelingen	250
10.4.2	Praktijkgerichte aanbevelingen	253

Literatuurlijst **257**

Bijlagen**277**

Bijlage 1: Meetnetten NEM

Bijlage 2: Meetdoelen van het NEM in 1999

Bijlage 3: Meetdoelen van het NEM in 2002

Bijlage 4: Geïnterviewde respondenten casus NEM

Bijlage 5: De 31 GSB-steden

Bijlage 6: Negen outcome doelen GSB II

Bijlage 7: Vijf algemene doelen GSB III

Bijlage 8: Geïnterviewde respondenten casus GSB

Bijlage 9: Overlegstructuren waterbeleid

Bijlage 10: Geïnterviewde respondenten casus WIB

Summary**285**

Hoofdstuk 1: Inleiding

“Monitoring lijkt een soort modewoord te zijn, dat in veel situaties wordt gebruikt om twijfels en onzekerheden over het beleid weg te nemen.”

Ministerie van BZK, 1999b:54.

1.1 Aanleiding onderzoek

De Politiemonitor Bevolking (PMB) is een landelijk bevolkingsonderzoek naar criminaliteit, onveiligheid, preventiegedrag van burgers en de kwaliteit van het optreden van de politie. Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het ministerie van Justitie en een groot aantal politiekorpsen. In elk van de 25 politieregio's worden ten minste duizend personen telefonisch ondervraagd. De eerste landelijke uitvoering vond plaats in 1993 en werd herhaald in 1995, 1997, 1999, 2001 en 2003. In het laatstgenoemde jaar is besloten het onderzoek vanaf dat moment jaarlijks af te laten nemen. De resultaten van de Politiemonitor Bevolking 2005 werden gepresenteerd in 28 rapporten: een landelijk tekstrapport, een landelijk tabellenrapport, 25 regioreporten en een verdiepend beleidsrapport (Ministerie van BZK e.a., 2005:11).

De Politiemonitor Bevolking is illustratief voor het belang dat overheden aan monitoring hechten. Inmiddels zetten overheden dit instrument op grote schaal in (Engbersen e.a., 1997; Vedung, 1997; Bouckaert, De Peuter en Van Dooren, 2003). Monitoring wordt in deze studie gedefinieerd als het systematisch en periodiek volgen en presenteren van beleidsrelevant geachte ontwikkelingen (zie hoofdstuk 2 voor een nadere verkenning van dit begrip). Voorbeelden in het Nederlandse openbaar bestuur zijn de zojuist genoemde Politiemonitor, de monitor Grotestedenbeleid, de Fiscale Monitor, de Studentenmonitor, de Nationale Drugmonitor, de Integratiemonitor en de Emancipatiemonitor. Deze voorbeelden tonen aan dat monitors op uiteenlopende beleidsterreinen worden ingezet. Deze constatering roept de vraag op waarom overheden monitors inzetten.

In de Politiemonitor worden vier motieven genoemd. Allereerst genereert de Politiemonitor Bevolking gegevens die op een andere manier niet of onvoldoende betrouwbaar kunnen worden verkregen. Daarnaast bevat de Politiemonitor Bevolking informatie waarmee vergelijkingen, zowel in de tijd als tussen verschillende gebieden, mogelijk zijn. De monitor is immers gestandaardiseerd. Verder levert de Politiemonitor Bevolking informatie op die bruikbaar is voor de verschillende niveaus waarop beleid wordt gemaakt. Ten slotte bevat de Politiemonitor Bevolking gegevens die relevant zijn voor de prestatieafspraken die zijn vastgelegd in het Landelijke Kader en de regionale convenanten (Ministerie van BZK e.a., 2005:11-12).

Deze (beoogde) functies van de Politiemonitor illustreren het brede potentieel van het instrument. De vraag is wel in hoeverre het potentieel van monitors in de praktijk wordt benut. Dit brengt ons bij het thema van de feitelijke doorwerking van monitors. In de Politiemonitor Bevolking 2005 staat over de doorwerking het volgende vermeld. “De uitkomsten van de Politiemonitor Bevolking worden in de praktijk op allerlei manieren gebruikt, zowel op landelijk, regionaal als lokaal niveau en zowel door de

politie als door bestuur en openbaar ministerie. De idee bestond dat dit gebruik kon worden geoptimaliseerd. Daarom wordt naar aanleiding van deze meting net als in 2003 een beleidsrapport gemaakt waarin verdiepende analyses worden gepresenteerd. Hierdoor worden op onderdelen verklarende inzichten geboden” (Ministerie van BZK e.a., 2005:12). Dit fragment levert twee inzichten op. In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat het potentieel van monitors kennelijk niet altijd ten volle wordt benut. Ten tweede kan doorwerking van monitoring zich op verschillende manieren en op verschillende bestuurlijke niveaus voltrekken. In lijn met deze constatering roept monitoring een aantal bestuurskundige vragen op.

De eerste vraag is: welke functies vervullen monitors voor het openbaar bestuur? Bij de Politiemonitor zijn bijvoorbeeld verschillende actoren betrokken, zoals het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Justitie, de verschillende politiekorpsen, een aantal onderzoeksbureaus en burgers. Het is aannemelijk om te veronderstellen dat deze actoren in de beleidspraktijk verschillende percepties hebben (in deze studie opgevat als interpretaties en beelden van de werkelijkheid) en op basis daarvan verschillend aankijken tegen monitoring.

De tweede vraag is: in hoeverre en op welke manieren werken monitors door in het openbaar bestuur en welke kritische succesfactoren zijn hier van invloed op? Wanneer we ons wederom beperken tot de Politiemonitor, dan is zojuist geconstateerd dat de doorwerking van dit instrument niet optimaal is. De vraag is wel wat onder doorwerking moet worden verstaan en of alle actoren wel dezelfde percepties hebben ten aanzien van de vermeende doorwerking van de monitor. Indien sprake is van verschillende percepties, dan moet dat noodzakelijkerwijs genuanceerde uitspraken over doorwerking tot gevolg hebben. Ook is het van belang om inzicht te vergaren in kritische succesfactoren die in de percepties van de betrokken actoren van invloed zijn op de doorwerking van monitors. De verwachting is dat de doorwerking van monitors wordt bepaald door een complex samenspel van factoren die op hun beurt van invloed zijn op de percepties van actoren.

De derde vraag is: op welke wijze werken monitors door in interbestuurlijke relaties? Bij veel monitors zijn verschillende actoren betrokken. Bij de Politiemonitor zijn bijvoorbeeld niet alleen twee verschillende ministeries actief, maar ook 25 afzonderlijke politiekorpsen. Monitoring is om die reden een belangrijk interbestuurlijk vraagstuk.

In de volgende paragraaf worden de vragen die zojuist zijn opgeworpen nader geïdentificeerd.

1.2 Probleemverkenning

In het openbaar bestuur doen zich een aantal ontwikkelingen voor die van invloed zijn op de opkomst van monitoring.

De eerste ontwikkeling is de opkomst van New Public Management (NPM). NPM vergroot de aandacht voor de effectiviteit en de meetbaarheid van het overheidsbeleid (Hood, 1991). Als gevolg hiervan stimuleert NPM ook de vraag naar prestatiemeting (De Bruijn, 2001; 2002) en monitoring (Mayne en Zapico-Goni red., 1997; Bouckaert, De Peuter en Van Dooren, 2003).

De tweede ontwikkeling is de hernieuwde zoektocht van de overheid naar nieuwe vormen van sturing (Bekkers, 1994). Hoewel in toenemende mate wordt erkend dat de sturingsmogelijkheden van de overheid beperkt zijn, blijft de wens om sturing te geven aan maatschappelijke processen sterk aanwezig bij de overheid. De toenemende complexiteit van de moderne samenleving geeft deze sturingsambitie een extra impuls, omdat de overheid bang is om haar greep op de maatschappij te verliezen. Monitoring kan om die reden worden gezien als een reactie op de toenemende complexiteit van de samenleving (Engbersen e.a., 1997).

De derde ontwikkeling is de hernieuwde aandacht voor toezicht en verantwoording (Zeef, 1994). Toezicht wordt in toenemende mate in verband gebracht met monitoring en interbestuurlijke relaties (Bekkers, Homburg en Ringeling, 2002; Bestuurlijke Werkgroep Alders, 2005, Ministerie van BZK, 2006c). Het afleggen van verantwoording ("rekenschap") wordt eveneens belangrijker voor overheden (Power, 1997). Deze ontwikkeling heeft op nationaal niveau bijvoorbeeld geleid tot het proces van VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording). VBTB is een nieuwe manier van begroten en verantwoorden (Ministerie van Financiën, 2002). Met behulp van monitors kunnen overheden de burger informeren over de voortgang van het beleid en overheidsprestaties transparant maken. Met het afleggen van verantwoording kan de legitimiteit van overheden worden verhoogd. Al deze ontwikkelingen versterken de vraag naar monitoring.

Eenzijdige benadering van monitoring

Doorgaans wordt monitoring door het openbaar bestuur neergezet en beleefd als een rationeel instrument. Om die reden wordt monitoring vaak gekoppeld aan het rationele adagium van 'meten is weten' (Ministerie van BZK, 1999b). Het volgende fragment uit de Monitor Stedelijke Vernieuwing geeft de rationele insteek van monitoring treffend weer. "De periodieke rapportage moet vooral gezien worden als een landelijke 'thermometer' van de stedelijke vernieuwing" (Ministerie van VROM, 2001:17-18). Het is echter de vraag of een uitsluitend rationele benadering van monitoring voldoende recht doet aan het veelzijdige karakter van interbestuurlijke monitoring in het Nederlandse openbaar bestuur en het beleidsproces waarin het instrument is ingebed. In de wetenschappelijke literatuur wordt doorgaans een onderscheid gemaakt tussen verschillende benaderingen van het beleidsproces waarin monitors zijn ingebed (Lasswell, 1956; Van de Donk, 1997; Hoogerwerf en Herweijer red., 1998; Hill en Hupe, 2002; Ringeling, 2004). Dat biedt aanknopingspunten voor genuanceerde benaderingen van monitoring.

Doorwerking monitors in interbestuurlijke relaties is terra incognita

De literatuur over doorwerking is omvangrijk. Zo is wetenschappelijk onderzoek verricht naar de doorwerking van planologische besluitvorming (Faludi, Mastop en Borgman, 1991; Mastop en Faludi, 1993; De Lange, 1995), de doorwerking van wetenschappelijk onderzoek (Doets, 1982; Korsten, 1983; Weiss en Bucuvalas, 1980b; Becker red., 1986), de doorwerking van evaluatieonderzoek (Alkin e.a., 1979; Teisman en Van der Meer red., 2002) en de doorwerking van strategische beleidsadvisering (Bekkers, Fenger, Homburg en Putters, 2004). Ook de literatuur over kennisoverdracht ("knowledge transfer") is omvangrijk (Von Krogh en Roos red., 1996; Kriwet, 1997; Nooteboom, 2001). Hoewel het nodige onderzoek is verricht naar interbestuurlijke relaties (Rhodes, 1981; Wright, 1982; Toonen, 1987;

Boogers, e.a., 2001; Teisman, 2006) is tot op heden de positionering van interbestuurlijke relaties in het doorwerkingsonderzoek een onderbelicht aspect (Van Banning e.a., 1999). De doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties is tot op heden dus nog niet systematisch onderzocht. Dit is opmerkelijk omdat monitoring in beleidsdocumenten wel nadrukkelijk in verband wordt gebracht met interbestuurlijke relaties (Ministerie van BZK, 1999b; 2006c). Zo wordt monitoring in interbestuurlijke documenten vaak gekoppeld aan de thema's interbestuurlijk toezicht, verantwoording en administratieve lasten (IPO, 2002; Commissie Autonomie voor de VNG, 2004; Kabinet, 2004a; Bestuurlijke Werkgroep Alders, 2005; Ministerie van BZK, 2006c). Dat monitoring consequenties kan hebben voor interbestuurlijke relaties blijkt ook uit interbestuurlijke afspraken. Zowel in het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (Kabinet, IPO en VNG, 1999) als de Code Interbestuurlijke Relaties (Kabinet, IPO en VNG, 2004) zijn afspraken over de toepassing van monitors gemaakt.

Relevantie onderzoek

Deze studie is relevant om de volgende redenen. In de eerste plaats wordt in deze studie voor het eerst systematisch onderzoek gedaan naar de aard en omvang van monitoring in het Nederlandse openbaar bestuur.

In de tweede plaats worden de verschillende functies die monitors kunnen vervullen gekoppeld aan verschillende benaderingen van het beleidsproces. In deze studie wordt het fenomeen monitoring dan ook breder bestudeerd dan gebruikelijk is. Naast de (dominante) rationele insteek wordt monitoring in dit onderzoek namelijk ook bestudeerd vanuit een politieke en een culturele benadering.

In de derde plaats staat in deze studie de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties centraal, namelijk de percepties van de betrokken actoren ten aanzien van de systematische en periodieke interbestuurlijke uitwisseling van informatie. De verwachting is dat de vergaarde inzichten ook de theorievorming van doorwerking verrijken.

In de vierde plaats verschaft deze studie naar verwachting nieuwe inzichten in interbestuurlijke relaties, omdat monitoring een instrument is dat structureel is ingebed in de interbestuurlijke beleidspraktijk.

Ten slotte kan deze studie een bijdrage leveren aan een aantal relevante discussies die binnen het openbaar worden gevoerd. Zojuist hebben we vastgesteld dat de thema's monitoring en interbestuurlijke relaties in het openbaar bestuur niet alleen afzonderlijk aandacht krijgen in beleidsdocumenten, maar ook als gecombineerd thema. Bovendien heeft het thema monitoring en interbestuurlijke relaties ook raakvlakken met andere relevante onderwerpen. Het eerste thema is de discussie over centralisatie en decentralisatie (IPO, 2002; Commissie Autonomie voor de VNG, 2004). Monitoring wordt wel als een voorbeeld van de zogeheten decentralisatieparadox gezien. De kern van deze paradox is dat de verworven decentrale beleidsruimte van lagere overheden in de praktijk teniet kan worden gedaan door centrale controlemechanismen als monitoring. Uit onderzoek blijkt dat ICT deze paradoxale ontwikkeling versterkt (Bekkers, 1994).

Het tweede thema is de discussie over administratieve lasten. Monitoring vereist namelijk bestuurlijke inspanningen, zoals het verzamelen en verstrekken van informatie. In verschillende beleidsdocumenten wordt monitoring daarom gekoppeld aan het vraagstuk van administratieve lasten (Kabinet, IPO en VNG, 2004; Kabinet 2004a). Administratieve lasten zijn ook een thema in het regeerakkoord van het CDA, PvdA en CU dat in 2007 tot stand kwam.

Het derde thema is de discussie over interbestuurlijk toezicht en verantwoording (Zeef, 1994). Monitoring wordt in toenemende mate met dit thema in verband gebracht (Bekkers, Homburg en Ringeling, 2002). Monitoring kan bij decentrale overheden namelijk het al dan niet terechte gevoel doen ontstaan dat zij object zijn van monitoring en mogelijk indirect of direct negatieve gevolgen kunnen ondervinden van het verstrekken van informatie ten behoeve van monitoring. Monitoring zou om die reden kunnen worden opgevat als een moderne variant van toezichtsrelaties tussen de overheden (Ministerie van BZK, 1999b).

Deze beschouwing vormt de aanzet voor de probleemstelling die in de volgende paragraaf uiteen wordt gezet.

1.3 Probleemstelling onderzoek en werkwijze

De doelstelling van dit onderzoek is het identificeren van de wijze waarop monitoring doorwerkt in interbestuurlijke relaties. De vraagstelling van deze studie luidt derhalve: *op welke wijze werkt monitoring door in interbestuurlijke relaties?* In deze paragraaf is deze vraagstelling vertaald naar een aantal deelvragen.

Een centraal begrip in de vraagstelling is monitoring. Monitoring is een belangrijk thema binnen het Nederlandse openbaar bestuur (Ministerie van BZK, 1999b). Het instrument kent vele verschijningsvormen en is een containerbegrip voor verschillende soorten van informatieverzameling geworden (Engbersen e.a., 1997; Ministerie van BZK, 1999b). In het Nederlandse openbaar bestuur wordt bovendien een groeiend aantal monitoringsactiviteiten waargenomen (Engbersen e.a. red., 1997; Ministerie van BZK, 1999b; Albeda, 2002; De Graaf, 2003). Deze uitspraken worden echter zelden onderbouwd met empirisch materiaal. Om die reden worden de monitors van het Rijk, de provincies en de vier grote steden in deze studie op twee verschillende momenten geïnventariseerd. De eerste deelvraag luidt derhalve: *wat is de aard en omvang van monitoring in het Nederlandse openbaar bestuur?*

In dit onderzoek zal worden beredeneerd dat monitoring een structureel onderdeel is van het beleidsproces (Engbersen e.a. red., 1997). Op basis van de literatuur kunnen een aantal benaderingen van beleid worden onderscheiden (Lasswell, 1956; Van de Donk, 1997; Hoogerwerf en Herweijer red., 1998; Hill en Hupe, 2002; Ringeling, 2004). In aansluiting op deze benaderingen van beleid is de verwachting dat actoren verschillende percepties kunnen hebben ten aanzien van monitoring. De tweede deelvraag luidt dan ook: *welke benaderingen van beleidsprocessen zijn te onderscheiden en wat is de rol van monitoring in elke benadering?*

Binnen iedere benadering van beleid wordt verschillend aangekeken naar de manier waarop monitors doorwerken in de interbestuurlijke beleidspraktijk. Doorwerking wordt doorgaans gekoppeld aan het gebruik van informatie (Weiss red., 1977; Weiss,

1980a; Beyer en Trice, 1982; Korsten, 1983; Mastop en Faludi, 1993; De Lange, 1995). Net als bij het beleidsproces kunnen op basis van de literatuur verschillende benaderingen van doorwerking worden onderscheiden (Beyer en Trice, 1982; Dahler-Larsen, 1998; Mulder e.a., 1991; Rich, 1997; Weiss red., 1977; Weiss en Bucuvalas, 1980b). Op basis van de verschillende benaderingen van doorwerking kunnen verschillende clusters van kritische succesfactoren van monitoring worden geïdentificeerd. De derde deelvraag is: *welke benaderingen van doorwerking van monitors zijn te onderscheiden en welke kritische succesfactoren kunnen binnen elke benadering worden onderkend?*

Net als bij beleid en doorwerking kan ook op verschillende manieren naar interbestuurlijke relaties worden gekeken (Rhodes, 1981; Wright, 1982; Toonen, 1987; Van Banning e.a., 1999; Boogers e.a., 2001). Binnen iedere benadering ligt het accent op verschillende aspecten van interbestuurlijke relaties. Tot op heden is de positionering van interbestuurlijke relaties in het doorwerkingsonderzoek een onderbelicht aspect (een uitzondering daarop vormt Van Banning e.a., 1999). De doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties is dus nog niet nader onderzocht. Toch werpt juist de aandacht voor interbestuurlijke relaties een nieuw licht op het fenomeen monitoring. Bij veel monitors zijn namelijk verschillende partijen betrokken. Het is dus niet ondenkbaar, zelfs aannemelijk, dat deze actoren verschillende visies op de beleidspraktijk hebben, en dus ook verschillende beelden hebben van monitoring en de doorwerking van het instrument. De vierde deelvraag luidt derhalve: *welke benaderingen van interbestuurlijke relaties kunnen worden onderscheiden en welke aspecten kunnen binnen elke benadering worden onderkend?*

In het conceptuele model dat in dit onderzoek zal worden ontwikkeld, zullen op basis van de onderscheiden benaderingen een drietal verwachtingspatronen worden geformuleerd ten aanzien van de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties. Deze verwachtingspatronen worden vervolgens geoperationaliseerd in onderzoekbare indicatoren. De vijfde deelvraag luidt dus: *op welke wijze mag worden verwacht dat monitoring doorwerkt in interbestuurlijke relaties?*

Het conceptuele model zal worden geconfronteerd met empirische bevindingen in de interbestuurlijke monitoringspraktijk van het Nederlandse openbaar bestuur. Empirische inzichten zullen worden verkregen met behulp van een drietal case-study's. Aan de hand van deze empirische resultaten zal moeten worden bekeken in hoeverre en op welke wijze de veronderstelde causale relaties in het conceptuele model verfijning en nuancering behoeven. De zesde deelvraag luidt daarmee als volgt: *wat is de gepercipieerde doorwerking van interbestuurlijke monitoring in interbestuurlijke relaties binnen het Nederlandse openbaar bestuur?*

Dit onderzoek heeft met name een descriptief oogmerk. Er wordt namelijk een relatief onbekend fenomeen binnen het Nederlandse openbaar bestuur beschreven met het oogmerk om inzichten hieromtrent te vergaren. Tevens wordt getracht om verklaringen te bieden voor de waargenomen empirische verschijnselen. Daarnaast heeft deze studie ook een bescheiden prescriptief doel. De wetenschappelijke en praktijkgerichte aanbevelingen uit deze studie vloeien voort uit de confrontatie tussen theorie en empirie. De laatste deelvraag luidt: *welke aanbevelingen kunnen worden gedaan op grond van de verkregen empirische resultaten?*

1.4 Leeswijzer

Dit proefschrift heeft de volgende opbouw.

Hoofdstuk 2 bevat een nadere uiteenzetting van het begrip monitoring. Tevens worden in dit hoofdstuk op basis van een inventarisatie uitspraken gedaan over de aard en omvang van monitoring in het Nederlandse openbaar bestuur. Deze inventarisatie verschaft onder andere inzicht in de functies die het openbaar bestuur formeel aan monitors toekent. Uit de inventarisatie zal naar voren komen dat monitors vier dominante functies kunnen vervullen. In hoofdstuk 2 zal eveneens blijken dat monitoring structureel is ingebed in het beleidsproces (*deelvraag 1*).

In hoofdstuk 3 wordt om die reden aandacht besteed aan de rol van monitoring in het beleidsproces. Op basis van inzichten uit de literatuur zal de rol van monitoring in het beleidsproces vanuit drie verschillende benaderingen worden beschreven. In iedere benadering wordt ook op een verschillende manier naar monitoring gekeken. Ook de vier belangrijkste functies van monitors die in hoofdstuk 2 zijn beschreven krijgen binnen iedere benadering een andere invulling (*deelvraag 2*).

In hoofdstuk 4 zal worden betoogd dat, conform de drie benaderingen van monitoring en beleid, ook vanuit drie benaderingen naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties gekeken kan worden. Op basis van iedere benadering worden vervolgens verschillende clusters van kritische succesfactoren van doorwerking benoemd, evenals verschillende aspecten van interbestuurlijke relaties waarbinnen de doorwerking van monitors zich kan voltrekken. Ter afsluiting van dit hoofdstuk worden op basis van de drie beschreven benaderingen drie verwachtingspatronen geformuleerd ten aanzien van de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties (*deelvragen 3 en 4*).

In hoofdstuk 5 wordt het onderzoeksdesign nader uitgewerkt. In het onderzoeksdesign worden de drie verwachtingspatronen vertaald naar onderzoekbare indicatoren. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk de keuze voor een meervoudige case-study beredeneerd (*deelvraag 5*).

In de hoofdstukken 6 tot en met 8 worden de empirische uitkomsten van drie specifieke casussen beschreven en geanalyseerd, namelijk het Netwerk Ecologische Monitoring, de monitoring van het Grotestedenbeleid en de monitoring van het waterbeleid (*deelvraag 6*).

In hoofdstuk 9 worden de resultaten van de afzonderlijke casussen met elkaar vergeleken, zodat inzicht kan worden verkregen in algemene gepercipieerde doorwerkingspatronen van monitoring in interbestuurlijke relaties.

In hoofdstuk 10 staan de conclusies en een aantal wetenschappelijke en praktijkgerichte aanbevelingen (*deelvraag 7*). De centrale vraagstelling van deze studie zal in dit laatste hoofdstuk worden beantwoord.

Hoofdstuk 2: De aard en omvang van monitoring in het openbaar bestuur

“Want als men – iets wat slechts een verstandig man gegeven is – de ongezonde ontwikkelingen die in de kiem van de staat aanwezig zijn, reeds vanuit de verte onderkent, kan men de zaak verhelpen. Maar wanneer men deze ontwikkelingen niet ziet aankomen en men ze zó lang laat voortwoekeren dat iedereen ze kan constateren, dan is er niets meer aan te doen.”

N. Machiavelli in: *De Heerser*, 2001:63.

2.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is geconstateerd dat veel overheden op grote schaal monitors lijken in te zetten (Engbersen e.a., 1997; Vedung, 1997, Albeda, 2002; Bouckaert, De Peuter en Van Dooren, 2003). Over de vermeende omvang van monitoring binnen het Nederlandse openbaar bestuur zijn verschillende uitspraken gedaan. In 1997 werd geconstateerd dat Nederland aan de monitor is (Engbersen e.a., 1997). Albeda (2002) spreekt zelfs van een wildgroei van monitors. Ook binnen het openbaar bestuur groeit het besef dat in toenemende mate het begrip monitoring opduikt (Ministerie van BZK, 1999b). Opvallend is dat deze uitspraken vooral gebaseerd zijn op gevoelens in plaats van onderbouwde feiten. In dit hoofdstuk wordt getracht om een empirisch onderbouwd antwoord te geven op de volgende vraag: *“wat is de aard en omvang van monitoring in het Nederlandse openbaar bestuur?”*

Om die reden is in het kader van deze studie in 2003 een inventarisatie uitgevoerd van monitors bij de departementen, de provincies en de vier grootste gemeenten. Deze inventarisatie is in 2006 herhaald. Tevens is onderzocht welke recente ontwikkelingen zich op het terrein van monitoring voordoen. Getracht is om een zo getrouw mogelijk beeld van de monitoringpraktijk in Nederland weer te geven.

Dit hoofdstuk heeft de volgende opbouw. In paragraaf 2.2 zet ik uiteen wat monitoring precies is, omdat er spraakverwarring bestaat over dit begrip. In paragraaf 2.3 worden de empirische resultaten van de inventarisaties van de monitors beschreven. Eerst wordt de methodologie die aan de inventarisaties ten grondslag ligt beargumenteerd (paragraaf 2.3.1). Daarna worden empirisch onderbouwde uitspraken over de omvang (paragraaf 2.3.2) en de aard (paragraaf 2.3.3) van monitoring in het Nederlandse openbaar bestuur gedaan. In paragraaf 2.4 zijn recente ontwikkelingen op het terrein van monitoring beschreven. In paragraaf 2.5 staan de conclusies.

2.2 Monitoring

Het woord monitor is aan het Latijn ontleend en betekent waarschuwer of vermaner (Engbersen e.a., 1997). Monitoring is een complex en veelzijdig begrip dat niet alleen door het Nederlandse openbaar bestuur, maar ook door de wetenschap op verschillende manieren wordt benaderd (Mayne en Zapico-Goni eds., 1997; Poister, 1983; Power, 1997). Daarnaast is monitoring een modieus en populair begrip (Van

der Meer in: Hulsbergen en Prins, 1998:15; Lako en Daaleman, 1999:445). Het gevolg hiervan is dat monitoring een containerbegrip is geworden en te pas en te onpas wordt gebruikt (Hulsbergen en Prins, 1998:7; Ministerie van BZK, 1999b:58). Een heldere en eenduidige definitie is wenselijk om de Babylonische spraakverwarring te doorbreken. Op basis van de literatuur kunnen de volgende vijf kenmerken van monitors worden onderscheiden.

Systematiek

Het eerste kenmerk is dat monitoring een systematisch karakter heeft (Engbersen en Van der Pennen in: Engbersen e.a., 1997; Verweij, Goezinne en Dijkstra, 1995; Hulsbergen en Prins, 1998). Monitoring is een activiteit waarbij sprake is van min of meer gestandaardiseerde meetmethoden en indicatoren.

Periodiciteit

Het tweede kenmerk is dat monitoring een periodieke activiteit is (Engbersen en Van der Pennen in: Engbersen e.a., 1997; Verweij en Goezinne en Dijkstra, 1995; Hulsbergen en Prins, 1998). Bij monitoring is sprake van herhaalde metingen op vaste momenten (bijvoorbeeld jaarlijks). Instrumenten die eenmalig worden ingezet (en in de praktijk soms monitors worden genoemd) vallen daarom buiten het bereik van dit onderzoek.

Ontwikkelingen

Het derde kenmerk is dat monitors ontwikkelingen volgen (Van Hoesel, Leeuw en Mevissen red., 2005; Verweij, Goezinne en Dijkstra, 1995; Engbersen en Van der Pennen in: Engbersen e.a. 1997; Hulsbergen en Prins, 1998). Een noodzakelijke voorwaarde is dat bij monitors vergelijkingen worden gemaakt tussen verschillende momenten in de tijd.

Beschrijving

In veel definities wordt slechts gesproken van het volgen, bijhouden of verzamelen van informatie (Engbersen en Van der Pennen in: Engbersen e.a., 1997; Hulsbergen en Prins, 1998; Van Hoesel, Leeuw en Mevissen red., 2005; Verweij, Goezinne en Dijkstra, 1995). Deze definities vermelden echter niet dat de resultaten van deze activiteiten uitmonden in een beschrijving. Doorgaans betreft het hier een publicatie in de vorm van een rapportage. Een monitor kan echter ook een digitaal karakter hebben (CD-rom of database).

Beleidsrelevantie

Ten slotte besteden monitors aandacht aan ontwikkelingen die door het openbaar bestuur beleidsrelevant worden geacht. Er is dus sprake van een koppeling met beleid (Poister, 1983; Hulsbergen en Prins, 1998; Verweij, Goezinne en Dijkstra, 1995; Engbersen e.a., 1997). In het volgende hoofdstuk wordt uitvoerig ingegaan op de structurele inbedding van monitoring in het beleidsproces.

Monitoring wordt soms onterecht verward met een tweetal andere instrumenten, namelijk benchmarks en beleidsevaluaties.

Benchmarking is leren door vergelijken (ROB, 2002:7). Dit instrument is primair gericht op het beschrijven en vergelijken van verschillen tussen organisaties op *één*

moment. Monitoring is daarentegen primair gericht op het beschrijven en vergelijken van de stand van zaken van het beleid op *verschillende momenten* (namelijk ontwikkelingen). Monitors kunnen overigens (al dan niet bedoeld) gebruikt worden om organisaties onderling te vergelijken en om van deze vergelijkingen te leren. Een voorbeeld is de Politiemonitor, waarin resultaten van afzonderlijke politiekorpsen met elkaar vergeleken kunnen worden. Benchmarking kan dus een functie van monitoring zijn. Daarnaast bestaan er ook benchmarks met een meerjarig karakter. Een voorbeeld is de Benchmark Gemeentelijk Ondernemingsklimaat die periodiek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken verschijnt.

Beleidsbeoordelingen zijn primair gericht op oordeelsvorming en waardering (Bressers en Hoogerwerf, 1995; Fischer, 1995). In principe bevatten monitors daarentegen uitsluitend beschrijvingen. Een ander verschil is dat beleidsbeoordelingen ook eenmalig kunnen plaatsvinden, bijvoorbeeld na afronding van een project of beleidsprogramma, terwijl monitoring per definitie niet eenmalig kan zijn.

Op basis van bovengenoemde kenmerken en nuanceringen is monitoring het systematisch en periodiek volgen en presenteren van beleidsrelevant geachte ontwikkelingen. Deze definitie vormt het startpunt van de inventarisaties die in 2003 en 2006 zijn uitgevoerd.

2.3 Monitorinventarisatie 2003 en 2006

2.3.1 Methodologie

De inventarisatie van monitors in het Nederlandse openbaar bestuur is uitgevoerd in 2003 en in 2006 op identieke wijze herhaald. Het openbaar bestuur is “het geheel van organisaties en activiteiten die zijn gericht op de besturing van de Nederlandse maatschappij” (Bovens e.a., 2001:22). Het ‘huis van Thorbecke’ bevat een drietal bestuurslagen, namelijk de Rijksoverheid, de provincies en de gemeenten. De inventarisatie omvat deze drie bestuurslagen. Benadrukt moet worden dat deze inventarisatie niet beperkt is tot interbestuurlijke monitors en dus ook monitors omvat waar slechts één bestuurslaag bij betrokken is.

Wat betreft de *Rijksoverheid* zijn de monitors van alle dertien ministeries in kaart gebracht. Op rijksniveau opereren ook een aantal organisaties met een relatief onafhankelijke positie, waaronder het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Ruimtelijk Planbureau (RPB) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Om vertekening in de gepresenteerde overzichten te voorkomen, zijn de monitors van deze organisaties afzonderlijk weergegeven. Iedere monitor is ondergebracht bij het ministerie dat fungeert als opdrachtgever. Daarnaast zijn er monitors waar verschillende ministeries tegelijk opdrachtgever zijn. Deze instrumenten worden in deze studie interdepartementale monitors genoemd.

Wat betreft de *provincies* zijn de monitors van alle twaalf provincies afzonderlijk geïnventariseerd. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) treedt op als belangenbehartiger namens alle provincies. Omdat het IPO een rol speelt bij interprovinciale monitoringsactiviteiten zijn ook de monitors die in opdracht van het IPO verschijnen afzonderlijk vermeld.

Wat betreft de *gemeenten* zijn de monitors van de vier grootste gemeenten afzonderlijk in kaart gebracht. De belangrijkste reden om niet alle gemeenten mee te nemen in het onderzoek is de veronderstelling dat de monitors in de grote steden in meer of mindere mate ook navolging vinden in kleinere gemeenten en niet omgekeerd. Bovendien heeft iedere gemeente in principe hetzelfde takenpakket. Daarnaast worden monitors die zijn voorgeschreven in principe in iedere gemeente uitgevoerd. Om deze redenen levert het inventariseren van monitors van alle gemeenten naar verwachting geen extra inzichten op.

Als startpunt van de inventarisatie zijn met behulp van internet en documentenonderzoek overzichten gemaakt van monitors. Daarbij is consequent gezocht met behulp van de zoektermen ‘monitor’ en ‘monitoring’. Vervolgens zijn deze conceptoverzichten ter commentaar voorgelegd aan relevante contactpersonen die binnen de ministeries, provincies en onderzochte gemeenten werkzaam zijn. Aan de respondenten is gevraagd de overzichten te corrigeren en/of aan te vullen met ontbrekende monitorrapportages. De uiteindelijke overzichten geven niet alleen een indicatie van de omvang van monitors in 2003 en 2006, maar ook inzicht in trends binnen het Nederlandse openbaar bestuur.

Naast de omvang van monitoring, is ook getracht om inzicht te verwerven in de aard van het instrument. Om die reden zijn, voor zover dat mogelijk was, de monitors uit de definitieve overzichten nader bestudeerd. Zo is bijvoorbeeld gekeken naar de functies die formeel aan het instrument worden toegeschreven. Daarnaast is onderzocht op welke beleidsvelden de geïnventariseerde monitors gepositioneerd kunnen worden.

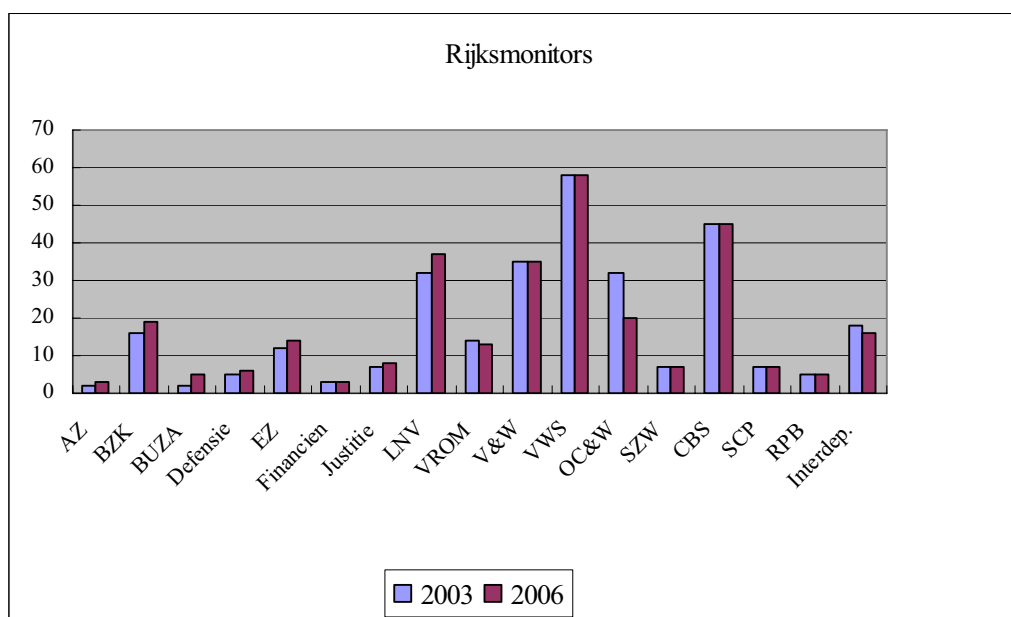
Per bestuurslaag is zoveel mogelijk getracht om een standaardbenadering van onderzoek te kiezen. Aangezien monitoringactiviteiten op verschillende manieren zijn georganiseerd is een standaardbenadering niet altijd mogelijk gebleken. Wel is per organisatie zowel in 2003 als in 2006 voor dezelfde aanpak gekozen. In de meeste gevallen konden dezelfde contactpersonen worden benaderd. Bij het in kaart brengen van ontwikkelingen is een uniforme aanpak in de tijd dan ook belangrijker dan uniformiteit per bestuurslaag.

Benadrukt moet worden dat ondanks de zorgvuldige werkwijze wel zorgvuldigheid, maar niet volledigheid wordt gepretendeerd. Hoewel de bereidheid tot medewerking over het algemeen groot was, waren er ook een aantal organisaties of organisatieonderdelen die niet of nauwelijks met het verzoek uit de voeten konden. In de gevallen waarin de organisatie het overzicht niet kon verschaffen, zijn de bibliotheken of documentatiecentra van de betreffende organisatie bezocht en is het intranet geraadpleegd. Bij de toelichting op de gepresenteerde cijfers kom ik hier uitgebreider op terug. Tegen deze achtergrond moeten de empirische resultaten worden geplaatst.

2.3.2 De omvang van monitoring in het openbaar bestuur

Ten aanzien van de omvang van monitoring worden de resultaten per bestuurslaag gepresenteerd. Op nationaal niveau zetten alle ministeries monitors in (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1: Rijksmonitors



Initiatiefnemer	2003	2006	+/-
Algemene Zaken	2	3	+ 50 %
BZK	16	19	+ 19 %
BuZa	2	5	+ 150 %
Defensie	5	6	+ 20 %
EZ	12	14	+ 17 %
Financiën	3	3	Constant
Justitie	7	8	+ 14 %
LNV	32	37	+ 16 %
VROM	14	13	- 7 %
VenW	35	35	Constant
VWS	58	58	Constant
OC&W	32	20	- 38 %
SZW	7	7	Constant
CBS (EZ)	45	45	Constant
SCP (VWS)	7	7	Constant
RPB (VROM)	5	5	Constant
Interdepartementaal	18	16	- 11 %
Totaal	300	301	

Uit het overzicht blijkt dat de omvang van monitors per ministerie verschillen laat zien. Monitors worden vooral op grote schaal ingezet bij de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Verkeer en Waterstaat (VenW) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W). Wel moet worden opgemerkt dat de monitors van het RIVM in dit overzicht ondergebracht zijn bij VWS. Daar zijn praktische redenen voor. De opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen VWS en RIVM is namelijk niet alleen intensief (veel gezamenlijke producten), maar ook diffuus. Zo is vaak niet duidelijk wie precies opdrachtgever is van een monitor.

Ook het CBS brengt veel periodieke rapportages uit. Wel geeft het CBS aan dat de de vraag of deze publicaties al dan niet als monitor moeten worden opgevat, moeilijk te beantwoorden is. Conform de definitie van monitors die in deze studie wordt gehanteerd, is het antwoord op deze vraag bevestigend.

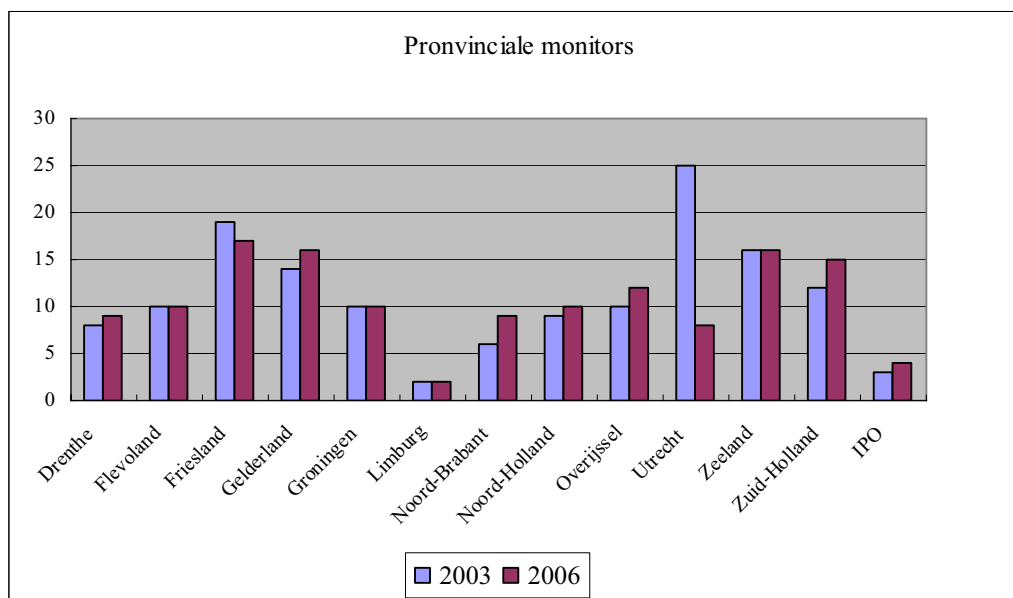
Wanneer we 2006 vergelijken met 2003, dan is het aantal monitors bij de ministeries in de meeste gevallen constant gebleven of toegenomen. In absolute zin is het totale aantal rijksmonitors in 2006 nauwelijks toegenomen ten opzichte van 2003.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken laat de grootste toename van monitors zien (plus 150 procent). Bij het ministerie van Algemene Zaken is het aantal monitors met 50 procent toegenomen. Wel moeten we voor ogen houden dat het bij beide ministeries in 2003 om lage aantallen ging. Groei is er ook bij de ministeries van Defensie (plus 20 procent), Economische Zaken (plus 17 procent) en Justitie (plus 14 procent). In aanzienlijk mindere mate is sprake van een afname van monitors. De sterkste afname vinden we bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (min 38 procent). Hierbij moet worden opgemerkt dat onderzoeksoverzichten van 2005 zijn bestudeerd. Overzichten van 2006 waren (nog) niet beschikbaar. Het is dus niet uitgesloten dat fluctuaties zijn opgetreden. Ook is er een afname van monitors bij VROM (min 7 procent) en interdepartementale monitors (min 11 procent). Dit zijn monitors waar verschillende ministeries bij betrokken zijn. Het CBS constateert een duidelijke afname van het aantal papieren publicaties. Daar staat echter wel een toename van het aantal elektronische publicaties tegenover. Aangezien elektronische publicaties in deze studie ook als monitors worden opgevat, compenseert de toename van elektronische monitors de afname van papieren monitors bij het CBS.

Bij een aantal ministeries was het om verschillende redenen niet mogelijk om de overzichten ter controle aan ambtenaren voor te leggen. De belangrijkste reden is dat monitoringactiviteiten bij de departementen op verschillende manieren worden gecoördineerd. Het betreft hier de ministeries van Financiën, VWS, VenW en OC&W. Om die reden zijn bij deze organisaties interne informatiebronnen (intranet, bibliotheek en/of documentatiecentrum) geraadpleegd.

Ook op (inter)provinciaal niveau worden uiteenlopende monitors ingezet (zie figuur 2.2).

Figuur 2.2: Provinciale monitors



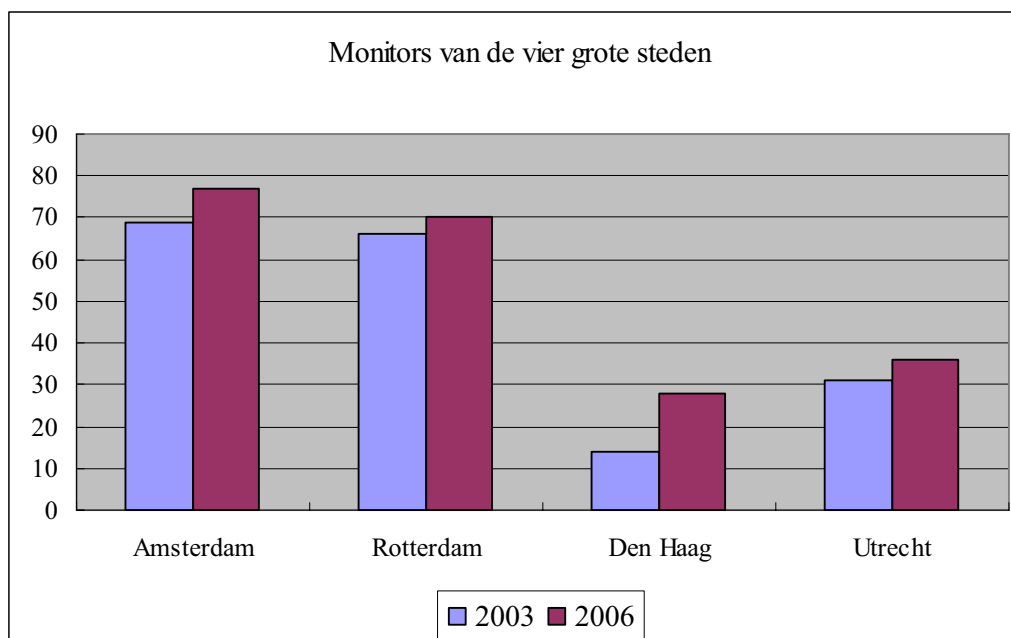
Initiatiefnemer	2003	2006	+/-
Drenthe	8	9	+ 13 %
Flevoland	10	10	Constant
Friesland	19	17	- 11 %
Gelderland	14	16	+ 14 %
Groningen	10	10	Constant
Limburg	2	2	Constant
Noord-Brabant	6	9	+ 50 %
Noord-Holland	9	10	+ 11 %
Overijssel	10	12	+ 20 %
Utrecht	25	8	- 68 %
Zeeland	16	16	Constant
Zuid-Holland	12	15	+ 25 %
IPO	3	4	+ 33 %
Totaal	134	128	

Uit het overzicht blijkt dat de omvang van monitors per provincie geen grote verschillen laat zien. Opvallend is wel dat de provincie Limburg en het IPO het instrument niet intensief inzetten. Ten aanzien van de ontwikkeling van monitors kan worden geconstateerd dat het aantal provinciale monitors, net als bij het rijk, bij de meeste provincies is toegenomen of constant gebleven. Wel is sprake van een sterkere tendens naar groei. Wat betreft het totale aantal provinciale monitors is in absolute zin sprake van een lichte afname in 2006 ten opzichte van 2003. Het aantal monitors is in de helft van alle provincies toegenomen. Deze provincies zijn Noord-Brabant (plus 50 procent), Zuid-Holland (plus 25 procent), Overijssel (plus 20 procent), Gelderland (plus 14 procent), Drenthe (plus 13 procent) en Noord-Holland (plus 25 procent). Ook is het aantal interprovinciale monitors met 33 procent toegenomen. Bij vier provincies is het aantal monitors constant gebleven. Dit zijn de provincies Flevoland, Groningen, Limburg en Zeeland. Slechts twee provincies laten een afname van het aantal monitors zien, namelijk Utrecht (min 68 procent) en Friesland (min 11 procent). De reductie van monitors in Utrecht is aanzienlijk. De eerste reden die door de provincie

Utrecht werd aangedragen is een efficiëntere inkoop van gegevens waardoor monitors konden worden geïntegreerd. De tweede reden is de samenvoeging van een aantal deelonderzoeken. Dit is echter met name een organisatorische kwestie. De deelmonitors blijven namelijk bestaan, maar gaan onder één naam verder. Het gevolg is dat het aantal monitorprodukten afneemt, maar niet de monitorinspanningen.

Ten slotte worden ook in de vier grootste gemeenten verschillende monitors ingezet (zie figuur 2.3).

Figuur 2.3: Monitors van de vier grote steden



Initiatiefnemer	2003	2006	+/-
Amsterdam	69 (2002)	77 (2005)	+ 12 %
Rotterdam	66	70	+ 6 %
Den Haag	14	28	+ 100 %
Utrecht	31	36	+ 16 %
Totaal	180	211	

Het aantal monitors in de vier grootste gemeenten is toegenomen. De grootste toename treffen we aan bij Den Haag (plus 100 procent), gevolgd door Utrecht (plus 16 procent), Amsterdam (plus 12 procent) en Rotterdam (plus 6 procent). In Amsterdam en Rotterdam worden monitors op grotere schaal ingezet dan in Utrecht en Den Haag.

De inventarisatiegegevens van Amsterdam en Rotterdam zijn het meest volledig. Beide steden hebben namelijk het aantal monitors in verschillende catalogi bijeengebracht. In de gemeente Amsterdam heeft de Dienst Onderzoek en Statistiek (O+S) met enige regelmaat catalogi uitgebracht (Gemeente Amsterdam, 1999; 2002; 2004; 2005). Ook het Rotterdamse Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS) heeft recentelijk, in navolging van Amsterdam, de Rotterdamse monitors geïnventariseerd

(Gemeente Rotterdam, 2004). Deze catalogi staan op de websites van deze onderzoeksbureaus. Het overzicht van de monitors van de stad Utrecht is door de afdeling Bestuursinformatie van uitgebreid commentaar voorzien. De toename van het aantal monitors in Den Haag is significant. In de beleving van de Haagse contactpersoon is het aantal monitors echter niet veel toegenomen. Waarschijnlijk was het overzicht uit 2003, dat destijds aan een andere respondent is voorgelegd, niet compleet. Een mogelijke oorzaak daarvan is het feit dat Den Haag, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Amsterdam en Rotterdam, geen centrale onderzoeksafdeling heeft. Dat bemoeilijkt het verkrijgen van een organisatiebreed overzicht van onderzoeks- en monitoringactiviteiten.

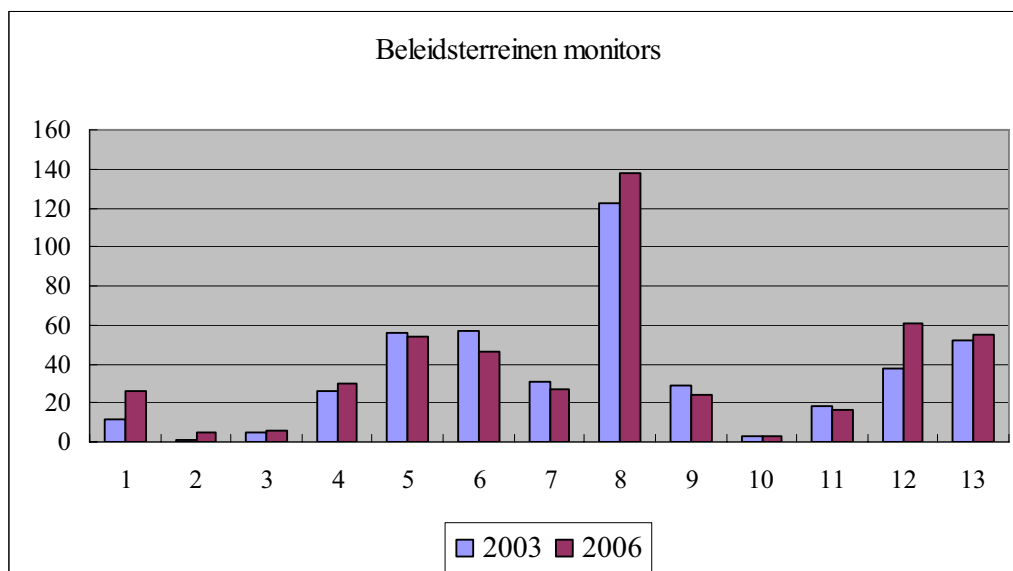
Bij de inventarisaties in 2003 en 2006 is ook getracht inzichten te verwerven in onderscheidende karakteristieken van monitors. Deze inzichten worden in de volgende paragraaf gepresenteerd.

2.3.3 De aard van monitoring in het openbaar bestuur

Onderscheidende kenmerken die iets zeggen over de specifieke aard van monitoring zijn het beleidsterrein waarop de monitors zijn gepositioneerd, de functie(s) die de monitors vervullen en de frequentie waarmee de monitors worden uitgevoerd.

Het eerste onderscheidende kenmerk van monitors is het beleidsterrein waarop het instrument is gepositioneerd. In dit onderzoek zijn dertien beleidsterreinen onderscheiden. Deze beleidsterreinen zijn ontleend aan het CBS (1995). Ten behoeve van dit onderzoek is de CBS-indeling van beleidsterreinen op twee punten gewijzigd. Het CBS spreekt van het beleidsterrein algemeen bestuur, buitenlandse betrekkingen en ontwikkelingssamenwerking. In dit onderzoek is dit beleidsterrein verdeeld in twee beleidsterreinen: *algemeen bestuur* en *buitenlandse betrekkingen en ontwikkelingssamenwerking*. Bovendien is het beleidsterrein *algemeen bestuur* verbreed tot *binnenlands bestuur en overheidsmanagement*. De empirische resultaten staan vermeld in figuur 2.4.

Figuur 2.4: Beleidsterreinen monitors



Beleidssterrein	2003	2006
1=Binnenlands bestuur en overheidsmanagement	12	26
2=Buitenlandse betrekkingen/ontwikkelingssamenwerking	1	5
3=Landsverdediging	5	6
4=Openbare orde en veiligheid	26	30
5=Onderwijs en fundamenteel wetenschappelijk onderzoek	56	54
6=Volksgezondheid, welzijn en zorg	57	46
7= Sociale Zekerheid	31	27
8=Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu	122	138
9=Cultuur, Recreatie en eredienssten	29	24
10=Brandstoffen en energie	3	3
11=Landbouw, jacht en visserij	18	16
12=Economische aangelegenheden	38	61
13=Verkeer, vervoer, communicatie en waterstaat	52	55
Totaal	450	491

Uit de figuur blijkt dat op alle genoemde beleidssterreinen met wisselende intensiteit wordt gemonitord. Wat betreft 2003 (N=450) valt op dat het intensiefst wordt gemonitord op het beleidssterrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu. Natuurmonitors zijn overigens ook ondergebracht bij dit beleidssterrein. Daarnaast wordt vrij intensief gemonitord op de beleidssterreinen onderwijs en onderzoek, volksgezondheid, welzijn en zorg en verkeer, vervoer, communicatie en waterstaat. In zekere zin wekken deze cijfers geen verbazing, omdat in veel van de zojuist genoemde beleidssectoren het werken met kwantitatieve data en monitoring vanzelfsprekender is dan bij andere beleidssectoren.

In 2006 (N=491) doet zich een aantal verschuivingen voor. Wederom zijn de meeste monitors gepositioneerd op het beleidssterrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu. Er is zelfs sprake van een lichte groei binnen deze sector (plus 13 procent). Andere beleidssterreinen met relatief veel monitors zijn verkeer, vervoer, communicatie en waterstaat (plus 6 procent), onderwijs en onderzoek (min 4 procent) en volksgezondheid, welzijn en zorg (min 19 procent). Opvallend is de sterke

toename op de beleidsterreinen economische aangelegenheden (plus 60 procent) en binnenlands bestuur en overheidsmanagement (plus 117 procent). Een aannemelijke verklaring voor de opkomst van monitoring binnen deze beleidssectoren is de groeiende aandacht vanuit de politiek en de maatschappij om bestedingen economisch te verantwoorden en beleidsresultaten zichtbaar en transparant te maken (zie ook Ter Bogt, 2002).

Het tweede onderscheidende kenmerk van monitors betreft de functie(s) die het instrument formeel vervult. Met formeel wordt bedoeld de in de monitorrapportage vermelde doelen van het instrument. Aangezien de doelen van monitors op verschillende manieren verwoord kunnen worden, zijn signaalwoorden uit de bestudeerde rapportages geclusterd (zie figuur 2.5).

Figuur 2.5: Signaalwoorden en functies

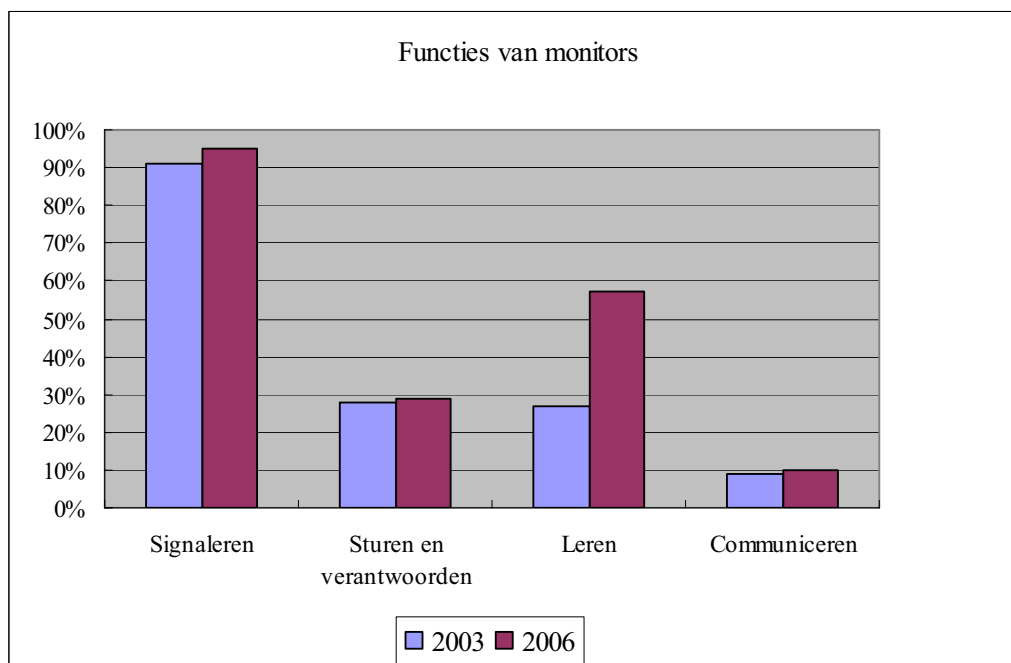
Functie monitor	Signaalwoorden in rapportage
Signaleren	Onderzoek, meting, beeld geven, gegevens leveren, schetsen, toestand beschrijven, (cijfermatig) overzicht verschaffen en ontwikkelingen volgen, in kaart brengen
Sturen en verantwoorden	(Bij)sturen, bruikbaar/nuttig voor beleid en planning, verantwoording afleggen, ondersteuning/ input beleid(ontwikkelingen)
Leren	Inzicht verschaffen, inzichtelijk maken en benchmarking
Communiceren	Discussie, debat, presentatie (aan raad, parlement, derden).

Op basis daarvan heeft de inventarisatie vier belangrijke functies van monitors aan het licht gebracht. Deze functies zijn signaleren, sturen en verantwoorden, leren en communiceren.

De kern van signalerende monitoring is ‘weten’ wat er gebeurt in de beleidsomgeving. Sturen en verantwoorden door middel van monitors impliceert het ‘beheersen’ van het beleidsproces. De kern van de leerfunctie van monitors is het vergaren van ‘inzichten’ in beleidsontwikkelingen. Ten slotte moet de essentie van de communicerende functie van monitors worden gezocht in het in gang zetten van ‘discussie’ over het beleid.

In 2003 zijn 257 monitor rapportages bestudeerd. In 2006 zijn 52 ‘nieuwe’ monitors bestudeerd, om te beoordelen of verschuivingen zijn optreden in de functies die formeel aan het instrument worden toegeschreven. De resultaten hiervan zijn weergegeven in onderstaande figuur (zie figuur 2.6).

Figuur 2.6: Functies van monitors



De meest voorkomende functie die het openbaar bestuur in 2003 aan het instrument toekende is *signaleren*. Ruim 91 procent van de bestudeerde monitors heeft een signalerend oogmerk. Ruim 28 procent van de onderzochte monitors vervulde in 2003 de functie van *sturen* en/of *verantwoorden*. Met 27 procent van de bestudeerde monitors werd in 2003 *leren* beoogd. Het verschil tussen signaleren en leren is dat bij signaleren met informatie als doel op zichzelf kan worden volstaan, terwijl informatie bij leren slechts een middel is om een ander doel te realiseren, namelijk het verbeteren van beleid. Ten slotte had negen procent van de geïnventariseerde monitors in 2003 een *communicatief* doel.

Een opvallende uitkomst is dat de meeste monitors in 2003 meer dan één functie tegelijk vervullen. Een tweede constatering is dat in 2003 de “harde” functies van monitors overheersen (signaleren en in mindere mate sturen) en dat aan de “zachte” functies van monitors (communiceren en in mindere mate leren) minder betekenis wordt toegekend.

De meest voorkomende functie die het openbaar bestuur in 2006 aan het instrument toekende is wederom *signaleren*. Ruim 95 procent van de bestudeerde monitors heeft een signalerend oogmerk. Deze functie heeft daarmee aan betekenis gewonnen. Een aspect van deze functie is het signaleren van toekomstige ontwikkelingen (namelijk prognoses). Acht procent van de bestudeerde monitors in 2006 bevat prognoses. De functie van *sturen en verantwoorden* is min of meer constant gebleven. Een belangrijk aspect van deze functie is effectmeting. Met 19 procent van de bestudeerde monitors beoogt men het meten van effecten. De functie van *leren* maakt een opvallende groei door. In ruim 57 procent van de bestudeerde monitors wordt leren als doelstelling genoemd. Een belangrijke verklaring voor deze groei is het feit dat monitors in toenemende mate (mede) worden ingezet als benchmarks. In ruim 19 procent van de bestudeerde monitors is aangegeven dat het maken van een vergelijking met andere organisaties wordt beoogd. Aangezien leren de belangrijkste functie is van

benchmarking (ROB, 2002), is deze functie geclusterd onder leren. Tenslotte heeft 10 procent van de nieuwe monitors een communicatief oogmerk. Dat is ongeveer hetzelfde percentage als in 2003.

Het is overigens niet uitgesloten dat een discrepantie bestaat tussen de functies die formeel aan monitors worden toegekend (“retoriek”) en de functies die het instrument feitelijk vervult (“realiteit”). In de case-study’s die in dit onderzoek zijn bestudeerd zal nader worden ingegaan op de functies die monitors in de praktijk vervullen (zie de hoofdstukken 6 tot en met 8).

In 2003 en 2006 is ook gekeken naar de frequentie van de monitors. Van de monitors waarbij de frequentie met zekerheid was vast te stellen, bleek dat veruit de meeste monitors jaarlijks uitkomen. In 2003 werd 56 procent van de monitors jaarlijks uitgebracht (N=269). Van de ‘nieuwe’ monitors in 2006 verscheen 44 procent ieder jaar (N=52).

In de volgende paragraaf is een korte beschouwing gewijd aan enkele overige relevante ontwikkelingen op het vlak van monitoring.

2.4 Overige relevante ontwikkelingen

In hoofdstuk 1 is gewezen op het feit dat monitors zowel een schriftelijk als een digitaal karakter kunnen hebben. Internet wordt in toenemende mate als ondersteunend medium ingezet om achtergrondinformatie bij de rapportages te verschaffen. Een aantal respondenten (waaronder het CBS) hebben een ontwikkeling waargenomen van een afname van het aantal *papieren* publicaties naar een toename van het aantal *elektronische* publicaties. Deze redenering gaat op voor het CBS, maar niet voor alle andere organisaties. In veel gevallen blijken elektronische bronnen (bijvoorbeeld CD-rom of internet) te fungeren als een supplement op schriftelijke monitors in plaats van een alternatief. Daarnaast zijn op alle bestuurslagen nog steeds ‘papieren’ monitors in ontwikkeling, zoals de Zorgbalans (RIVM), de Vergrijzingsmonitor (SCP), de Jeugdmonitor (interdepartementaal) en de Provincie-monitor.

Daarnaast bestaat ook een tendens om bestaande (deel)monitors te *integreren*. Een voorbeeld is het Jaarrapport Integratie (SCP, WODC en CBS) dat de opvolger is van de Rapportage Minderheden (SCP), de Integratiemonitor (ISEO) en Allochtonen in Nederland (CBS). Een andere monitor is de Statistiek Reïntegratie door Gemeenten (SRG) dat de opvolger is van de Monitor Scholing en Activering, de WIW-statistiek en de ID-banenmonitor. Een derde voorbeeld is de beoogde nieuwe integrale opzet van het jaarboek GSB, dat bestaande deelmonitors overbodig maakt. Het clusteren van monitors getuigt van reflectie op het instrument. Uitspraken in de literatuur over de vermeende ‘wildgroei’ van monitoring verdienen om die reden nuancering.

Verder heeft het openbaar bestuur ook een toenemende behoefte aan *overzicht* van monitoringactiviteiten. Een voorbeeld is het project Kosten Effectieve Monitoring (KEFM). KEFM is een samenwerkingsproject van de ministeries van VROM, VenW en LNV, het IPO en het RIVM/MNP. Het doel van dit project is het inventariseren en evalueren van (inter)nationale en interprovinciale monitoring- en rapportageverplichtingen en –activiteiten op het gebied van milieu, natuur, water en

landelijk gebied en het doen van voorstellen voor een meer (kosten)effectieve monitoring, rapportage en datacommunicatie. De uitkomsten van dit project zijn dat het grootste deel van de monitoringactiviteiten op milieugebied een Europese wettelijke verplichting is, dat in de praktijk sprake is van beperkte overlap tussen rapportages op bovengenoemde beleidsterreinen en dat het aantal rapportages niets zegt over de omvang van de inspanningen die met monitoring gemoeid is.

2.5 Conclusies

In dit hoofdstuk stond de volgende deelvraag centraal: “*wat is de aard en omvang van monitoring in het Nederlandse openbaar bestuur?*”

Omvang monitoring

Het Nederlandse openbaar bestuur zet in 2006 op grote schaal monitors in. Dat geldt zowel voor de departementen, de provincies en de vier grote gemeenten. In relatieve zin is monitoring in 2006 ten opzichte van 2003 in de meeste gevallen constant gebleven of licht toegenomen. In veel mindere mate is sprake van een afname van monitors. In absolute zin is sprake van een lichte toename van het totale aantal rijksmonitors en monitors in de vier grootste gemeenten. Het totale aantal monitors van alle provincies is echter licht afgenomen. Een afname van het aantal monitors (produkten) betekent overigens niet per definitie een vermindering van de monitoringsinspanningen (proces). Er kan namelijk sprake zijn van een clustering of integratie van (deel)monitors. De belangrijkste conclusie ten aanzien van de omvang van monitoring is dat het instrument zich structureel een plaats heeft verworven in het Nederlandse openbaar bestuur.

Aard monitoring

De vier belangrijkste functies die zowel in 2003 als in 2006 formeel aan monitors werden toegekend zijn signaleren, sturen en verantwoorden, leren en communiceren. Signaleren is veruit de belangrijkste functie. De meeste monitoring vindt plaats op de beleidsterreinen waar het werken met kwantitatieve data vanzelfsprekend is, zoals volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, milieu en natuur.

Nu de beleidsrelevantie van monitoring empirisch is aangetoond, is het noodzakelijk om specifieker aan te geven wat precies de rol van monitoring in het beleidsproces is. In het volgende hoofdstuk zal monitoring vanuit verschillende benaderingen van beleid worden belicht.

Hoofdstuk 3: Drie benaderingen van beleid en monitoring

“Welk een kronkelige, doodlopende, smalle, onbegaanbare, ver uit de buurt voerende wegen heeft de mensheid niet bewandeld in haar streven naar de eeuwige waarheid.”

Nikolaj Gogol in: *Dode Zielen*, 2002:234.

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is monitoring gedefinieerd als het systematisch en periodiek volgen en presenteren van *beleidsrelevant* geachte ontwikkelingen. Monitoring is dus een structureel onderdeel van het beleidsproces. Dit brengt ons bij de volgende deelvraag van het onderzoek: *welke benaderingen van beleidsprocessen zijn te onderscheiden en wat is de rol van monitoring in elke benadering?*

In de beleidswetenschappen speelt de *rationele benadering van beleid* een dominante rol (Simon, 1976; Van de Donk, 1997; Hoogerwerf en Herweijer red., 1998). Ook in de beleidspraktijk wordt vaak op een rationele manier naar beleid en monitoring gekeken. Een belangrijk uitgangspunt van deze studie is dat ook andere relevante benaderingen van beleid in deze studie moeten worden betrokken. Op basis van de literatuur kan namelijk ook een *politieke benadering van beleid* worden onderscheiden (Lasswell, 1956; Lindblom en Cohen, 1979; Crozier en Friedberg, 1979; Van de Donk 1997). Daarnaast is er een breed scala aan beleidsopvattingen die voldoende onderlinge samenhang vertonen om ze als de *culturele benadering van beleid* te omschrijven (Edelman, 1971, 1975; March en Olsen, 1989; Beyer en Trice, 1982; Selznick, 1984; Powell en DiMaggio red., 1991; Ringeling, 2004). Binnen iedere benadering wordt op een verschillende manier tegen beleid en de rol van monitoring in het beleidsproces aangekeken. De drie benaderingen sluiten elkaar overigens niet uit, maar nuanceren elkaar.

Dit hoofdstuk heeft de volgende opbouw. In de paragrafen 3.2 tot en met 3.4 worden de drie verschillende benaderingen van beleid uiteen gezet. Deze drie paragrafen hebben allemaal dezelfde structuur. Iedere paragraaf vangt aan met een korte beschrijving van de assumpties die aan de betreffende benadering van beleid ten grondslag liggen. Uit deze beschrijving zal blijken dat vanuit iedere benadering niet alleen verschillend naar beleid, maar ook op een andere manier naar monitoring wordt gekeken. Vervolgens wordt beschreven wat de mogelijke betekenis van monitoring binnen iedere afzonderlijke benadering van beleid is. Omdat veronderstellingen die aan beleid en monitoring ten grondslag liggen doorgaans niet geëxpliciteerd zijn in beleidsdocumenten en monitorrapportages, is het vaak niet mogelijk om de (veelal) impliciete veronderstellingen die aan monitoring ten grondslag liggen, *rechtstreeks* te koppelen aan een benadering van beleid. Wel is het mogelijk om dit op *indirecte* wijze te doen, namelijk aan de hand van de functies van monitors die in het vorige hoofdstuk zijn getraceerd. Door middel van deze functies kunnen impliciete aannames (die kenmerkend zijn voor een specifieke benadering van beleid) worden geëxpliciteerd en de mogelijke rol van monitors binnen iedere benadering van beleid nader beschreven worden. In paragraaf 3.5 staan de conclusies.

3.2 Rationele benadering van beleid en monitoring

“Economic man has a complete and consistent system of preferences that allows him always to choose among alternatives open to him; he is always completely aware of what these alternatives are; there are no limits on the complexity of the computations he can perform in order to determine which alternatives are best.”

Herbert Simon, 1976, voorwoord.

3.2.1 Centrale assumpties

De rationele benadering van beleid heeft gedurende lange tijd het debat over beleid gedomineerd (Hill en Hupe, 2002). Heel sterk kwam dit naar voren in de jaren zeventig toen veel geloof werd gehecht aan de maakbaarheid van de samenleving en planning als belangrijkste instrument voor sociale verandering werd gezien (Bekkers, 1994:32). Tegenwoordig spelen rationele principes nog steeds een belangrijke rol in de beleidspraktijk. De VBTB-operatie bij de Rijksoverheid heeft bijvoorbeeld een sterke rationele insteek.

Binnen de rationele benadering is beleid “het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen” (Hoogerwerf en Herweijer red., 1998:23). Binnen de rationele benadering wordt beleid ook wel opgevat als *schema*, ofwel als uitkomst van een lineair en intellectueel ontwerpproces (Dror, 1973, 1988, Van de Donk, 1997). Aan de rationele benadering van beleid ligt een aantal veronderstellingen ten grondslag.

De eerste veronderstelling binnen de rationele benadering van beleid is dat sprake is van *één centrale actor* (Simon, 1976, Van Gunsteren, 1976). Met een *actor* kan een individu, een groep en een collectiviteit worden aangeduid (Weterings, 1992:76). De centrale actor is de overheid die in hiërarchisch opzicht “boven” de maatschappij gepositioneerd is. Met behulp van monitoring houdt de overheid toezicht op het reilen en zeilen van de beleidsomgeving. Dit toezicht kan betrekking hebben op de maatschappij, maar ook op medeoverheden.

De tweede veronderstelling is dat de monitorende actor *doelgericht* handelt. Een belangrijk ondersteuningsmiddel daarbij is de beleidstheorie, dat wil zeggen de veronderstellingen van de beleidsactor over de stappen die moeten worden gezet om de doelen te bereiken. Tot zo’n beleidstheorie behoren onder meer veronderstellingen over relaties tussen doeleneinden en middelen (finale relaties); oorzaken en gevolgen van een probleem (causale relaties) en waarden en normen (normatieve relaties). De beleidstheorie is te beschouwen als een handelingstheorie van een beleidsactor (Hoogerwerf en Herweijer red., 1998:250) en stelt de beleidsactor in staat om beleidsdoelen concreet, meetbaar en eenduidig te formuleren. Bij deze focus op *doelrealisatie* heeft monitoring een instrumentele betekenis. Op basis van informatie uit monitors kan de beleidsactor nieuwe beredeneerde beleidskeuzes maken of eerder gemaakte beleidskeuzes kritisch tegen het licht houden.

De derde veronderstelling is dat de beleidsactor *rationeel* handelt. De aanname is dat de rationele beleidsactor kennis heeft genomen van alle mogelijke beleidsalternatieven en alle consequenties daarvan overziet, op basis van deze informatie een afweging maakt en vervolgens een keuze maakt voor de optimale oplossing (Simon, 1976). Dat betekent wel dat de beleidsactor vooraf, dus voordat hij beleidskeuzes maakt, beschikt over alle informatie waarin mogelijke beleidsalternatieven aangereikt worden. In lijn met deze redenering levert monitoring informatie met behulp waarvan de beleidsactor beredeneerde beleidskeuzes kan maken.

De vierde veronderstelling is dat het beleidsproces wordt opgevat als een *lineair* proces dat verloopt volgens een logische opeenvolging van een aantal fasen (Lasswell, 1956; Parsons, 1995; Hoogerwerf, 1989; Van de Donk, 1997; Hoogerwerf en Herweijer red., 1998). Deze fasen zijn respectievelijk agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie, terugkoppeling en heroverweging. Monitoring is in het fasenmodel gepositioneerd in de terugkoppelingsfase. Eventueel kan monitoring ook leiden tot heroverweging van beleid of tot het agenderen van nieuwe beleidsthema's.

De vijfde veronderstelling is dat de rationele beleidsactor opereert in een relatief stabiele beleidscontext. Deze context wordt beschouwd als volledig kenbaar (Bekkers, 1994:42). Binnen de rationele benadering wordt de beleidscontext doorgaans opgevat als een systeem. Veel inzichten hierover zijn voortgekomen uit de systeemleer of cybernetica (Wiener, 1954; Deutsch, 1963; De Leeuw, 1974; Snellen, 1987). Binnen zo'n systeem levert monitoring de benodigde feedback over ontwikkelingen in de beleidsomgeving.

Op basis van deze veronderstellingen is de essentie van monitoring binnen de rationele benadering van beleid de opvatting dat een monitor een feitelijke informatiebron is om de doelconformiteit van het beleid te optimaliseren.

In het vorige hoofdstuk zijn vier formele functies van monitors onderscheiden, namelijk signaleren, sturen en verantwoorden, communiceren en leren. In de volgende vier paragrafen worden deze functies beschreven aan de hand van de rationele benadering van monitoring.

3.2.2 Rationele benadering van signaleren

De behoefte van de rationele beleidsactor om te signaleren vloeit voort uit het feit dat de overheid wil weten wat er in de samenleving gebeurt. Door met monitoring beleidsrelevante informatie te vergaren reduceert de overheid de onzekerheid over de vraag hoe beleidsproblemen het beste kunnen worden opgelost, bijvoorbeeld ten aanzien van mogelijke gevolgen van alternatieve handelingsopties die kunnen worden gekozen voor de oplossing van een bepaald beleidsprobleem (Van de Donk, 1997). Signalerende monitoring is om die reden een vorm van cognitieve onzekerheidsreductie. Het adagium hierbij is “meten is weten” (Ministerie van BZK, 1999b:53). Deze ambitie van volledige informatievergaring heeft wel een ideaaltypisch karakter. Zelfs binnen de rationele benadering van beleid is het besef aanwezig dat de beschikbaarheid van informatie is gebonden aan een aantal beperkende randvoorwaarden, zoals tijd, geld, fysieke grenzen en dergelijke (Van de

Donk, 1997:82). Ondanks deze beperkingen blijft het streven naar een optimalisering van de informatievoorziening echter sterk aanwezig. Binnen de rationele benadering van beleid is een adequate informatievoorziening een cruciale voorwaarde voor doelrationele beleidsvoering (Van Gunsteren, 1976). Een goede informatievoorziening is niet alleen belangrijk in de eerste fasen van de beleidscyclus, maar ook in de verdere fasen (Van de Donk, 1997). De rol van door monitoring vergaarde informatie binnen de rationele benadering is helder en eenduidig. Objectieve informatie, bij voorkeur wetenschappelijk, wordt beschouwd als een belangrijke, zo niet de belangrijkste, grondstof voor een doeltreffend beleidsontwerp. Daarbij wordt *objectieve waarneming* op basis van *feiten* verondersteld. Signalerende informatie uit monitors biedt daarmee beleidsmakers de mogelijkheid tot het verantwoord kiezen van beleidsdoelen en alternatieve wegen (namelijk verschillende beleidsinstrumenten) om die doelen zo efficiënt mogelijk te realiseren, kortom voor het doelrationeel ontwerpen van beleid. Tussentijdse terugkoppeling in de vorm van feedback is hierbij van essentieel belang. In de eerder genoemde cybernetica of systeemleer neemt feedback, ook wel terugkoppeling genoemd, en zijn gevolgen een sleutelpositie in (Bressers, 1989:17). Feedback wordt opgevat als een informatiestroom. Deze informatie zegt iets over de toestand van het systeem en voorziet in een versterking van het doelgericht handelen. Het functioneren van het systeem wordt afhankelijk gesteld van het goed doorstromen en hanteren van informatie. Aangezien monitoring structureel is ingebed in het beleidsproces, zijn beleidsmakers ook *structureel* verzekerd van feedback uit de beleidsomgeving. De signalen uit monitors dienen dus als input voor eventuele bijstelling van het beleid. Deze vorm van signaleren raakt de oorspronkelijke betekenis van het woord monitoir, dat waarschuwer of vermaner betekent (Engbersen e.a., 1997).

De signalerende functie van monitors binnen de rationele benadering van beleid is het op structurele basis aanleveren van beleidsrelevante informatie om onzekerheden te reduceren. Deze informatie dient als feedback om beleid te optimaliseren conform de doelen van de monitorende actor.

3.2.3 Rationele benadering van sturen en verantwoorden

Binnen de rationele benadering van beleid wordt veel belang gehecht aan sturing. "Steering or governing is one of the most interesting and significant processes in the world, and a study of steering in self-steering machines, in biological organisms, in human minds, and in societies will increase our understanding of problems in all these fields" (Deutsch, 1963:77). Kenmerkend voor sturing binnen de rationele benadering van beleid is het geloof in de maakbaarheid en beheersing van maatschappelijke processen op grond van wetenschappelijke kennis vanuit een centraal, bovengeschildt sturingscentrum (Bekkers, 1994). Binnen de rationele benadering kan sturing worden omschreven als doelgerichte beïnvloeding in een bepaalde context (Hoogerwerf en Herweijer red., 1998; Reijn en Van der Meij, 2000). Bij het openbaar bestuur is deze context de beleidscontext. De beleidscontext wordt binnen de rationele benadering min of meer als een stabiel gegeven opgevat. Beïnvloeding suggereert dat er een actor is die invloed uitoefent (de overheid) en een actor is die deze beïnvloeding min of meer passief ondergaat (de maatschappij). Bij (interbestuurlijke) monitoring is beïnvloeding overigens gecompliceerder dan zojuist is beschreven. Ook medeoverheden kunnen namelijk onderwerp van beïnvloeding zijn. Zojuist is vastgesteld dat *doelgericht* handelen een belangrijk uitgangspunt is binnen de

rationele benadering van beleid. Veel inzichten binnen de rationele benadering zijn ontleend aan de cybernetica of systeemleer. In de cybernetica staat het sturen van het eigen gedrag en het bereiken van de eigen *doeleinden* van de actor dan ook centraal. In de systeemleer fungeert de overheid als *besturend orgaan* (BO) ten opzichte de maatschappij, die wordt benaderd als *bestuurd systeem* (BS). Dit bestuurd systeem kan niet los worden gezien van de omgeving waarin zij is geplaatst. Er wordt een verticale, monocentrische sturingsrelatie tussen de overheid en de maatschappij verondersteld. De overheid is het sturende subject en de maatschappij het bestuurd object. De overheid bestuurt de maatschappij met behulp van informatie (onder meer verkregen via monitors) over de werkelijke en gewenste maatschappelijke situatie. De veronderstelling is dat de maatschappij, mits de overheid de juiste stuursignalen afgeeft en de juiste sturingsinstrumenten kiest, op de door de overheid gewenste wijze reageert. Informatie over de omgeving en de toestand van het systeem zijn van wezenlijk belang (De Leeuw, 1974:113). Binnen deze redenering volgt monitoring het verloop en de effecten van beleid om doelconform gedrag in het bestuurd systeem te realiseren door middel van (bij)sturing. De informatiestromen gaan in omgekeerde richting dan de stuursignalen. Er is hier sprake van twee gescheiden circuits. Vanuit het oogpunt van monitoring betekent dit dat de informatiestromen (gegenereerd door monitors) eenzijdig richting de centrale actor gaan en dat omgekeerd de centrale actor eenzijdige stuursignalen afgeeft aan de omgeving. Oplossingen voor sturingsgebreken worden met name gezocht in het nog systematischer organiseren van kennisvergarig en informatieverwerking, opdat het ideaalbeeld van de rationele actor zoveel mogelijk kan worden benaderd, namelijk de sturende overheid als ‘information processor’ (Bekkers, 1994:57). Monitoring past vlekkeloos binnen het rationele streven naar effectieve sturing.

De sturende functie van monitors binnen de rationele benadering van beleid is het bieden van de mogelijkheid tot monocentrische beïnvloeding van het beleid (conform de doelen van de monitorende actor).

3.2.4 Rationele benadering van communiceren

Niet alleen informatie, maar ook communicatie speelt een belangrijke rol binnen de systeemleer. “The viewpoint of cybernetics suggests that all organizations are alike in certain fundamental characteristics and that every organization is held together by *communication* (...) which is the ability to transmit messages and to react to them” (Deutsch, 1963:77). Doorgaans wordt communicatie benaderd vanuit verschillende perspectieven (Bouwman red., 2001). Het “klassieke” zender-ontvangermodel is het bekendste en meest verbreide systeemtheoretische model in communicatieonderzoek (Shannon en Weaver, 1972). In dit model is sprake van het zenden van een boodschap van zender naar ontvanger. Een monitorrapport kan benaderd worden als een boodschap. Deze boodschap wordt vanuit de omgeving (de maatschappij of medeoverheid) gezonden naar de ontvanger (de overheid als opdrachtgever van een monitor). Op grond van deze boodschap (“signalen”) kan de overheid al dan niet overgaan tot beleidsinterventies. Ook hier gaat een lineair proces aan vooraf. Wil de zender de ontvanger iets duidelijk maken, dan dient hij zijn intenties allereerst te vertalen in een betekenisvolle boodschap (codering). Vervolgens kiest de zender een medium waarmee hij de gecodeerde boodschap verstuurt. In dit onderzoek is het monitorrapport het gegeven medium. De boodschap wordt op verzoek van de overheid verzonden. Dit verzoek kan een vrijblijvend, maar ook een verplichtend

karakter (wettelijke taak) hebben. Vervolgens worden alle relevante gegevens verwerkt in het monitorrapport. In het zender-ontvanger model is sprake van een zeer beperkte opvatting van communicatie. Communicatie betreft hier het (eenzijdig) overdragen van informatie. Bij monitoring is het essentieel dat waarschuwingssignalen in de vorm feedback bij de informatievragende actor terechtkomen. Deze monitorende actor beoordeelt vervolgens of deze signalen al dan geen reden zijn om tot corrigerende actie over te gaan. Er is geen sprake van een dialoog, maar van een monoloog.

De communicerende functie van monitors binnen de rationele benadering van beleid is het faciliteren van de overdracht van informatie.

3.2.5 Rationele benadering van leren

Het concept leren leent zich voor uiteenlopende interpretaties en omschrijvingen. Het academische debat spitst zich toe op de vraag op welk schaalniveau leren zich afspeelt. Het leerpotentieel kan gezocht worden op het niveau van het individu (Simon in: Cohen en Sproull red. 1996; Espejo e.a., 1996) of op het niveau van organisaties of groepen binnen organisaties (Deutsch, 1963; Argyris, 1996; Schein, 1988). In dit onderzoek zijn de drie bestuurslagen als relevante actoren voor dit onderzoek benoemd. Het individuele leerniveau is daarom weinig zinvol binnen deze studie. Het (inter)organisationeel leren is dus het uitgangspunt binnen dit onderzoek. Organizationeel leren is “a process of detecting and correcting error” (Argyris geciteerd in: 't Hart e.a., 1988:85). De nadruk in deze definitie ligt bij het opsporen (signaleren) en corrigeren van “fouten” (in de zin van beleid dat niet conform de doelen van de beleidsactor is), ofwel (bij)sturen. Koppenjan en Klijn (2004) spreken van cognitief leren, dat is toegenomen kennis en inzichten in de aard, oorzaken en gevolgen van problemen, mogelijke oplossingen en de consequenties daarvan. Ook leren wordt in de literatuur doorgaans vanuit verschillende perspectieven belicht (Van der Knaap, 1997; Jolly, 2003; Koppenjan en Klijn, 2004; Levitt en March in Cohen en Sproull red., 1996). Binnen de rationele benadering is leren een lineair proces. De aanname is dat wanneer uit monitors blijkt dat het beleid niet op koers ligt, corrigerende maatregelen worden genomen om alsnog doelconformiteit af te dwingen. In deze benadering voorzien monitors in deze informatie en hebben ze om die reden een rationeel leerpotentieel. In de rationele benadering van leren is sprake van drie leerniveaus. Dit model sluit het meeste aan op het onderscheid dat doorgaans in de literatuur gemaakt wordt tussen single-, double- en triple loop leren (Deutsch, 1963; Argyris, 1996). In deze studie worden ook drie leerniveaus onderscheiden. Wel worden andere accenten gelegd. Om die reden wordt in deze studie gesproken van eerste, tweede en derde orde leren.

Door monitoring verkregen informatie kan aanleiding zijn om, wanneer beleidsdoelen niet bereikt worden, te interveniëren in het beleidsveld. Met deze interventies wordt getracht om de beleidsdoelen (die vaststaan) alsnog te realiseren. Zo kan bijvoorbeeld worden getracht om doelconform gedrag bij de doelgroepen van beleid af te dwingen. Deze vorm van leren zullen we in deze studie omschrijven als eerste orde leren.

Door monitoring verkregen informatie kan ook aanleiding zijn om de inhoudelijke doelstellingen van beleid ter discussie of bij te stellen. Deze vorm van leren gaat

daarmee stap verder dan eerste orde leren. We zullen deze vorm van leren in deze studie omschrijven als tweede orde leren.

Door monitoring verkregen informatie kan op een abstracter niveau ook aanleiding zijn om de beleidstheorie te herzien. Het betreft hier een kritische reflectie op of herziening van de normatieve en causale assumpties die aan de beleidsdoelen ten grondslag liggen. Deze meest vergaande vorm zullen we in deze studie derde orde leren noemen. Al deze drie leerniveaus zijn een reactie op basis van feedback (dat wil zeggen terugkoppeling). Er kan echter ook sprake zijn van voorwaartskoppeling (feedforward). Feedback is correctie achteraf, dus *nadat* waarschuwingssignalen zijn opgevangen. Feedforward (voorwaartskoppeling) is een verfijndere (leer)methode. Men gaat dan een aantal relevante invloeden meten en probeert op basis van kennis van het systeem te voorspellen wat er mis zou gaan en neemt dan tijdig, *voordat* verstoringen optreden, de nodige compenserende maatregelen (De Leeuw, 1974). In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat monitors ook prognoses kunnen bevatten. Monitors hebben daarom ook het potentieel van preventief leren. Aangezien monitoring een structureel karakter heeft, kunnen beleidsmakers op herhaalde momenten inzichten vergaren op basis van aangeleverde feedback over de beleidspraktijk. Van leren (ongeacht het niveau) is sprake wanneer de effectiviteit van het beleid vergroot wordt.

De lerende functie van monitors binnen de rationele benadering van beleid is het aanreiken van vergelijkingsmateriaal op grond waarvan de monitorende actor corrigerende beleidsmaatregelen kan nemen die beter aansluiten op zijn doelen en de effectiviteit van beleid vergroot.

Conclusie

Op basis van de centrale veronderstellingen van de rationele benadering is de essentie van monitoring de opvatting dat een monitor een feitelijke informatiebron is om het beleid doelconform te optimaliseren.

Op grond van de vier formele functies die monitors in het Nederlandse openbaar bestuur kunnen vervullen zijn veronderstellingen afgeleid die allemaal onderdeel zijn van de rationele benadering van het beleidsproces. Het centrale element is het fungeren van monitors als feedback-mechanisme. Met behulp van signaleren uit de beleidsomgeving is de monitorende actor in staat om te weten wat er beleidsmatig speelt. Vervolgens is de monitorende actor ook in staat om op basis van deze signalen uit monitors doelconforme beleidsinterventies te plegen en doelconform gedrag bij andere actoren te realiseren. Dit is de rationele invulling van de sturende en verantwoordende functie van monitors. Op basis van deze beleidsinterventies is de monitorende actor ook in staat om inzichten in de beleidspraktijk te vergaren, dat wil zeggen te leren met behulp van monitors. Daarnaast kan de monitorende actor potentiële (andere) gebruikers informeren over beleidsontwikkelingen, dat wil zeggen communiceren met behulp van monitors.

In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed aan de politieke benadering van beleid en monitoring.

3.3 Politieke benadering van beleid en monitoring

“Mensen zijn gladiatoren in de arena van het leven.”

Arthur Schopenhauer in: *De wereld een hel*, 1981:154.

3.3.1 Centrale assumpties

Ondanks de dominantie van de rationele benadering van beleid, ontsnapt deze benadering niet aan kritiek (Lindblom, 1959; Etzioni, 1967; Simon, 1976; Wildavsky, 1964; 1968; Van Gunsteren, 1976). Zo heeft Simon (1976) gewezen op de *begrenzing* van de rationaliteit. “Rationality requires a choice among all possible alternative behaviors. In actual behavior, only a very few of all these possible alternatives ever come to mind (Simon, 1976:73). Vanwege deze beperkingen streven actoren volgens Simon niet naar optimale oplossingen, maar nemen zij genoegen met bevredigende oplossingen. Lindblom (1959) heeft met name de rationele aannames omtrent het verloop van het beleidsproces bekritiseerd. Beleidsvorming is volgens Lindblom vooral een incrementeel proces van bescheiden stappen voorwaarts. Deze kritieken hebben de weg geplaveid voor de politieke benadering van beleid (zie ook Lasswell, 1956; Crozier en Friedberg, 1979; Van de Donk 1997).

Binnen de politieke benadering is beleid de uitkomst van een politieke strijd die in de beleidsarena wordt gevoerd (Crozier en Friedberg, 1979; Van de Donk, 1997). Deze strijd is het gevolg van het feit dat er bij beleid conflicterende waarden in het geding zijn (Lindblom, 1959). Beleid is bovendien voor velerlei uitleg vatbaar en kan uiteenlopende en soms conflicterende betekenissen hebben voor diverse groepen (Guba en Lincoln, 1989). Aan de politieke benadering van beleid ligt een aantal veronderstellingen ten grondslag.

De eerste veronderstelling is dat de overheid wordt gezien als het geheel van *verschillende politieke actoren* die onderling strijd kunnen leveren. Deze strijd speelt zich niet alleen af tussen de drie afzonderlijke bestuurslagen of tussen organisaties binnen dezelfde bestuurslaag, maar kan zich ook intern afspelen (bijvoorbeeld een strijd tussen afdelingen). De strijd om beleid wordt mede ingegeven door de relatieve schaarste aan bronnen waarover actoren beschikken, zoals geld, medewerkers en informatie (Pfeffer en Salancik, 1974). Door middel van *strijd* proberen actoren een aandeel in deze bronnen te verwerven (Pfeffer en Salancik, 1978:138). Daarnaast kunnen de bronnen ook ongelijk verdeeld zijn over de verschillende partijen. Er kan met andere woorden sprake zijn van onevenwichtige afhankelijkheidsrelaties tussen partijen (Pfeffer en Salancik, 1978; Homburg, 1999). Zo kan de ene actor bijvoorbeeld een informatievoorsprong hebben op de andere actor. De aard van de afhankelijkheidsrelaties is van invloed op de mate waarin macht wordt aangewend. “Power is used more frequently under conditions of moderate interdependence. With little or no interdependence there is little or no need to develop power or exercise influence” (Pfeffer, 1992:38). In het eerste geval zal de machtige actor eerder geneigd zijn om diens wil aan andere actoren op te leggen (bijvoorbeeld door middel van dwang). In het tweede geval zal het voor actoren noodzakelijker worden om met elkaar in onderhandeling te gaan. Posities van partijen zijn geen gegeven, maar moeten permanent bevochten worden. Ook monitoring kan consequenties hebben

voor posities van partijen. Vanuit deze redenering is monitoring geen neutraal instrument, maar een potentiële bron van macht.

De tweede veronderstelling is dat de strijdende actoren vooral gericht zijn op het najagen van *eigen doelen*. Deze doelen zijn afhankelijk van de belangen en posities van de betreffende actor. Een belangrijk doel van actoren is bijvoorbeeld het in stand houden (of versterken) van de eigen positie in de structuur waarin beslissingen genomen worden. De opzet en vormgeving van een monitor kan bijvoorbeeld een belangrijk strijdpunt zijn, zodat partijen hun informatieposities kunnen versterken. In tegenstelling tot de rationele benadering, zijn beleidsdoelen bovendien geen vaststaand gegeven, maar kunnen tijdens het onderhandelingsproces worden bijgesteld, bijvoorbeeld als gevolg van nieuwe inzichten, ervaringen of externe ontwikkelingen. Daarnaast zijn de doelen van de verschillende actoren vaak ambigu en onderling strijdig (Hogwood en Peters, 1985:23). Actoren kunnen ook in lange gevechten gewikkeld zijn over de vraag wat er eigenlijk moet gebeuren of wat eigenlijk het probleem is (Van de Donk, 1997:87). Ook hier kunnen monitors door partijen gebruikt worden om een wenselijk werkelijkheidsbeeld aan anderen op te leggen.

De derde veronderstelling is dat alle actoren in de beleidarena strategisch handelen (Vedung, 1997). Een strategie is een voorziene reeks zetten en ingecalculeerde reacties van anderen daarop, die als zodanig is gepland. Handelingen zijn vooral berekenend met het oog op de reacties van andere actoren. De resultaten van strategisch gedrag zijn om die reden afhankelijk van hoe andere actoren handelen (Ten Heuvelhof e.a., 2003:39). Elementen die bij monitoring een rol kunnen spelen zijn de strategische omgang met spelregels (de invulling of toepassing van regels en afspraken in het eigen voordeel), de strategische omgang met informatie, zoals het selectief verstrekken van informatie aan anderen (Ten Heuvelhof e.a., 2003), manipulatie van informatie (bijvoorbeeld actoren bewust op het verkeerde been zetten) en controle op de inhoud en verspreiding van informatie (Rich in: Van de Donk, 1997:104). Volgens Crozier en Friedberg (1979) is macht een belangrijke drijfveer voor strategisch handelen. Zij merken wel op dat we ons moeten losmaken van een louter negatieve voorstelling van macht.

De vierde veronderstelling is dat het beleidsproces een onvoorspelbaar, soms grillig en incrementeel proces van coalitievorming en onderhandeling is (Lindblom, 1959; Hoppe, 1989). We hebben zojuist vastgesteld dat actoren binnen de politieke benadering eigen doelen najagen en verschillende strategieën kunnen inzetten om hun doelstellingen te bereiken. Op basis van de doelen en strategieën van iedere actor ontstaat een bepaald spel (Van der Krogt en Vroom in: Bekkers, 1994:76-77). Een spel is een “doorgaande, opeenvolgende reeks van strategische handelingen tussen verschillende actoren, geleid door formele en informele regels, die ontstaan rondom issues of beslissingen waarbij de betreffende actoren belang hebben” (Klijn, 1996:57). Dit spel resulteert vroeg of laat in bedoelde of onbedoelde, voorziene of onvoorziene uitkomsten. De uitkomst van dit spel, het beleid, is niet alleen afhankelijk van de keuze van een individuele actor, maar ook van de keuzes en strategieën die andere actoren maken en dus onzeker. Binnen deze redenering is ook monitoring onderwerp van strategische onderhandelingen.

Op basis van deze veronderstellingen is de essentie van monitoring binnen de politieke benadering van beleid de opvatting dat een monitor een machtsbron is ter behartiging van de belangen van de betrokken actoren.

In het vorige hoofdstuk zijn vier formele functies van monitors onderscheiden, namelijk signaleren, sturen en verantwoorden, communiceren en leren. In de volgende vier paragrafen worden deze functies beschreven aan de hand van de politieke benadering van monitoring.

3.3.2 Politieke benadering van signaleren

Net als bij de rationele benadering is ook hier de eerste vraag wie signaleert, wanneer en waarom. In tegenstelling tot de rationele benadering is er niet één enkele actor die signaleert, maar nemen de afzonderlijke actoren verschillende signalen waar. Ook het moment van waarnemen is van belang. Machiavelli (2001) wees op de noodzaak voor bestuurders om ontwikkelingen reeds vroeg te onderkennen, omdat daarmee het anticiperend vermogen wordt versterkt. Ondanks het feit dat informatie binnen de politieke benadering een potentiële machtsbron is, wordt het belang van informatie voor beleidsvoerders binnen de politieke benadering enigszins gerelativeerd (Van de Donk, 1997:102). Binnen de arenabenadering verschijnt informatie als één van de van de vele instrumenten die in de strijd om het beleid worden gebruikt, als één van de elementen (door Van de Donk “informatiegedrag” genoemd) die moeten worden begrepen in een ruimer patroon van gedragingen en handelingen (Van de Donk, 1997:101). Signalen worden niet alleen afgegeven door monitors, maar ook door andere instrumenten. Signalen moeten concurreren om de aandacht (Van Twist e.a., 2002:166). In de beleidspraktijk zijn er namelijk verschillende (concurrerende) instrumenten die in de strijd om beleid worden gebruikt, zoals benchmarks, wetenschappelijk onderzoek en evaluaties (Lindblom en Cohen, 1979; Weiss, 1980a; Korsten, 1983; De Lange, 1995). Ook als gevolg van ambigue preferenties wordt de rol van informatievoorziening noodzakelijkerwijs beperkter en is die vaak ondubbelzinnig verbonden met die voorkeuren (March, 1987, in: Van de Donk, 1997:100). Informatie in de beleidsarena heeft dus geen eenduidige betekenis. De waarde die aan informatie wordt gehecht is afhankelijk van het belang, de positie en de perceptie van de betreffende actor. Dat laatste betekent dat informatie niet neutraal of belangeloos is (Pfeffer en Salancik, 1978:77), maar een potentiële bron van macht (Feldman en March, 1981; Pfeffer, 1992; Zeef, 1994). Volgens Pfeffer (1992) bestaat weinig twijfel over het feit dat informatie een potentiële bron van macht is. “Those in control of the facts and the analysis can exercise substantial influence” (Pfeffer, 1992:247). Dit betekent dan ook dat een monitor geen neutrale gegevensbron is, maar een potentieel machtsinstrument. Het uitsluitend beschikken over informatie uit monitors is echter niet voldoende. Ook het controleren van de toegang tot deze informatie, de toepassingsapplicaties en een beslissende stem in de meetprocedures zijn hierbij essentieel (Goldner in: Zald red., 1970). Het *beheersen* van de informatie(voorziening) wordt dan ook beschouwd als een cruciale bron van macht en invloed, als wezenlijk instrument om het verloop van beleidsprocessen te kunnen sturen en te manipuleren en als instrument om eigen posities te verdedigen, te vestigen en die van anderen te ondermijnen (Van de Donk, 1997:104). Mede om die reden is het boven tafel krijgen van informatie geenszins een vanzelfsprekendheid. De informatie moet immers via een andere partij (informatieaanbieder) verkregen

worden. Deze partij zal de informatie niet zonder slag of stoot prijsgeven, omdat de informatiepositie van deze actor verzwakt kan worden.

Informatievergadering in de vorm van monitoring is binnen dit perspectief een vorm van strategische onzekerheidsreductie. Het gedrag van de bij monitoring betrokken actoren is erop gericht om de afhankelijkheden richting andere actoren en onzekerheden te reduceren. “Information reduces uncertainty” (Pfeffer en Salancik, 1978:77). Het gevolg hiervan kan een ongerichte verzameling van informatie zonder duidelijke focus zijn. Actoren trachten onzekerheid te reduceren door de afhankelijkheid van de eigen organisatie jegens andere organisaties te minimaliseren en de afhankelijkheid van andere organisaties tegenover de eigen organisatie te maximaliseren (zie ook Homburg, 1999:115). Actoren zullen alles in het werk stellen om de verdeling van informatie te beïnvloeden teneinde een informatievoorsprong op te bouwen.

De signalerende functie van monitors binnen de politieke benadering is het betwisten van en heronderhandelen over waargenomen signalen ten einde de eigen (informatie)positie in de arena te handhaven of te versterken ten koste van concurrerende actoren.

3.3.3 Politieke benadering van sturen en verantwoorden

Bij de politieke benadering ligt bij sturing de nadruk op *beïnvloeding door middel van macht*. De wens om macht en invloed uit te oefenen op andere partijen is niet primair gericht op centrale doelen, maar op eigen belangen, namelijk het handhaven of versterken van posities. Sturing is om die reden geen neutraal begrip (Bekkers, 1994). Eerder is geconstateerd dat de machtsbronnen, waaronder informatie, al dan niet evenwichtig over verschillende partijen zijn verspreid. In de economische literatuur wordt ook wel gesproken van de zogeheten principaal-agentbenadering (Hendrikse, 1993). Bij deze benadering is sprake van een opdrachtgever (principaal) en een uitvoerder (agent) die een relatie met elkaar aangaan waarin ze van elkaar afhankelijk worden. Een belangrijke veronderstelling is dat de agent een informatievoorsprong heeft op de principaal. Om deze informatie-asymmetrie te doorbreken moet de principaal onder andere monitoringkosten maken om het gedrag van de agent in de gewenste richting te sturen.

Sturing binnen de politieke benadering kan een top-down proces zijn, maar ook een bottom-up karakter hebben. Dit is sterk afhankelijk van de bestaande machtsrelaties. Bij onevenwichtige machtsrelaties (waarbij een actor dominant is) zal sturing eerder een top-down proces hebben, omdat de dominante actor in dat geval niet erg afhankelijk is van andere actoren. Over het algemeen zal echter sprake zijn van multicentrische sturing, waarbij actoren elkaars gedrag trachten te beïnvloeden. Actoren zijn om die reden vaak zowel sturende actoren als actoren die door anderen worden gestuurd (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1995:11). De interacties van actoren in de beleidsarena kunnen een verschillend karakter hebben. Zo kan sprake zijn van strijd, maar ook van ruil, overreding of het doordrukken van besluiten (dwang). Deze interacties kunnen zich ook allemaal manifesteren bij monitoring. Het is niet ondenkbaar dat monitoring kan worden afgedwongen door een actor, bijvoorbeeld de rijksoverheid. Aan de andere kant kunnen monitors ook ruilrelaties tot stand brengen, waarbij voor verschillende partijen wat te halen valt. Naast het bieden van kansen kan

monitoring echter ook bedreigend zijn voor partijen. Dat geldt in het bijzonder voor interbestuurlijke monitoring waar verschillende bestuurslagen bij betrokken zijn. De transparantie die monitoring genereert kan door partijen als bedreigend worden ervaren. Zo kunnen monitoringresultaten gebruikt worden om andere partijen ter verantwoording te roepen (“afrekenen”). Monitors waarbij de intenties niet voor alle partijen duidelijk zijn, kunnen wantrouwen oproepen bij actoren (zie Eshuis, 2006). Dit wantrouwen kan strategisch gedrag uitlokken.

De sturende functie van monitors binnen de politieke benadering ligt in de mogelijkheid om informatie en daarmee macht te genereren waarmee actoren hun posities trachten te handhaven of te versterken. De verkregen transparantie biedt mogelijkheden om controle uit te oefenen, maar kan ook resulteren in een versterkte positie bij ruilrelaties.

3.3.4 Politieke benadering van communiceren

Over de rol van macht bij communicatie is veel geschreven, al blijft het een moeilijk te onderzoeken onderwerp (Bos in: Bouwman red., 2001:96). Macht kan bijvoorbeeld samenhangen met de status en positie van het communicatie-instrument, in dit geval de monitor. Macht vertaalt zich in de communicatie onder meer in de manier waarop het communicatie-instrument (de monitor) erin slaagt om te domineren tijdens de communicatie, door hoe de monitor invloed weet uit te oefenen op de loop van de interacties en hoe de monitor de agenda van de beleidsactoren bepaalt.

Bij de politieke benadering van beleid heeft communicatie vaak een interactief karakter (Van der Knaap, 1997). Juist omdat machtsbronnen, al dan niet evenwichtig, verdeeld zijn over verschillende partijen, is interactie tussen deze actoren noodzakelijk. Hierbij gaat de informatiestroom niet één richting op, maar twee richtingen. Het is echter ook niet uitgesloten dat communicatie het karakter heeft van een monoloog. Deze situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer een actor een dominante positie in de beleidsarena inneemt. Van een monoloog is sprake wanneer een actor een dominant werkelijkheidsbeeld aan andere actoren tracht op te leggen (Stone, 2002). Een monitor kan voor dit doel worden ingezet. Communicatie heeft namelijk ook een strategische component. Met strategische communicatie kan namelijk ook een gedragsbeïnvloeding worden beoogd. “Language is one of the key tools of social influence” (Pondy in: Pettigrew, 1979:578). In negatieve zin wordt ook wel gesproken van propaganda. Door in contact te blijven met andere partijen kan het gedrag van de andere partij voorspelbaarder worden. Communicatie kan ingezet worden om weerstand te verminderen of draagvlak te creëren. Ook kan de inzet van een monitor als communicatie-instrument gericht zijn op het vergroten van de attentiewaarde (Van Cuilenburg, 1982). Daarnaast kan ook alternatieve informatie gepresenteerd worden met de bedoeling om de attentiewaarde van de monitor juist te verzwakken (namelijk het weerleggen van bestaande cijfers met “alternatieve” cijfers). De manier waarop een boodschap in een monitorrapport is verwoord speelt eveneens een belangrijke rol. Taal en argumentatie zijn belangrijke wapens in de strijd om macht en invloed (Pfeffer, 1992). Een monitor kan de discussie voeden. In dit verband wordt ook wel gesproken van de debatgenererende functie van monitors (Engbersen e.a., 1997). Wel kunnen actoren hierbij selectief (dus strategisch) te werk gaan. Zo kan onwelkome informatie uit monitors genegeerd worden en welkome

boodschappen uit monitors worden uitvergroot. Dit zou ook als strategisch leren opgevat kunnen worden (zie politieke benadering van leren).

De communicerende functie van monitors binnen de politieke benadering is de inzet als overredingsinstrument om de beeldvorming van andere actoren in de gewenste richting te beïnvloeden.

3.3.5 Politieke benadering van leren

De politieke benadering van leren is gebaseerd op de gedachte dat machtsrelaties van invloed zijn op de manier waarop leerprocessen zich voltrekken (Vince, 2004). Om die reden wordt in de literatuur dan ook gepleit voor een politiek perspectief op leren (Coopey en Burgoyne, 2000). Binnen de *politieke* benadering is leren een strategisch proces, waarbij macht en invloed een belangrijke rol spelen ('t Hart e.a., 1988). Om die reden kan worden gesproken van strategisch leren (zie Koppenjan en Klijn, 2004). Van strategisch leren is sprake wanneer partijen, individueel of collectief, in staat zijn om hun positie te handhaven of te versterken. Strategisch leren kan zich op verschillende niveaus voltrekken (zie ook Larsson e.a., 1998).

In de eerste plaats kan door monitoring verkregen informatie aanleiding zijn van leergedrag dat uitsluitend is gericht op het handhaven of versterken van de positie van een actor. Aangezien de actoren hun eigen belangen voorop stellen, is sprake van competitie. Voor de belangen van andere actoren is er niet of nauwelijks oog. Ten aanzien van de informatie die monitoring genereert is de strategie van iedere actor met name gericht op het 'halen' van informatie. We kunnen in dat verband spreken van eerste orde leren.

In de tweede plaats kan door monitoring verkregen informatie ook aanleiding zijn voor actoren om op zoek te gaan naar de behartiging van gedeelde eigen belangen. In sommige situaties kan daar wel en in sommige situaties geen sprake van zijn. Hoewel het eigen belang ook bij deze leervorm voorop staat, is er toch een zekere aandacht voor de belangen van andere partijen en een bereidheid om compromissen te sluiten. Informatieuitwisseling heeft hierbij het karakter van informatie delen. Partijen beseffen namelijk dat ze om iets te 'krijgen' ze ook iets moeten 'geven'. Deze vorm van leren wordt in deze studie twee orde leren genoemd.

In de derde plaats kan door monitoring verkregen informatie ook aanleiding zijn om op zoek te gaan naar de behartiging van eigen belangen in een collectief verband. In deze meest geavanceerde vorm van politiek leren zijn actoren zich bewust van de wederzijdse afhankelijkheden en uiteenlopende belangen. Bij dit niveau van leren wordt gezamenlijk gezocht naar probleemformuleringen en oplossingen die zowel de eigen belangen als die van andere partijen meenemen. Aangezien actoren bij monitoring beseffen dat ze de andere partijen vroeg of laat weer zullen tegenkomen, kunnen zij investeren in het aangaan en onderhouden van samenwerkingscoalities. De omgang tussen samenwerkingspartners met conflictueuze belangen kan als gevolg daarvan verbeterd worden. Een dergelijke collectieve leerpraktijk biedt kansen om met elkaar kennis te creëren. In deze studie is dit leerniveau benoemd als derde orde leren.

De lerende functie van monitors binnen de politieke benadering is het inzetten van het instrument om eigen belangen te behartigen.
--

Conclusie

Op basis van de centrale veronderstellingen van de politieke benadering is de essentie van monitoring de opvatting dat een monitor een machtsbron is ter behartiging van de belangen van de betrokken actoren.

Op grond van de vier formele functies die monitors in het Nederlandse openbaar bestuur kunnen vervullen zijn veronderstellingen afgeleid die allemaal onderdeel zijn van de politieke benadering van het beleidsproces. Het centrale element is het fungeren van monitors als potentiële bron van macht.

Het strategische potentieel van monitors kan tot uiting komen in het betwisten van en heronderhandelen over waargenomen signalen. Dit betreft het signaleringspotentieel van monitors. Daarnaast bieden monitors mogelijkheden tot beïnvloeding van en controle op andere actoren. Dit is de sturende en verantwoordende functie van monitors. Verder kunnen monitors als overredingsinstrument ingezet worden om bijvoorbeeld een dominant werkelijkheidsbeeld aan andere actoren op te leggen. Dit is de politieke variant van communiceren met behulp van monitors. Ten slotte kunnen monitors worden gebruikt om strategisch te leren, namelijk door het individueel en/of in collectief verband versterken van posities in de beleidsarena.

In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed aan de culturele benadering van beleid en monitoring.

3.4 Culturele benadering van beleid en monitoring

“Wat is de wereld trouwens anders dan één groot schouwtoneel, waarin ieder, onder het masker van een ander optreedt en zijn aangenomen rol speelt, totdat de grote Regisseur hem van het toneel laat verdwijnen.”

Erasmus in: Lof der Zotheid, 1979:68.

3.4.1 Centrale assumpties

Ook de zojuist besproken politieke benadering van beleid is onderwerp van kritiek. Het eerste bezwaar van de politieke benadering is wat Morgan (1997) “*politicization*” noemt. Morgan bedoelt hiermee het overpolitiseren van de werkelijkheid, zoals bijvoorbeeld het zien van verborgen agenda’s die er in werkelijkheid niet zijn (Morgan, 1997:211-212). Het tweede bezwaar is dat de institutionele context, die ook bepalend is voor het handelen van actoren, bij de politieke benadering onderbelicht is. Ten aanzien van instituties bestaan er verschillende concepties (Scott, 2003). In deze studie is, in navolging van Powell en DiMaggio red. (1991), gekozen voor de ‘moderne’ cultureel-cognitieve benadering van instituties. Om die reden wordt gesproken van de culturele benadering van beleid. In de culturele benadering is er dus aandacht voor de rol van instituties en gegroeide praktijken. De culturele benadering van beleid gaat overigens al enige tijd mee (Selznick, 1984; Meyer en Rowan, 1977) en mag zich zelfs verheugen op hernieuwde belangstelling in de sociale

wetenschappen (Scott, 2003). Deze belangstelling blijkt uit titels als *Rediscovering Institutions* (March en Olsen, 1989) en *The New institutionalism in organizational analysis* (Powell en DiMaggio red., 1991).

Binnen de culturele benadering is beleid een gegroeide praktijk die betekenis geeft aan het handelen van actoren. Beleid heeft om die reden ook een symbolische dimensie (Edelman, 1971; 1975; Feldman en March, 1981; Pfeffer, 1981; March en Olsen, 1989; Ringeling 2004). Deze symboliek is geen oppervlakkige retoriek, maar betekenisvol (Cassirer, 1974). De manier waarop actoren tegen het beleid en monitoring aankijken wordt in belangrijke mate bepaald door de culturele setting waarin zij opereren. Aan de culturele benadering van beleid ligt een aantal veronderstellingen ten grondslag.

De eerste veronderstelling is dat het handelen van de overheid vorm en inhoud krijgt in verschillende culturele settings. Dé overheid bestaat niet, maar is opgebouwd uit verschillende beleidsministeries, tal van uitvoerende instanties, provincies, gemeenten, enzovoort. Iedere organisatie heeft een eigen cultuur. Cultuur wordt in dit onderzoek opgevat als een verzameling van symbolen, verhalen, rituelen, normen, waarden en visies op de werkelijkheid die men in verschillende configuraties aanwendt om verschillende problemen tegemoet te treden (Swidler, 1986). De betekenis van een cultuur voor het handelen van actoren moet niet onderschat worden (Deal en Kennedy, 1982). In een cultuur kan tot uitdrukking worden gebracht wat belangrijk wordt gevonden (en wat niet). Cultuur geeft daarmee in belangrijke mate richting aan het handelen van actoren (Pettigrew, 1979). Ook monitoring kan onderdeel zijn van een overheidscultuur. In harde beleidssectoren als milieu en water heeft monitoring bijvoorbeeld een lange traditie en is deze activiteit om die reden vanzelfsprekender dan op andere beleidsterreinen.

De tweede veronderstelling is dat de beleidsactoren handelen op basis van *regels, gewoonten of routines*. March en Olsen (1989) spreken in dit verband van de “logic of rule following”. Na verloop van tijd krijgen deze regels het karakter van routines (March en Olsen, 1989; DiMaggio en Powell red., 1991; Scott, 2003) of “standard operating procedures” (Allison, 1971). In deze routines zijn normen verankerd die betekenis verlenen aan het handelen van actoren. Berger en Luckmann constateren dat alle menselijke activiteit is onderworpen aan gewoontevorming (Berger en Luckmann, 1974:69). Gegroeide praktijken hebben belangrijke functies, omdat ze voorzien in stabiliteit, het gedrag en keuzes van actoren voorspelbaar maken en zin geven aan het handelen van actoren. Aangezien monitoring per definitie een structureel karakter heeft, kan dit instrument als een geïnstitutionaliseerd handelingspatroon of een betekenisvolle praktijk voor het openbaar bestuur worden opgevat.

De derde veronderstelling is dat actoren *ritueel gedrag* vertonen. Deze nadruk op rituelen wordt ook bij de symbolische benadering van beleid benadrukt (Edelman, 1971; 1975; Feldman en March, 1981; Pfeffer, 1981; March en Olsen, 1989; Ringeling 2004). Deze rituele praktijken worden vooral ingegeven door de institutionele omgeving waarbinnen de actoren opereren (Feldman en March, 1981; Pfeffer, 1981; March en Olsen, 1989; Beyer en Trice, 1982; Powell en DiMaggio red., 1991). Rituelen kunnen een uitdrukking zijn van wat belangrijk wordt gevonden (Pettigrew, 1979:576). Het feit dat er op een bepaald beleidsterrein een monitor

bestaat is een uitdrukking van het feit dat de overheid belang hecht aan het beleid als zodanig. Op deze manier is een monitor een vorm van het codificeren van betekenis.

De vierde veronderstelling is dat het beleidsproces (in metaforische zin) het karakter heeft van een theater (Edelman, 1975; Ringeling, 2004; Parsons, 1995; Witteveen, 1992). Volgens Edelman (1975) is beleid en politiek een schouwspel dat voor het publiek en de media wordt opgevoerd. De “rollen” van de actoren zijn niet zonder zin (Berger en Luckmann, 1974). In het politieke theater geven de ‘acteurs’ namelijk door het spel zin en betekenis aan hun handelen. March en Olsen spreken van het construeren van betekenis (March en Olsen, 1989). Een belangrijk element bij het creëren van gedeelde praktijken is taal (Pfeffer, 1981). Een monitor kan een middel zijn om een gedeelde taal tot stand te brengen.

Op grond van deze veronderstellingen is de essentie van monitoring binnen de culturele benadering van beleid de opvatting dat een monitor een gegroeide praktijk is waarin door middel van een gemeenschappelijke taal zin, richting en betekenis aan het handelen van actoren wordt gegeven.

In het vorige hoofdstuk zijn vier formele functies van monitors onderscheiden, namelijk signaleren, sturen en verantwoorden, communiceren en leren. In de volgende vier paragrafen worden deze functies beschreven aan de hand van de culturele benadering van monitoring.

3.4.2 Culturele benadering van signaleren

Informatievergaring is binnen de culturele benadering van beleid een geïnstitutionaliseerd en betekenisvol ritueel. Dat heeft te maken met het feit dat rede, rationaliteit en intelligent handelen belangrijke waarden zijn in moderne (Westerse) samenlevingen (Feldman en March, 1981:180). Aan veel (Westerse) organisaties liggen dan ook rationele principes ten grondslag. Dat uit zich in een sterk geloof in rationele besluitvormingsprocessen, waarbij informatie onmisbaar wordt geacht. Om die reden wordt informatie als waardevol op zichzelf gezien en staat informatievergaring symbool voor een legitiem en adequaat besluitvormingsproces (Feldman en March, 1981:178). Het gevolg hiervan is dat het verzamelen van informatie door de overheid niet alleen een middel is (zoals de rationele benadering veronderstelt), maar ook een zinvol doel op zich is. Het symbolische gehalte van informatieverzameling blijkt uit de observatie dat veel verzamelde informatie weinig waarde heeft voor de besluitvorming (Feldman en March, 1981). Veel actoren verzamelen namelijk meer info dan ze gebruiken. Het belang dat de overheid hecht aan het ontvangen van signalen over het beleid kan ook gezien worden als een bevestiging van de mythe dat de samenleving kenbaar is. De culturele benadering legt de nadruk op het multi-interpretabele karakter van informatie (ambigüiteit). Binnen deze redenering is de realiteit niet hard en eenduidig, maar een sociaal construct. Deze realiteit van het dagelijkse leven wordt met anderen gedeeld (Berger en Luckmann, 1974:41). Informatie kan op deze manier bijdragen tot een zekere “common sense knowledge” (Powell en DiMaggio red., 1991). Volgens Weick (1995) hebben organisaties geen objectieve en volledige informatie over omgevingsontwikkelingen. In dat licht bezien definiëren monitors de werkelijkheid op een bepaalde manier. Aan ontwikkelingen die in monitors gevolgd worden, wordt kennelijk waarde gehecht. Onderwerpen die buiten beschouwing worden gelaten, zijn daarentegen geen

belangrijk onderdeel van het beeld van de werkelijkheid. De blik op de werkelijkheid wordt niet alleen bepaald door belangen en posities van actoren (zie de politieke benadering), maar ook door hun referentiekader. Ook Weick spreekt van een constructie van de omgeving (“enactment”). Doordat monitors slechts zaken meten waar actoren betekenis aan hechten, is dit ook een vorm van het verbeelden van de werkelijkheid.

De signalerende functie van monitors binnen de culturele benadering van beleid is het construeren en uitbeelden van een betekenisvolle werkelijkheid.

3.4.3 Culturele benadering van sturen en verantwoorden

Binnen de culturele benadering van beleid moet sturing worden gezien als “gerichte en zingevende beïnvloeding in een bepaalde context” (Bekkers, 1994:21). Hiermee is ook de culturele dimensie van sturing, waaronder zingeving belicht (zie ook Frissen, 1989). De nadruk ligt hierbij nu niet op de component van beïnvloeding (zie de politieke benadering), maar het *zingevende* karakter van overheidssturing. Het rituele element van sturing is dat de sturende actor uit kan drukken dat bepaalde beleidsinterventies zinvol worden geacht. Sturing kan ook gezien worden als een uiting van een mythe (Frissen, 1989), namelijk de mythe van bestuurbaarheid en rationele beheersing. Vanaf de jaren zestig en zeventig kwam namelijk naar voren dat de sturingsmogelijkheden van de overheid begrensd zijn (Van Gunsteren, 1976; Hogwood en Peters, 1985; Bressers, 1989; Kickert, Klijn en Koppenjan red., 1997; Ministerie van BZK, 1999b; Dirven e.a., 1998). Wat betreft het sturingspotentieel van monitors, kan eigenlijk hetzelfde worden gezegd als wat zojuist bij het signaleringspotentieel is opgemerkt. Het koesteren van mythes geeft houvast aan actoren. Monitors kunnen worden benaderd als instrumenten waarbij al dan niet terecht het ideaal van zingevende sturingsinterventies gekoesterd en herbevestigd wordt.

De sturende functie van monitors binnen de culturele benadering van beleid is het (her)bevestigen van het idee van betekenisvolle interventies in een beleidsveld.

3.4.4 Culturele benadering van communiceren

Carey (1992) onderscheidt twee benaderingen van communiceren, namelijk transmissie en een rituele variant. De eerste benadering is het reeds besproken zender-ontvangermodel (zie de rationele benadering van beleid en monitoring). Bij de rituele benadering is communicatie méér dan het overbrengen van een boodschap, bijvoorbeeld het samenbrengen van mensen (Carey, 1992). “Communication is linked to terms such as sharing, participation, association, fellowship, the possession of a common faith (...) the representation of shared beliefs” (Carey, 1992:18). Bos sluit zich hierbij aan. Volgens Bos is communicatie meer dan alleen het overbrengen van informatie, namelijk het tot stand brengen van sociale relaties. Het is zelfs, tot op zekere hoogte, het constitutioneren van de sociale werkelijkheid zelf” (Bos in: Bouwman red., 2001:94). Communicatie is binnen dit perspectief dan ook meer dan informatie uitwisselen. Communiceren is ook het genereren van betekenis (Katz en Kahn, 1966:223). Communicatie kan dan ook worden gezien als expressie of ritueel (Van den Heuvel, 1998:87). Communicatie heeft ook een symbolische dimensie.

“Communication is a symbolic process whereby reality is produced, maintained, repaired, and transformed” (Carey, 1992:23). Ten slotte is communicatie ook een manier om een gedeelde taal tot stand te brengen (Pfeffer, 1981:24).

Monitoring kan eveneens leiden tot het creëren en hanteren van een gedeelde taal tussen de betrokken actoren. Ook kunnen partijen met behulp van dit instrument een gemeenschappelijke visie op de werkelijkheid presenteren en een bijdrage leveren aan het debat. Shulock (1999) heeft gewezen op het feit dat een bijdrage aan het debat ook een waardevol doel op zichzelf is, ook al worden soms geen feitelijke oplossingen aangedragen voor beleidsproblemen.

De communicerende functie van monitors binnen de culturele benadering van beleid is het creëren van een gemeenschappelijke taal waarmee de beleidspraktijk op een zinvolle wijze beschreven en geïnterpreteerd wordt.

3.4.5 Culturele benadering van leren

Binnen de culturele benadering van beleid spelen praktijken en vanzelfsprekendheden een belangrijke rol bij leerprocessen. Monitors kunnen deze gegroeide praktijken bevestigen of ter discussie stellen en hebben om die reden een institutioneel leerpotentieel. De culturele benadering van leren is gebaseerd op de gedachte dat leren een proces van gemeenschappelijke betekenisgeving is. Binnen deze context impliceert leren de ontwikkeling van een gemeenschappelijke taal en gedeelde praktijken. Hierdoor worden duurzame relaties opgebouwd, wat de onderlinge communicatie vergemakkelijkt. Routinisering speelt hierbij een belangrijke rol. Ook bij de culturele benadering van leren kunnen verschillende niveaus worden onderscheiden. Bij het beschrijven van deze leerniveaus is aansluiting gezocht bij Schein (1988) die spreekt over drie gelaagde cultuurniveaus. De gedachte binnen deze studie is dat leren zich binnen deze drie cultuurniveaus kan voltrekken.

Het eerste cultuurniveau bestaat uit *artefacten*. Een artefact is ‘wat gezegd wordt’, ‘wat geschreven wordt’ en ‘wat je ziet dat men doet’. Eerste orde leren binnen de culturele benadering betreft de creatie van gedeelde artefacten, bijvoorbeeld gehanteerde begrippen.

Het tweede cultuurniveau bestaat uit *normen en waarden* die de organisatie zich eigen heeft gemaakt. Normen zijn geboden en verboden. Waarden gaan over het belang dat men hecht aan bepaalde aspecten. Volgens Schein zijn deze niveaus wel manifestaties, maar niet de essentie van cultuur. Tweede orde leren binnen de culturele benadering betreft de creatie van gedeelde normen en waardenpatronen. Deze normen en waardenpatronen zijn bijvoorbeeld vertaald in procedures.

Het derde cultuurniveau, de gedeelde *basisassumpties* (“*core beliefs*”), zijn de daarachter liggende waarden, die eigenlijk door niemand binnen de organisatie (meer) ter discussie worden gesteld. “These assumptions and beliefs are learned responses to a group’s problems of survival in its external environment and its problems of internal integration. They come to be taken for granted because they solve those problems repeatedly and reliably” (Schein, 1988, pp 6-7). Deze waarden zijn verworven tot organisatieroutines of “standard operating procedures” (Allison, 1971). Aangezien er vaak weerstand bestaat om core beliefs te veranderen is deze vorm van leren

zeldzaam (zie ook Sabatier en Jenkins-Smith, 1993). Deze weerstand is het gevolg van wat Festinger (1962) cognitieve dissonantie noemt. De centrale gedachte achter deze theorie is dat mensen nieuwe informatie en inzichten bij voorkeur inpassen in hun reeds bestaande repertoire van opinies, kennis en waarden. Informatie die daar (te) veel van afwijkt, wordt om die reden al dan niet bewust genegeerd.

De lerende functie van monitors binnen de culturele benadering van beleid is het realiseren van gedeelde praktijken, die tot uiting kunnen komen in gedeelde artefacten, normen en waarden en/of basisassumpties.

Conclusie

Op basis van de centrale veronderstellingen van de culturele benadering is de essentie van monitoring de opvatting dat een monitor een gegroeide praktijk is die zin, richting en betekenis geeft aan het handelen van actoren.

Op grond van de vier formele functies die monitors in het Nederlandse openbaar bestuur kunnen vervullen zijn veronderstellingen afgeleid die allemaal onderdeel zijn van de culturele benadering van het beleidsproces. Het centrale element is het fungeren van monitors als manier om gedeelde praktijken tot stand te brengen. Zo betreft de signalerende functies van monitors het construeren van een betekenisvolle werkelijkheid. De sturende en verantwoordende functie van monitors komt neer op het (her)bevestigen van het idee van betekenisvolle interventies in een beleidsveld. De communicerende betekenis van monitors binnen de culturele benadering van beleid is het creëren van een gemeenschappelijke taal waarmee de beleidspraktijk op een zinvolle wijze beschreven en geïnterpreteerd wordt. Ten slotte kunnen monitors worden ingezet als leerinstrument, dat wil zeggen als middel om gedeelde praktijken te realiseren, die tot uiting kunnen komen in gedeelde artefacten, normen en waarden en/of basisassumpties.

In de volgende paragraaf staan de conclusies die op basis van de inzichten uit dit hoofdstuk kunnen worden getrokken.

3.5 Conclusies

De tweede deelvraag luidde: *“welke benaderingen van beleidsprocessen zijn te onderscheiden en wat is de rol van monitoring in elke benadering?”*

Als antwoord op deze vraag zijn drie benaderingen van beleid onderscheiden en is de rol van monitoring in iedere benadering aan de hand van de in hoofdstuk 2 onderkende functies van monitors in beeld gebracht.

Op basis van de centrale veronderstellingen van de *rationele benadering* is de essentie van monitoring de opvatting dat een monitor een feitelijke informatiebron is om de doelconformiteit van het beleid te optimaliseren. Het centrale element is het fungeren van monitors als feedback-mechanisme. Deze feedback stelt de monitorende actor niet alleen in staat om te weten wat er beleidsmatig speelt (signalerende functie), maar ook om om grond van de signalen passende beleidsinterventies te plegen (functie van sturen en verantwoorden). Op basis van deze beleidsinterventies is de monitorende actor in staat om inzichten in de beleidspraktijk op verschillende niveaus te vergaren

(lerende functie). Daarnaast kan de monitorende actor potentiële (andere) gebruikers informeren over beleidsontwikkelingen (communicerende functie).

Op basis van de centrale veronderstellingen van de *politieke benadering* is de essentie van monitoring de opvatting dat een monitor een machtsbron is ter behartiging van de belangen van de betrokken actoren. Het centrale element is het fungeren van monitors als potentiële bron van macht. Het strategische potentieel van monitors kan tot uiting komen in het betwisten van en heronderhandelen over waargenomen signalen (signalerende functie). Daarnaast bieden monitors mogelijkheden tot beïnvloeding van en controle op andere actoren (functie van sturen en verantwoorden). Verder kunnen monitors als communicatie-instrument ingezet worden om bijvoorbeeld een dominant werkelijkheidsbeeld aan andere actoren op te leggen (communicerende functie) en kunnen actoren in individueel of collectief verband posities verstevigen in de beleidsarena (strategisch leren).

Op basis van de centrale veronderstellingen van de *culturele benadering* is de essentie van monitoring de opvatting dat een monitor een gegroeide praktijk is waarin door middel van een gemeenschappelijke taal zin, richting en betekenis aan het handelen van actoren wordt gegeven. Het centrale element is het fungeren van monitors als manier om gedeelde praktijken tot stand te brengen. Zo kan een monitor gebruikt worden om een betekenisvolle werkelijkheid te construeren (signalerende functie). Daarnaast kan een monitor dienen als (her)bevestiging van het idee van betekenisvolle interventies in een beleidsveld (functie van sturen en verantwoorden). De communicerende betekenis van monitors binnen de culturele benadering van beleid is het creëren van een gemeenschappelijke taal waarmee de beleidspraktijk op een zinvolle wijze beschreven en geïnterpreteerd wordt. Ten slotte kunnen monitors worden ingezet als middel om gedeelde praktijken te realiseren, die tot uiting kunnen komen in gedeelde artefacten, normen en waarden en/of basisassumpties (functie van leren).

In tabel 3.1 is de kern van de drie benaderingen van beleid en de rol van monitoring binnen iedere benadering weergegeven.

Tabel 3.1: Drie benaderingen van beleid en monitoring

	Rationele benadering	Politieke benadering	Culturele benadering
Beleid			
Focus actoren	Doelen	Belangen	Praktijken/Gewoonten
Beleid	Rationeel plan: schema	Uitkomst politieke strijd: arena	Symbolische expressie: theater
Functie van informatie	Bron van feiten: signaal	Bron van macht: strijd	Bron van betekenis: symbool
Monitoring			
Signaleren	Feedback om beleid (of doelen) bij te stellen	Betwisten van signalen of extra munitie ter handhaving of versterking van informatiepositie	Construeren van betekenisvolle beelden van de werkelijkheid

Sturen	Monocentrische beïnvloeding (conform centrale doelen)	Macht genereren en (informatie) positie versterken	(Mythe van) zingevende interventie
Leren	Corrigeren van beleid of doelen	Anticiperen op invloedspogingen van anderen	Beleidslerend debat
Communiceren	Eenzijdige overdracht van informatie	Wederzijdse interacties en invloedspogingen	Creëren van een gemeenschappelijke taal

Binnen iedere benadering van beleid wordt verschillend aangekeken tegen de manier waarop informatie doorwerkt in interbestuurlijke relaties. In lijn met de drie benaderingen van beleid en monitoring die in dit hoofdstuk zijn beschreven, worden in het volgende hoofdstuk drie benaderingen van doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties beschreven. Vervolgens worden binnen iedere benadering kritische succesfactoren benoemd die naar verwachting van invloed zijn op de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties. Daarna worden binnen iedere benadering verschillende aspecten van interbestuurlijke relaties benoemd, waarop de doorwerking van monitors zich naar verwachting voltrekt.

Hoofdstuk 4: Doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties

“Because so much information is available, you have a tendency to sit down and look at eight of nine key variables and let the rest go unless there is some kind of an alarm to alert you that something is off. You sit and stare at something instead of walking around looking at things.”

Shosanna Zuboff (1988)

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn drie verschillende benaderingen van het beleidsproces beschreven en is beredeneerd dat deze benaderingen van invloed zijn op de manier waarop actoren tegen monitoring aankijken. In dit hoofdstuk wordt deze redenering doorgetrokken naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties. Het uitgangspunt van deze studie is dat actoren verschillende percepties kunnen hebben van de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties. In dit hoofdstuk worden deze percepties van actoren geclusterd in drie benaderingen van doorwerking. Op basis van de literatuur worden per benadering kritische succesfactoren benoemd die naar verwachting van invloed zijn op de doorwerking van monitors. De mate waarin monitors voldoen aan deze kritische succesfactoren is naar verwachting van invloed op de manier waarop monitors (wederom in de percepties van de actoren) doorwerken in interbestuurlijke relaties. Net als bij doorwerking worden in deze studie drie benaderingen van interbestuurlijke relaties onderscheiden. Vervolgens kunnen op basis van de literatuur binnen iedere benadering verschillende aspecten van interbestuurlijke relaties worden benoemd, waarbinnen de doorwerking van monitors zich naar verwachting voltrekt. Tegen deze achtergrond staan in dit hoofdstuk de volgende twee deelvragen centraal: *“welke benaderingen van doorwerking van monitors zijn te onderscheiden en welke kritische succesfactoren kunnen binnen elke benadering worden onderkend?”* en *“welke benaderingen van interbestuurlijke relaties kunnen worden onderscheiden en welke aspecten kunnen binnen elke benadering worden onderkend?”*

Dit hoofdstuk heeft de volgende opbouw. In paragraaf 4.2 wordt aandacht besteed aan de concepten doorwerking en interbestuurlijke relaties. In paragraaf 4.3 wordt een nadere nuancering aangebracht door drie benaderingen van doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties te beschrijven. Deze beschrijving resulteert in drie verwachtingspatronen ten aanzien van de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties. In paragraaf 4.4 staan de conclusies.

4.2 De concepten doorwerking en interbestuurlijke relaties

Er is veel onderzoek gedaan naar de *doorwerking* van kennis in beleid (Beyer en Trice, 1982; Becker red., 1986; Doets, 1982; Korsten, 1983; Mastop en Faludi, 1993; Mulder e.a., 1991; Weiss red., 1977; Weiss en Bucuvalas, 1980b). Doorwerking

wordt doorgaans gekoppeld aan het gebruik (“utilization”) van informatie (Weiss, 1980a; Beyer en Trice, 1982; Korsten, 1983; Mastop en Faludi, 1993; De Lange, 1995). Hoewel beide begrippen als synoniemen kunnen worden opgevat, wordt in deze studie uitsluitend gesproken van doorwerking.

Op het eerste gezicht lijkt doorwerking een redelijk eenduidig begrip te zijn. Uit een nadere beschouwing blijkt echter dat doorwerking een complex begrip is dat zich kenmerkt door een grote verscheidenheid aan typen en vormen (Rich, 1997; Sabatier en Jenkins-Smith red., 1993; Bekkers e.a., 2004). Om die reden worden in de literatuur dan ook vaak verschillende benaderingen van doorwerking onderscheiden (Weiss red., 1977; Beyer en Trice, 1982; Dahler-Larsen, 1998; Mulder e.a., 1991; Rich, 1997). In deze studie zal daarom worden gesproken van een rationele, een politieke en een culturele benadering van doorwerking. In de literatuur wordt soms ook melding gemaakt van conceptuele doorwerking (Weiss en Bucuvalas, 1980b). In deze studie wordt deze benadering niet afzonderlijk besproken, omdat de belangrijkste uitgangspunten van conceptuele doorwerking geschaard kunnen worden onder de drie bovengenoemde benaderingen van doorwerking. Conceptuele doorwerking heeft namelijk zowel een rationele, politieke en culturele component. Een belangrijke veronderstelling van conceptuele doorwerking is bijvoorbeeld dat sprake is van probleemverrijking. Om die reden wordt ook wel gesproken van “enlightenment” (Weiss red., 1977; Hanney e.a., 2003). Probleemverrijking kan zowel een rationele functie hebben (dat wil zeggen een vergroting van rationele keuzemogelijkheden), maar ook een politieke (dat wil zeggen nieuwe argumenten of “munitie” aanleveren) en een culturele betekenis hebben, namelijk een graduele heroriëntatie in gang zetten.

Hoewel onderzoek naar doorwerking een lange traditie heeft, is de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties tot op heden (nog) niet nader onderzocht. Deze studie is beperkt tot de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties in het Nederlandse openbaar bestuur. In hoofdstuk 2 is het openbaar bestuur omschreven als het geheel van organisaties en activiteiten die zijn gericht op de besturing van de Nederlandse maatschappij (Bovens e.a., 2001:22). In Nederland kennen wij drie bestuurslagen. Elke bestuurslaag heeft zijn eigen in de grondwet verankerde positie. De verhoudingen tussen Rijk, provincies en gemeenten zijn dus wettelijk vastgelegd. Tegelijkertijd zien we echter dat interbestuurlijke relaties ook een onderwerp van discussie is of kan zijn (Commissie Autonomie voor de VNG, 2004, Kabinet, 2004a). Interbestuurlijke relaties zijn om die reden een relevant en actueel bestuurskundig thema (Rhodes, 1981; Wright, 1982; Toonen, 1987; Boogers e.a., 2001).

Net als bij monitoring wordt echter vaak op een specifieke manier naar interbestuurlijke relaties gekeken. Deze relaties worden vaak gezien vanuit het oogpunt van centrale controle en daarmee samenhangende financiële afhankelijkheden van lagere overheden richting het rijk. Rhodes (1981) pleit om die reden voor een verbreding van de aandacht voor interbestuurlijke relaties. Rhodes wijst in dat kader op ‘vergeten’ dimensies van interbestuurlijke relaties, zoals bijvoorbeeld de invloed van politieke en persoonlijke factoren, het dynamische karakter van interbestuurlijke relaties, de variëteit aan bronnen die actoren kunnen aanwenden in de interbestuurlijke praktijk en het meervoudige karakter van interbestuurlijke relaties. Ook vraagt hij aandacht voor de institutionele context van interbestuurlijke relaties. In de benadering van Rhodes richt de analyse van

interbestuurlijke relaties zich niet primair op het vraagstuk van controle en beheersing, maar op ambiguïteit, verwarring en complexiteit.

In de volgende paragraaf worden op basis van bestaande theoretische inzichten drie benaderingen van doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties beschreven. Iedere subparagraaf heeft de volgende opbouw. Allereerst worden de centrale assumpties van de betreffende benadering van doorwerking beschreven. Daarna worden uit deze assumpties een aantal kritische succesfactoren van doorwerking afgeleid. Daarna worden de centrale assumpties van interbestuurlijke relaties besproken, alsmede relevante aspecten van interbestuurlijke relaties waarbinnen de doorwerking van monitors zich kan voltrekken. Op basis hiervan wordt bij iedere benadering een verwachtingspatroon van doorwerking geformuleerd.

4.3 Drie benaderingen van doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties

4.3.1 Rationele benadering

Deze paragraaf heeft de volgende opbouw. Als eerste worden de centrale assumpties beschreven die aan de rationele benadering van doorwerking ten grondslag liggen (paragraaf 4.3.1.1). Op basis van deze assumpties worden vervolgens kritische factoren geïdentificeerd die binnen de rationele benadering van invloed kunnen zijn op de doorwerking van monitors (paragraaf 4.3.1.2). Daarna worden de centrale assumpties beschreven die aan de rationele benadering van interbestuurlijke relaties ten grondslag liggen (paragraaf 4.3.1.3). Op basis van deze assumpties worden relevante aspecten van interbestuurlijke relaties benoemd waarop de doorwerking van monitors zich kan voltrekken. Tevens wordt op basis van de rationele benadering een verwachtingspatroon geformuleerd ten aanzien van de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties (paragraaf 4.3.1.4).

4.3.1.1 Centrale assumpties doorwerking

Aan de rationele benadering van doorwerking (Weiss red., 1977; Beyer en Trice, 1982; Dahler-Larsen, 1998; Mulder e.a., 1991; Rich, 1997) ligt een aantal veronderstellingen ten grondslag.

In de eerste plaats wordt bij de rationele benadering van doorwerking de monitorende actor opgevat als primaire gebruiker van de informatie uit de monitor. De gedachte is dat informatie (uit monitors) direct wordt toegepast in de beleidspraktijk (Beyer en Trice, 1982).

In de tweede plaats wordt bij de rationele benadering van doorwerking het uitgangspunt gehanteerd dat doorwerking een *doelgericht* (“decision driven”) proces is (Weiss red. 1977). Er is sprake van “intended use by intended users” (Alkin e.a., 1979; Patton, 1990). Ook bij de eerder besproken rationele benadering van beleid is doelgericht handelen een belangrijk uitgangspunt.

De derde veronderstelling is dat de informatiebehoefte van de monitorende actor helder en eenduidig is. Informatie (uit monitors) dient een duidelijk doel in het

beleidsproces, namelijk het fungeren als *directe gegevensbron voor beleid* (Beyer en Trice, 1982; Dahler-Larsen, 1998; Weiss red., 1977). De achterliggende gedachte is dat beschikbare informatie uit monitors direct en daadwerkelijk gebruikt wordt of beredeneerd terzijde geschoven.

In de vierde plaats wordt doorwerking binnen deze benadering opgevat als een lineair proces (Hanney et al. 2003). Allereerst dient informatie als feitelijk basismateriaal voor het herkennen van een probleem. Deze informatie stelt de actor in staat om mogelijke beleidsalternatieven te identificeren. Op basis hiervan kan de actor de consequenties van ieder alternatief rationeel en objectief vaststellen en activiteiten ondernemen. March en Olsen (1989) spreken in dit verband van de logic of consequence.

Op basis van bovengenoemde uitgangspunten kunnen kritische succesfactoren voor doorwerking van monitors binnen de rationele benadering worden benoemd. In de volgende subparagraaf worden deze factoren in beeld gebracht.

4.3.1.2 Kritische succesfactoren doorwerking

De kritische succesfactoren van doorwerking binnen de rationele benadering zijn ontleend aan de literatuur. Deze factoren zijn betrouwbaarheid, relevantie, doelgerichtheid en bruikbaarheid (Lindblom en Cohen, 1979; Tijssen, 1988; Van Egten, 1994; De Lange, 1995; Hoogerwerf en Herweijer red., 1998).

Betrouwbaarheid

Binnen de rationele benadering van doorwerking is het belangrijk dat een monitor een betrouwbaar instrument is. Een onbetrouwbaar instrument zal immers binnen de rationele benadering niet doorwerken, omdat dit de kwaliteit en effectiviteit van het handelen van actoren in het beleidsproces niet ten goede komt. Een betrouwbare monitor is een instrument waarvan het gezag niet door de partijen wordt betwist. De betrouwbaarheid van de monitor is van invloed op de reputatie of het gezag van het instrument. Bij de reputatie staat de vraag centraal welk gezag het instrument en/of de uitvoerder van de monitor heeft. Een gebrek aan gezag kan een belangrijke barrière voor doorwerking zijn. Eerdere ervaringen van de actoren met het instrument zijn ook van invloed op de reputatie van het instrument. De verwachting is dat positieve gebruikservaringen met een monitor leiden tot een positief het bruikbaarheidsoordeel, dus doorwerking van informatie.

Relevantie

Binnen de rationele benadering van doorwerking is het belangrijk dat een monitor een relevant instrument is. De relevantie van monitors wordt in belangrijke mate bepaald door de informatiebehoeften van actoren. Aangezien bij monitoring verschillende partijen betrokken zijn, kunnen de informatiebehoeften uiteen lopen. Indicatoren van de relevantie van monitors zijn volledigheid en actualiteit. Bij de volledigheid van de informatie in de monitor is het bijvoorbeeld de vraag in hoeverre actoren beleidsrelevante informatie missen. Soms zijn (betrouwbare) cijfers niet voor handen. Hoe vollediger het rapport, hoe groter de kans op doorwerking. Actualiteit gaat over de vraag in hoeverre de monitor voorziet in de huidige informatiebehoeften. Van een monitor die als mosterd na de maaltijd wordt ervaren, mag weinig doorwerking worden verwacht.

Doelgerichtheid

Binnen de rationele benadering van doorwerking is het belangrijk dat de beleidsdoelen en daarmee samenhangende doelen van de monitor helder zijn voor de actoren die bij monitoring betrokken zijn. Dit veronderstelt de aanwezigheid van een min of meer uitgekristalliseerde beleidstheorie (zie Hoogerwerf en Herweijer red., 1998). Gesteld is dat de beleidstheorie de actor in staat stelt om beleidsdoelen concreet, meetbaar en eenduidig te formuleren. Dezelfde redenering kan worden opgehangen voor de doorwerkingsdoelen. Een beleidstheorie is een onmisbare basis voor het beschrijven van de informatiebehoefte en bepaalt mede welke ontwikkelingen er gemeten gaan worden. Het ontbreken van een dergelijke theorie kan leiden tot een ongericht en onbegrensd verzamelen van gegevens. Niet de aanwending, maar het verzamelen van informatie wordt dan een doel op zich.

Bruikbaarheid

Binnen de rationele benadering van doorwerking is het belangrijk dat de informatie uit monitors bruikbaar is voor de actoren die bij monitoring betrokken zijn. Indicatoren voor bruikbare monitors zijn de koppeling tussen beleidsdoelen en indicatoren in monitors en een aansluiting tussen het wenselijke en feitelijke aggregatieniveau van gegevens in de monitor. Onderzoeksresultaten lenen zich niet altijd voor (directe) beleidstoepassingen. In de rationele benadering van doorwerking wordt de vergaarde informatie geacht het karakter te hebben van eenduidige, objectieve cijfers (“feiten”). Vaak is echter wel een vertaalslag van de bevindingen nodig om de kennis om te vormen tot gebruiksgerichte “usable knowledge” (Lindblom en Cohen, 1979). Belangrijk is dat de indicatoren uit de monitor in relatie staan met de beleidsdoelstellingen. Hoe zwakker deze koppeling is, hoe geringer de bruikbaarheid van het instrument. De bruikbaarheid van monitors wordt ook bepaald door het aggregatieniveau waarop de gegevens gepresenteerd worden. Een voor de hand liggende veronderstelling is dat gemeenten bijvoorbeeld behoefte hebben aan informatie op lokaal niveau, terwijl provincies daarentegen behoefte hebben aan regionale cijfers.

De mate waarin monitors voldoen aan de zojuist beschreven kritische succesfactoren is naar verwachting bepalend voor de mate van doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties. Deze doorwerking kan zich op een aantal aspecten van interbestuurlijke relaties voltrekken. Teneinde deze aspecten te benoemen, worden eerst de centrale assumpties die aan de rationele benadering van interbestuurlijke relaties ten grondslag liggen, geëxpliciteerd.

4.3.1.3 Centrale assumpties interbestuurlijke relaties

Aan de rationele benadering van interbestuurlijke relaties ligt een aantal veronderstellingen ten grondslag.

De eerste veronderstelling is dat de overheid een rationele organisatie is. In dat kader is de overheid op zoek naar een optimale taakverdeling om haar doeleinden uit te voeren. De doeleinden van beleid zijn voor het openbaar bestuur een gegeven. De organisatie van interbestuurlijke relaties is een zoektocht naar een taakverdeling die de beste garanties biedt voor een effectieve en efficiënte produktie van goederen en diensten. Hierbij past ook een doelgericht ontworpen taak- en

bevoegdhedenverdeling. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn dan ook helder vastgelegd in wet- en regelgeving. Idealiter is sprake van een duidelijke taakafbakening. Binnen de rationele benadering zijn de taken van het rijk, de provincies en gemeenten bij voorkeur duidelijk van elkaar onderscheiden.

De tweede veronderstelling is dat de overheid een hiërarchische structuur heeft (Toonen, 1987). Het interbestuurlijke zwaartepunt ligt bij het rijk. Hierbij wordt een monocentrisch standpunt ingenomen, namelijk de opvatting dat er één centrum bestaat van waaruit een organisatiebestel bestuurd wordt. De mate van beleidsvrijheid op lagere niveaus is afhankelijk van de mate waarin de nationale overheid bereid is de uitoefening van taken en bevoegdheden over te laten of over te dragen aan lagere bestuursseenheden.

Het derde uitgangspunt is uniformiteit. Uniformiteit van wet- en regelgeving wordt gezien als een middel voor integratie, coördinatie en standaardisering. Deze uniformiteit wordt centraal geïnitieerd en zonodig afgedwongen, bijvoorbeeld door middel van bindende regels. Toezicht is hierbij een belangrijk controlemiddel ter verwezenlijking van gelijkheid, standaardisatie en uniformiteit (Toonen, 1987).

Vanuit deze invalshoek is interbestuurlijke monitoring problematisch wanneer taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet strikt afgebakend en onhelder zijn (Boogers e.a., 2001).

Uit deze assumpties kan een aantal relevante aspecten van interbestuurlijke relaties worden afgeleid. Deze aspecten worden in de volgende subparagraaf beschreven.

4.3.1.4 Relevante aspecten van interbestuurlijke relaties

De relevante aspecten van interbestuurlijke relaties binnen de rationele benadering die aan de literatuur kunnen worden ontleend zijn standaardisering, formalisering en centralisatie (Koppenjan, Ringeling en Te Velde, 1987; Toonen, 1987; Van der Krogt, 1995; Van Banning e.a., 1999; Boogers e.a., 2001).

Standaardisering

Binnen de rationele benadering kan monitoring doorwerken in het gebruik van standaarden binnen interbestuurlijke relaties. Hierbij kan gedacht worden aan het realiseren van uniforme definities, uniforme meetindicatoren, uniforme meetmethoden en/of uniforme meetfrequenties. Met behulp van interbestuurlijke monitoring kan standaardisatie (zowel in de zin van processen als producten) gestimuleerd (met prikkels) of afgedwongen (met bindende voorschriften) worden. Het voordeel van standaardisatie is dat de onzekerheid ten aanzien van de uit te wisselen informatie wordt gereduceerd. Hierdoor wordt de uitwisseling van bepaalde gegevens meer voorspelbaar en neemt de kwaliteit van de gegevens toe (Van Banning e.a., 1999). Ook kan met behulp van standaardisatie het sturingsmodel van de overheid verfijnd worden, bijvoorbeeld doordat gestuurd kan worden op basis van uniforme outputs. Verder resulteert standaardisatie in meer transparantie. Het nadeel van standaardisatie is dat partijen bestaande methodieken moeten opgeven en op basis van de overeengekomen standaarden ‘nieuwe’ informatie moeten verzamelen. Hierdoor wordt de informatieve waarde van reeds verzamelde informatie sterk gereduceerd.

Formalisering

Binnen de rationele benadering kan monitoring doorwerken in het formaliseren van interbestuurlijke relaties (Boogers e.a., 2001). Formaliseren is het vastleggen van de gang van zaken in regels, normen en voorschriften, die meestal ook een schriftelijke neerslag krijgen in bijvoorbeeld protocollen, reglementen, procedures, handleidingen en plannen (Van der Krogt, 1995:99). Bij de rationele benadering is het belangrijk dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. Monitoring kan partijen dwingen om afspraken over het informatieverkeer (bijvoorbeeld het 'hoe' en 'waarom' van de informatieuitwisseling) vast te leggen. De informatieuitwisseling kan gebaseerd zijn op wettelijke bevoegdheden, maar ook op (vrijwillige) afspraken, informatiestatuten of protocollen (Van Banning e.a., 1999).

Centralisatie

Binnen de rationele benadering kan monitoring doorwerken in het centraliseren van interbestuurlijke relaties (Koppenjan, Ringeling en Te Velde, 1987; Ministerie van BZK, 1999b). Van centralisatie is sprake wanneer de autonomie van provincies en gemeenten kleiner wordt. Van decentralisatie is sprake wanneer de autonomie van provincies en gemeenten groter wordt. Interbestuurlijke monitoring kan resulteren in meer centralisatie richting de rijksoverheid (controle), maar ook ingezet worden in het kader van decentralisatie, zodat het beleid op hoofdlijnen gevolgd kan blijven worden.

Het verwachtingspatroon van de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties binnen de rationele benadering kan derhalve als volgt worden verwoord.

Verwachtingspatroon rationele benadering

De verwachting is dat hoe betrouwbaarder, relevanter, doelgerichter en bruikbaarder monitoring is, des te groter de doorwerking van het instrument. Deze doorwerking zal neerslaan in standaardisatie, formalisering en/of centralisatie van interbestuurlijke relaties.
--

In de volgende subparagraaf wordt de politieke benadering van doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties beschreven.

4.3.2 Politieke benadering

"Ik beschouw het leven als een instinct tot groei, tot bestendiging, tot opeenhoping van krachten, tot macht: waar de wil tot macht ontbreekt, daar is verval."

Nietzsche, 1977:11.

Deze paragraaf heeft dezelfde opbouw als de vorige paragraaf. In paragraaf 4.3.2.1 staat een beschrijving van de centrale assumpties die aan de politieke benadering van doorwerking ten grondslag liggen. Op basis van deze assumpties is een aantal kritische factoren beschreven die binnen de politieke benadering van invloed kunnen zijn op de doorwerking van monitors (paragraaf 4.3.2.2). Daarna bespreek ik de centrale assumpties die aan de politieke benadering van interbestuurlijke relaties ten grondslag liggen (paragraaf 4.3.2.3). Op basis van deze assumpties benoem ik relevante aspecten van interbestuurlijke relaties waarop doorwerking zich kan

voltrekken. Tevens formuleer ik op basis van de politieke benadering een verwachtingspatroon ten aanzien van de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties (paragraaf 4.3.2.4).

4.3.2.1 Centrale assumpties doorwerking

Aan de politieke benadering van doorwerking (Mulder e.a., 1991; Weiss red., 1977; Weterings 1992; Dahler-Larsen, 1998) ligt een aantal veronderstellingen ten grondslag.

In de eerste plaats wordt bij de politieke benadering van doorwerking (meer) aandacht besteed aan de verschillende potentiële gebruikers (doelgroepen) en gebruiksfuncties van informatie. Deze doelgroepen kunnen op hun beurt verschillende belangen hebben met betrekking tot de aanwending van informatie. Zo kan bijvoorbeeld een departement in de hoedanigheid van opdrachtgever van een monitor de vergaarde informatie gebruiken om het beleid van andere bestuurslagen te volgen, maar ook om andere bestuurslagen op beleidsprestaties af te rekenen. Dit betekent dat doorwerking gestalte krijgt op basis van meervoudige belangen en percepties. Wat betreft de doorwerking betekent dit dat slechts die informatie gebruikt of verstrekt wordt die de positie van de betreffende actor handhaaft of versterkt (Pfeffer, 1992).

De tweede veronderstelling is dat geen sprake is van één vooraf gegeven doel, maar van uiteenlopende gebruiksdoelen die gerelateerd zijn aan het handhaven en/of verdedigen van de posities en belangen van de betreffende actoren. Informatie is een machtsbron en het gebruik (of misbruik) ervan moet in dat licht worden gezien. Zo kan informatie gebruikt worden om eigen (reeds ingenomen) gezichtspunten en opvattingen meer gewicht te geven, dienen als politieke munitie of legitimerend instrument (Feldman en March, 1981; Weiss red. 1977; Lindblom en Cohen, 1979).

De derde veronderstelling is dat de beleidsactoren in de beleidsarena strategisch gedrag vertonen. Dit gedrag komt ook naar voren bij de doorwerking van informatie uit monitors. Bij de politieke benadering van doorwerking is er bijvoorbeeld aandacht voor belanghebbende zaken als het hebben van toegang tot informatie, de verdeling van de informatie over de verschillende partijen en mogelijke vormen van misbruik, manipulatie en selectieve doorwerking van informatie uit monitors. We spreken van *misbruik* wanneer informatie (die niet in het belang van een actor is) bewust wordt achtergehouden, genegeerd of verdraaid. Informatie kan ook misbruikt worden om de besluitvorming te vertragen. Van *manipulatie* is sprake wanneer actoren bewust op het verkeerde been worden gezet en bewust een verkeerde voorstelling van de stand van zaken geven (zie ook: Pfeffer, 1992). Ook *selectief* aanwenden van informatie kan door actoren als bewuste strategie worden gekozen. Dit betekent ook dat informatie die eigen gezichtspunten of posities niet ten goede komt of verzwakt, bewust niet wordt gebruikt (Pfeffer, 1992; Weiss in: Wagner e.a., 1991).

De vierde veronderstelling binnen de politieke benadering is dat doorwerking geen lineair, maar een onvoorspelbaar proces is. Juist vanwege het feit dat actoren strategisch gedrag vertonen ligt de uitkomst van het (machts)spel niet bij voorbaat vast. Niet alleen posities, maar ook belangen van partijen, kunnen verschuiven in de loop der tijd, dus ook de gebruikswaarde van monitors. De doorwerking van informatie is en blijft daardoor onzeker.

Op basis van bovengenoemde uitgangspunten kunnen kritische succesfactoren voor doorwerking van monitors binnen de politieke benadering worden benoemd. De volgende subparagraaf besteedt aandacht aan deze factoren.

4.3.2.2 Kritische succesfactoren doorwerking

De kritische succesfactoren van doorwerking binnen de politieke benadering zijn ontleend aan de literatuur (Weiss, 1980a; Korsten, 1983; Van Egten, 1994; Von Krogh en Roos red., 1996; Lomas, 2000; Bekkers e.a., 2004; Eshuis, 2006). Deze factoren zijn toegang, vertrouwen, belangen en concurrentie.

Toegang

Binnen de politieke benadering van doorwerking is het belangrijk dat partijen toegang hebben tot de monitor. Indicatoren hiervan zijn de beschikbaarheid van informatie en toegang tot interbestuurlijke overlegfora. De beschikbaarheid van informatie wordt in belangrijke mate bepaald door de bereidheid om kennis te delen (Von Krogh en Roos red., 1996). De bereidheid om kennis te delen binnen de politieke benadering is afhankelijk van het belang dat partijen hierbij hebben. Zo heeft een informatievragende partij doorgaans belang bij volledige informatie, terwijl een informatieaanbieder geneigd is om terughoudend te zijn in het aanbod, omdat het vrijgeven van informatie diens positie kan schaden. Pas nadat partijen overtuigd zijn dat informatieverstrekking in het kader van monitoring hun positie niet schaadt, zullen ze bereid zijn om de informatie aan andere partijen beschikbaar te stellen. Ook bij verplichte levering van de informatie kunnen strategieën aangewend worden (zoals bijvoorbeeld vertragingstactieken en verstrekking van onvolledige informatie). Ook het verkrijgen van toegang tot overlegfora waarin afspraken over monitoring worden gemaakt en resultaten van monitoring worden besproken kan een bron van strijd zijn. Partijen kunnen er belang bij hebben om deze fora te verbreden, bijvoorbeeld uit het oogpunt van inbreng van nieuwe financiële middelen en kennis, maar tegelijkertijd ook een belang hebben om dit forum beperkt te houden tot een selectief gezelschap (met daaraan verbonden privileges).

Vertrouwen

Binnen de politieke benadering van doorwerking is het belangrijk dat partijen vertrouwen in elkaar hebben. Vertrouwen is de perceptie dat andere actoren goede bedoelingen hebben (Klijn en Koppenjan, 2004). Belangrijk is dat vertrouwen herbevestigd wordt en wederzijds voordeel voor de betrokken actoren oplevert. Vertrouwen bevordert de informatie-uitwisseling tussen actoren (Klijn en Koppenjan, 2004). In situaties waarin sprake is van wantrouwen, wordt informatieuitwisseling bemoeilijkt (en daarmee de kans op doorwerking kleiner). Monitoring en vertrouwen kunnen overigens op gespannen voet staan met elkaar, omdat monitoring het etiket van controle kan hebben (Eshuis, 2006). Met name top-down monitoring wekt wantrouwen op en dat kan ertoe leiden dat partijen informatie achterhouden. Aan de andere kant kunnen met behulp van monitoring ook gemeenschappelijke doelen worden gerealiseerd en vertrouwen worden opgebouwd (Eshuis en Van Woerkum, 2003).

Belangen

Binnen de politieke benadering van doorwerking is het ook belangrijk dat monitoring en de informatie die daaruit voortkomt tegemoet komt aan de belangen van de actoren (Weiss, 1980a). Monitoring kan individuele, maar ook gemeenschappelijke belangen dienen. Iedere actor heeft bepaalde belangen. Per actor moet dan ook de vraag worden gesteld of de informatie in de monitor wel of niet in overeenstemming is met de belangen van de betreffende actor. Indien de informatie niet in het belang is van de actor, mag worden verondersteld dat de informatie niet doorwerkt. Indien de informatie wel in het belang is van de actor, mag worden verondersteld dat de informatie wel doorwerkt. Zo constateerde Weiss (1980a) dat besluitvormers informatie die niet strookt met hun belangen vaak naast zich neerleggen. Onderbenutting komt daarmee voort uit de belangen van de kennisgebruikers. Aan de andere kant werkt informatie intensiever door naarmate de informatie de belangen en doelen van de organisatie meer ondersteunt.

Concurrentie

Binnen de politieke benadering van doorwerking is het ten slotte belangrijk dat een monitor een sterke concurrentiepositie inneemt ten opzichte van andere informatiebronnen. De indicator van concurrentie is de discussie over de relatieve waarde van het instrument. In de beleidspraktijk kunnen verschillende concurrerende informatiebronnen naast elkaar bestaan (Korsten, 1983; Lomas, 2000, Van Twist e.a., 2002). Naast monitors zijn dat evaluaties, beleidsdocumenten, literatuur, enzovoort. Naast schriftelijke bronnen zijn er ook verbale manieren om informatie te verstrekken. Beleidsmakers bedienen zich van “competing sources of information” (Lomas, 2000:144). Signalen moeten dus concurreren om de aandacht (Van Twist e.a., 2002:166). Een monitor is dus een informatiebron te midden van andere informatiebronnen. Dat betekent dus dat monitors op de een of andere manier moeten opvallen. Vanuit strategisch oogpunt kunnen actoren er overigens belang bij hebben om de positie van een monitor bewust negatiever neer te zetten, bijvoorbeeld wanneer partijen hun belangen door het instrument bedreigd zien.

De mate waarin monitors voldoen aan de zojuist beschreven kritische succesfactoren is naar verwachting bepalend voor de mate van doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties. Deze doorwerking kan zich op een aantal aspecten van interbestuurlijke relaties voltrekken. Teneinde deze aspecten te benoemen, worden eerst de centrale assumpties die aan de politieke benadering van interbestuurlijke relaties ten grondslag liggen, geëxpliciteerd.

4.3.2.3 Centrale assumpties interbestuurlijke relaties

Aan de politieke benadering van interbestuurlijke relaties ligt een aantal veronderstellingen ten grondslag.

In de eerste plaats worden overheidsorganisaties opgevat als politieke stelsels, waarbinnen concurrerende actoren actief zijn. Doelstellingen van beleid zijn geen vaststaand gegeven. Zij zijn voortdurend aan veranderingen onderhevig. Beleidsdoelen en –waarden zijn mede de uitkomst van besluitvorming binnen het openbaar bestuur. In sommige gevallen kunnen actoren er belang bij hebben om taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden helder vast te leggen, om te voorkomen dat hun positie door ongewenste interventies van andere actoren aangetast wordt. In andere gevallen kunnen actoren ook belang hebben bij een onduidelijke

taak- en verantwoordelijkhedenverdeling, omdat ze hiermee hun ruimte in het politieke speelveld kunnen vergroten. Ook kunnen actoren deze verdeling in de interbestuurlijke arena ter discussie stellen in een poging om hun positie te vergroten.

Het tweede uitgangspunt is dat er een veelheid van relatief zelfstandige machtscentra bestaat die door wederzijdse aanpassing en in de omgang met elkaar een organisatiebestel besturen. Macht is verspreid over de verschillende bestuurslagen. Onderhandeling en het bereiken van overeenstemming zijn dus noodzakelijk (Toonen, 1987). Doelstellingen van actoren kunnen uiteenlopen en zijn zelden eenduidig. Dit perspectief leidt tot aandacht voor onderhandeling en consensusvorming. De taakverdeling tussen de bestuurslagen zal steeds veranderen. Macht kan op verschillende manieren over de samenstellende delen verspreid zijn. Machtsverhoudingen zijn niet alleen afhankelijk van de verdeling van formele bevoegdheden (zie de rationele benadering), maar ook van andere zaken, zoals informatie en reputaties. Ook de mogelijkheid om prestatiecriteria vast te stellen is een belangrijke machtsbron (Palumbo in: Toonen, 1987).

De derde veronderstelling is ambiguïteit. In de interbestuurlijke arena is uniforme monitoring veelal niet haalbaar en soms niet wenselijk, omdat uniformiteit minder ruimte biedt voor discussie en interpretaties die gunstig uitpakken voor actoren. Soms wordt uit strategisch oogpunt bewust ambiguïteit nagestreeft om andere partijen zand in de ogen te strooien. Dat geldt in het bijzonder voor monitoring waar eventuele sancties aan verbonden zijn.

Vanuit deze invalshoek is interbestuurlijke monitoring problematisch wanneer de (machts)positie van een actor dreigt te worden aangetast. Deze actor zet vervolgens uiteenlopende strategieën in om deze (potentiële) dreiging het hoofd te bieden, bijvoorbeeld door onderhandeling, anticipatie en manipulatie.

Uit deze assumpties kan een aantal relevante aspecten van interbestuurlijke relaties worden afgeleid. Deze aspecten worden in de volgende subparagraaf beschreven.

4.3.2.4 Relevante aspecten van interbestuurlijke relaties

De relevante aspecten van interbestuurlijke relaties binnen de politieke benadering die aan de literatuur kunnen worden ontleend zijn sanctionering, politisering en monopolisering (Rhodes, 1981; Van Banning e.a., 1999; Kabinet, IPO en VNG, 2004).

Sanctionering

In de interbestuurlijke arena speelt invloed een belangrijke rol. Het aanwenden van invloed bij interbestuurlijke monitoring is erop gericht om de eigen positie te handhaven of te versterken en de positie van de andere actoren te verzwakken. Hierbij kan een actor gebruik maken van negatieve invloedsmogelijkheden, namelijk sanctionering (Kabinet, IPO en VNG, 2004). Sanctionering is het implementeren van sancties wanneer uit monitoring blijkt dat prestaties van actoren tekort schieten. Sanctionering is een negatieve prikkel en heeft de connotatie van straf. Er kunnen echter ook positieve prikkels ingezet worden, zoals beloningsmechanismen bij uitmuntende prestaties. Naast het implementeren van sancties kan ook gedreigd worden met sancties. Ook dit is een vorm van beïnvloeding van het gedrag van andere

actoren. De verwachting is dat de inzet van negatieve invloedsmogelijkheden (of het dreigen daarmee) leidt tot wantrouwen tussen actoren en strategisch gedrag versterkt. De inzet van positieve invloedsmogelijkheden kan daarentegen resulteren in meer vertrouwen tussen actoren en strategisch gedrag verminderen.

Politisering

Binnen de politieke benadering kan monitoring doorwerken in de politisering van interbestuurlijke relaties (Van Banning e.a. 1999). Politisering van interbestuurlijke relaties treedt op wanneer monitoring interbestuurlijke strijdpunten oproept en meningsverschillen tussen actoren aan het licht brengt. Interbestuurlijke meningsverschillen kunnen betrekking hebben op het ontwerp van de monitor, het proces van monitoring en de uitkomsten van monitoring. Zo kunnen interbestuurlijke partijen bijvoorbeeld verschillende functies toeschrijven aan het instrument en verschillende beelden hebben van de intenties van andere partijen.

Monopolisering

Binnen de politieke benadering kan monitoring doorwerken in de monopolisering van interbestuurlijke relaties (Van Banning e.a., 1999). Van monopolisering is sprake wanneer als gevolg van monitoring de machtsposities en afhankelijkheidsrelaties van actoren structureel en eenzijdig veranderen, vaak ten gunste van de monitorende actor. Binnen de politieke benadering zijn afhankelijkheden overigens geen gegeven, maar kunnen afhankelijkheden verschuiven in de loop van de tijd. Naar verwachting zullen actoren er alles aan doen om te voorkomen dat ze structureel afhankelijk worden van een andere partij.

Het verwachtingspatroon van de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties binnen de politieke benadering kan derhalve als volgt worden verwoord.

Verwachtingspatroon politieke benadering

De verwachting is dat hoe toegankelijker de monitor is, hoe meer vertrouwen de monitor oproept, hoe dichter het instrument staat bij de gevestigde belangen en hoe belangrijker het instrument is voor de uitvoering van de eigen taken, des te groter de doorwerking van het instrument. Deze doorwerking zal neerslaan in sanctionering, politisering en/of monopolisering van interbestuurlijke relaties.
--

In de volgende subparagraaf wordt de culturele benadering van doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties in beeld gebracht.

4.3.3 Culturele benadering

‘Man is animal symbolicum.’

Cassirer, 1974:26.

Deze paragraaf heeft wederom dezelfde opbouw als de vorige twee paragrafen. Paragraaf 4.3.3.1 bevat een beschrijving van de centrale assumpties die aan de culturele benadering van doorwerking ten grondslag liggen. Op basis van deze assumpties is een aantal kritische factoren benoemd die binnen de culturele benadering van invloed kunnen zijn op de doorwerking van monitors (paragraaf 4.3.3.2). Daarna bespreek ik de centrale assumpties die aan de culturele benadering

van interbestuurlijke relaties ten grondslag liggen (paragraaf 4.3.3.3). Op basis van deze assumpties benoem ik relevante aspecten van interbestuurlijke relaties waarop doorwerking zich kan voltrekken. Tevens formuleer ik op basis van de culturele benadering een verwachtingspatroon ten aanzien van de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties (paragraaf 4.3.3.4.).

4.3.3.1 Centrale assumpties doorwerking

Aan de culturele benadering van doorwerking (Beyer en Trice, 1982; Dahler-Larsen, 1998) ligt een aantal veronderstellingen ten grondslag.

De eerste veronderstelling is dat actoren binnen verschillende cultureel-institutionele settings opereren. Binnen deze settings ontstaan gedragsregels die in grote mate het gedrag (de “rollen”) van beleidsactoren bepalen. Deze regels bepalen ook de thema's waar wel of geen belang aan moet worden gehecht en dus ook de items die al dan niet gemonitord moeten worden (March en Olsen, 1989). Aangezien het handelen van actoren samenhangt met uiteenlopende rolopvattingen van de betreffende actoren, kan informatie uit monitors verschillende betekenissen hebben voor actoren. Doorwerking vindt plaats wanneer het instrument van betekenis is voor het handelen van actoren. Doorwerking blijft achterwege wanneer deze betekenis niet groot is. Aangezien hetzelfde instrument door de verschillende actoren op verschillende manieren kan worden gewaardeerd, kan de doorwerking van het instrument verschillend zijn per actor.

De tweede veronderstelling is dat monitors niet primair fungeren als informatiebron, maar als zingeivingsbron. Doorwerking moet dan ook in dit licht worden gezien. Monitors zijn van invloed op de manier hoe actoren de werkelijkheid interpreteren. Dit interpretatie- en zingeivingsproces wordt ook wel framing genoemd. Framing is “a way of selecting, organizing, interpreting, and making sense of a complex reality so as to provide guideposts for knowing, analyzing, persuading, and acting” (Rein en Schön in: Wagner e.a., 1991:263). De uitkomst van framing is dat iedere actor er eigen frames op na houdt. Een frame is een “perspective from which an amorphous, ill-defined problematic situation can be made sense of and acted upon” (Rein en Schön in: Wagner e.a., 1991:263). Framing kan problematisch zijn in de zin dat het leidt tot verschillende visies op de wereld (dus ook verschillende interpretaties van informatie). Frames bepalen dan ook wat de actoren als “feiten” zullen beschouwen (Fischer, 2003:144). Aangezien informatie onderwerp is van verschillende interpretaties, heeft informatie een ambigu karakter (Powell en DiMaggio red. 1991; March en Olsen, 1989) en heeft informatie niet de eenduidige en objectieve betekenis die binnen de rationele benadering wordt verondersteld. Dit betekent dat ook verschillend over het gebruiksnut van een monitor geoordeeld kan worden. Daarnaast is er ook weer sprake van een selectieproces. Slechts die informatie wordt geselecteerd (en gewaardeerd) die in overeenstemming is met het geconstrueerde frame (Schön en Rein, 1994:26). Ook frames kunnen niet los gezien worden van institutionele structuren. “Frames are not free-floating but are grounded in the institutions that sponsor them and policy controversies are disputes among institutional actors who sponsor conflicting frames” (Schön en Rein, 1994:29).

De derde veronderstelling is dat informatievergaring en -uitwisseling een symbolische of rituele betekenis heeft. “Organizations use information to display authority,

symbolize proper management and control, represent competence, inspire confidence, and reaffirm social virtue” (Feldman en March, 1981). Doorwerking heeft om die reden niet primair een instrumenteel, maar een ritueel karakter. Deze redenering sluit aan op de assumpties die aan de culturele benadering van beleid en monitoring ten grondslag liggen.

De vierde veronderstelling is dat doorwerking, als gevolg van routines, procedures en regels, een zeker voorspelbaar verloop heeft. Dit heeft alles te maken met de cultureel-institutionele omgeving waarbinnen actoren opereren. Binnen deze cultureel-institutionele setting handelen actoren op basis van passende en geaccepteerde handelingspatronen (March en Olsen, 1989). Deze patronen hebben een geïnstitutionaliseerd en daarmee een voorspelbaar karakter.

Op basis van bovengenoemde uitgangspunten kunnen kritische succesfactoren voor doorwerking van monitors binnen de culturele benadering worden benoemd. De volgende subparagraaf besteedt aandacht aan deze factoren.

4.3.3.2 Kritische succesfactoren doorwerking

De kritische succesfactoren van doorwerking binnen de culturele benadering zijn met name ontleend aan wetenschappelijke literatuur (Weiss, 1980a; Fidler en Johnson, 1984; Lomas, 1997; Bekkers e.a., 2004). Deze factoren zijn de betekenis van het instrument, herkenbaarheid, referentiekaders en interacties.

Betekenis

Binnen de culturele benadering van doorwerking is het belangrijk dat monitors betekenis hebben voor de betrokken actoren en zin en richting geven aan hun handelen. In de praktijk is deze factor lastig te onderzoeken. Wel is de betrokkenheid van actoren ten aanzien van het instrument een belangrijke indicatie van de betekenis die de monitor heeft voor de betrokken actoren. Deze betrokkenheid kan op verschillende manieren tot uitdrukking worden gebracht. De verwachting is dat monitors geen eenduidige betekenis hebben voor de betrokken actoren. Dit betekent dat informatie (en het instrument) voor de ene actor meer betekenis kan hebben dan voor de andere actor. Om die reden kan de betrokkenheid van actoren bij monitoring wisselend zijn.

Herkenbaarheid

Binnen de culturele benadering van doorwerking is het belangrijk dat monitors herkenbaar zijn voor de actoren. Indicatoren zijn de mate waarin monitors een gedeelde problematiek tot uitdrukking brengen en partijen aanspreken. Van een gedeelde problematiek is sprake wanneer actoren dezelfde concepten gebruiken en dezelfde taal spreken (dat wil zeggen een “common grammar”). Aansprekende monitors spreken de taal van de potentiële gebruikers en zijn leesbaar en overzichtelijk.

Referentiekaders

Binnen de culturele benadering van doorwerking is het belangrijk dat monitors aansluiting vinden bij de referentiekaders van actoren. Met behulp van de indicator flexibiliteit kan worden nagegaan in hoeverre deze aansluiting wordt gevonden. Belangrijk is dat monitors aansluiten op de beleavingswereld, culturele oriëntatie en

bestaande referentiekaders van actoren (Weiss, 1980a). Informatie heeft betekenis voor beleidsactoren als het congruent is met de bestaande waarden en institutionele arrangementen (Weiss red., 1977; Lomas, 1997). In de praktijk blijkt echter dat (wetenschappelijke) onderzoeksrapporten niet altijd aansluiten op de belevingswereld van potentiële gebruikers. Om die reden wordt wel gesproken van de kloof tussen de onderzoekswereld en de beleidspraktijk (Waddell e.a., 2001) of van aparte gemeenschappen of communities (Beyer en Trice, 1982; Lomas, 2000). Bestaande praktijken en routines kunnen leiden tot weerstanden tegen verandering (Powell en DiMaggio, 1991), en dus leiden tot een negatieve houding tegenover nieuwe informatie. Festinger (1962) spreekt in dit kader van cognitieve dissonantie. Het basisidee van cognitieve dissonantie is dat men zoekt naar harmonie tussen opinies, houding, kennis en waarden. Wanneer nieuwe informatie (uit monitors) niet overeenkomt met deze bestaande waarden, dan wordt deze nieuwe informatie bewust genegeerd. Het resultaat is opnieuw een weerstand tegen verandering (Pfeffer, 1981).

Interactie

Binnen de culturele benadering van doorwerking is het belangrijk dat monitoring een interactieve praktijk is. Interacties zijn gericht op het creëren van betrokkenheid van potentiële gebruikers en deelnemers van monitoring. De aanname is dat hoe langduriger en intensiever de interacties tussen kennisproducten en potentiële gebruikers zijn, hoe groter de kans op doorwerking van de kennis. Dit heeft in belangrijke mate te maken met het feit dat actoren door intensieve communicatie in staat zijn om een “common grammar” te ontwikkelen (zie ook Weick, 1995). Monitoring kan in dat verband worden gezien als het creëren van “commonly shared symbol systems” (Fidler en Johnson, 1984:705).

De mate waarin monitors voldoen aan de zojuist beschreven kritische succesfactoren is naar verwachting bepalend voor de mate van doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties. Deze doorwerking kan zich op een aantal aspecten van interbestuurlijke relaties voltrekken. Teneinde deze aspecten te benoemen, worden eerst de centrale assumpties die aan de culturele benadering van interbestuurlijke relaties ten grondslag liggen, geëxpliciteerd.

4.3.3.3 Centrale assumpties interbestuurlijke relaties

Aan de culturele benadering van interbestuurlijke relaties liggen de volgende veronderstellingen ten grondslag.

De eerste veronderstelling is dat het openbaar bestuur een optelsom is van min of meer onafhankelijk van elkaar werkende organisaties die elk hun eigen gewoonten, routines en standaardprocedures volgen (Toonen, 1987). Binnen deze benadering is om die reden veel aandacht voor zaken als differentiatie, specialisatie en verkokering. Dit perspectief stelt eisen aan de coördinatie van het stelsel. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden benaderd als niet vooraf bedachte ‘gegroeide’ uitkomsten van interacties tussen partijen door de tijd heen. Deze benadering bevestigt het idee van de gedecentraliseerde eenheidsstaat waarin iedere actor zijn eigen rol vervult.

De tweede veronderstelling is het uitgangspunt dat er een verscheidenheid aan onafhankelijke bestuursonderdelen bestaat die elk hun inbreng hebben en participeren

in de besturing van een organisatiebestel. Doelstellingen worden in belangrijke mate bepaald door de rollen die actoren spelen en kunnen als gevolg daarvan onderwerp zijn van verschillende interpretaties en waarderingen. Zelfs aan ogenschijnlijk eenduidige doelstellingen kunnen actoren in de praktijk verschillende betekenissen toekennen. De historische context is een belangrijk aandachtspunt.

De derde veronderstelling is diversiteit. In de interbestuurlijke setting geeft iedere bestuurslaag op een eigen manier zin en betekenis aan de werkelijkheid. Dat uit zich in verschillende rituelen en manieren van handelen, waarnemen en interpreteren. Vanuit dit licht bezien kan bijvoorbeeld een interbestuurlijk bestuursakkoord een betekenisvol ritueel zijn, waarin actoren uitdrukking geven aan het feit dat zij belang hechten aan samenwerking en monitoring als een gezamenlijke opgave zien.

Vanuit deze benadering is monitoring problematisch wanneer monitors te ver af staan van reeds bestaande interbestuurlijke praktijken, gewoonten en routines.

Uit deze assumpties kan een aantal relevante aspecten van interbestuurlijke relaties worden afgeleid. Deze aspecten worden in de volgende subparagraaf beschreven.

4.3.3.4 Relevante aspecten van interbestuurlijke relaties

De relevante aspecten van interbestuurlijke relaties binnen de culturele benadering die aan de literatuur kunnen worden ontleend zijn ritualisering, convergentie en uniformering (Toonen, 1987; Koppenjan, Ringeling en Te Velde, 1987; Zuurmond red., 1994; Van Banning e.a., 1999).

Ritualisering

Binnen de culturele benadering heeft informatieuitwisseling, waaronder monitoring, een belangrijke rituele betekenis (Feldman en March, 1981). Dit betekent dat monitoring kan doorwerken in de ritualisering van interbestuurlijke relaties. Ten aanzien van ritualisering is het de vraag welke terugkerende interbestuurlijke gebeurtenissen monitoring initieert en wat de betekenis daarvan is voor de deelnemende actoren. Met rituelen geven actoren betekenis aan hun handelen. De verwachting is dan ook dat monitoring resulteert in geritualiseerde interbestuurlijke praktijken.

Convergentie

Binnen de culturele benadering kan monitoring doorwerken in het doorbreken van verkokerde praktijken en structuren. We kunnen in dat verband spreken van convergentie (Van Banning e.a., 1999). Het openbaar bestuur wordt binnen de culturele benadering opgevat als een gefragmenteerd geheel van organisaties met eigen taken, routines en rolopvattingen (Koppenjan, Ringeling en Te Velde, 1987). Uit onderzoek blijkt dat het doorgaans uitermate lastig is om organisatieroutines te doorbreken (zie bijvoorbeeld Allison, 1971). Vanuit de culturele benadering kan verkokering problematisch zijn, omdat verkokering leidt tot een verkokerde tijd op de beleidspraktijk en verschillende interpretaties van en visies op interbestuurlijke monitoring. Convergentie kan leiden tot gedeelde percepties van de werkelijkheid.

Uniformering

Binnen de culturele benadering kan monitoring doorwerken in de uniformering van taal binnen interbestuurlijke relaties (Toonen, 1987; Zuurmond red., 1994). Bij uniformering staat de vraag centraal in hoeverre interbestuurlijke monitoring leidt tot gedeelde terminologie. Het betreft hier uitsluitend het gebruik van dezelfde taal en gezamenlijk gedragen concepten binnen interbestuurlijke relaties. Het is ook mogelijk dat monitoring leidt tot geheel nieuwe taalkundige uitingen en concepten.

Het verwachtingspatroon van de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties binnen de culturele benadering kan derhalve als volgt worden verwoord.

Verwachtingspatroon culturele benadering

De verwachting is dat hoe betekenisvoller, herkenbaarder en interactiever monitoring is en hoe meer het instrument aansluit op de referentiekaders van de betrokken partijen, des te groter de doorwerking van het instrument. Deze doorwerking zal neerslaan in ritualisering, convergentie en/of uniformering van interbestuurlijke relaties.

4.4 Conclusies

In dit hoofdstuk stonden de volgende twee deelvragen centraal: *“welke benaderingen van doorwerking van monitors zijn te onderscheiden en welke kritische succesfactoren kunnen binnen elke benadering worden onderkend?”* en *“welke benaderingen van interbestuurlijke relaties kunnen worden onderscheiden en welke aspecten kunnen binnen elke benadering worden onderkend?”*

De assumpties die aan de drie beschreven benaderingen van doorwerking ten grondslag liggen en de daaruit afgeleide kritische succesfactoren zijn weergegeven in tabel 4.1.

Tabel 4.1: Drie benaderingen van doorwerking

	Doorwerking binnen rationele benadering	Doorwerking binnen politieke benadering	Doorwerking binnen culturele benadering
Assumpties			
Rol monitor	Gegevensbron	Machtsbron	Zingevingbron
Primaire gebruiker	Monitorende actor	Verschillende (potentiële) gebruikers	Verschillende gebruikscontexten
Focus gebruiker	Doelgericht	Belanggericht	Rolgericht
Aard doorwerking	Direct	Selectief	Indirect (reframing)
Proces van doorwerking	Lineair	Onvoorspelbaar	Voorspelbaar

Kritische succesfactoren			
	Betrouwbaarheid	Toegang	Betekenis
	Relevantie	Vertrouwen	Herkenbaarheid
	Doelgerichtheid	Belangen	Referentiekaders
	Bruikbaarheid	Concurrentie	Interacties

De assumpties die aan de drie beschreven benaderingen van interbestuurlijke relaties ten grondslag liggen en de daaruit afgeleide aspecten waarop de doorwerking van monitors zich kan voltrekken zijn weergegeven in tabel 4.2.

Tabel 4.2: Drie benaderingen van interbestuurlijke relaties

Interbestuurlijke relaties	Rationeel	Politiek	Cultureel
Assumpties			
	Rationele organisatie	Politieke stelsels	Optelsom van verschillende organisaties
	Hiërarchie	Verschillende machtscentra	Onafhankelijke entiteiten
	Uniformiteit	Ambigüiteit	Diversiteit
Aspecten			
	Standaardisering	Sanctionering	Ritualisering
	Hanteren van dezelfde definities, methoden en/of indicatoren	Implementeren van of dreigen met negatieve prikkels	Terugkerende interbestuurlijke gebeurtenissen
	Formalisering	Politisering	Convergentie
	Vastleggen van (spel)regels, normen en voorschriften	Versterken van interbestuurlijke discussies	Doorbreken van verkokerde praktijken en structuren
	Centralisatie	Monopolisering	Uniformering
	Structurele aantasting van autonomie van actoren	Structurele verandering van macht en afhankelijkheidsrelaties	Spreken met dezelfde taal en hanteren van gedeelde concepten

Op basis van deze drie benaderingen van doorwerking en interbestuurlijke relaties zijn drie verwachtingspatronen geformuleerd ten aanzien van de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties.

De verwachting van de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties binnen de rationele benadering is als volgt verwoord: *hoe betrouwbaarder, relevanter, doelgerichter en bruikbaar monitoring is, des te groter de doorwerking van het instrument. Deze doorwerking zal neerslaan in standaardisatie, formalisering en/of centralisatie van interbestuurlijke relaties.*

De verwachting van de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties binnen de politieke benadering is als volgt verwoord: *hoe toegankelijker de monitor is, hoe meer vertrouwen de monitor oproept, hoe dichter het instrument staat bij gevestigde belangen en hoe belangrijker het instrument is voor de uitvoering van de eigen taken, des te groter de doorwerking van het instrument. Deze doorwerking zal neerslaan in sanctionering, politisering en/of monopolisering van interbestuurlijke relaties.*

De verwachting van de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties binnen de culturele benadering is als volgt verwoord: *hoe betekenisvoller, herkenbaarder en interactiever monitoring is en hoe meer het instrument aansluit op de referentiekaders van de betrokken partijen, des te groter de doorwerking van het instrument. Deze doorwerking zal neerslaan in ritualisering, convergentie en/of uniformering van interbestuurlijke relaties.*

In het volgende hoofdstuk worden de centrale concepten in de redeneerlijn die tot nu toe is opgezet geoperationaliseerd in meetbare onderzoekstermen. Dit conceptuele model vormt de basis van het empirische onderzoek. Daarnaast bevat het volgende hoofdstuk een verantwoording van de onderzoeksmethoden.

Hoofdstuk 5: Onderzoeksdesign

“There are no perfect research designs.”

Patton, 1990:162.

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn drie verwachtingspatronen geformuleerd ten aanzien van de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties. Om deze verwachtingspatronen te kunnen confronteren met de empirie is het noodzakelijk dat de centrale begrippen uit deze studie geoperationaliseerd worden. Op basis daarvan kan de empirie beschreven en geanalyseerd worden. In dit hoofdstuk wordt dan ook de volgende deelvraag vertaald in onderzoekbare indicatoren: *op welke wijze mag worden verwacht dat monitoring doorwerkt in interbestuurlijke relaties?*

Dit hoofdstuk heeft de volgende opbouw. In paragraaf 5.2 wordt het conceptuele model gepresenteerd. Dit model is een operationalisatie van de drie benaderingen die in de vorige hoofdstukken op basis van theoretische inzichten zijn beschreven. Binnen iedere benadering krijgen de centrale concepten monitoring, doorwerking en interbestuurlijke relaties een andere invulling. Om die reden zijn in het vorige hoofdstuk drie verschillende verwachtingspatronen ten aanzien van de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties geformuleerd. Het doel van deze paragraaf is om deze drie verwachtingspatronen onderzoekbaar te maken. In paragraaf 5.3 staat een verantwoording van de onderzoeksmethoden. In paragraaf 5.4 staan de conclusies.

5.2 Conceptueel model

5.2.1 Operationalisatie rationele benadering

Allereerst herhaal ik het verwachtingspatroon dat in het vorige hoofdstuk op basis van de rationele benadering is geformuleerd (paragraaf 5.2.1.1). Vervolgens benoem ik indicatoren bij de functies die monitors binnen de rationele benadering kunnen vervullen (paragraaf 5.2.1.2). Daarna worden de kritische succesfactoren van doorwerking voorzien van indicatoren (paragraaf 5.2.1.3). Ten slotte worden indicatoren benoemd bij de benoemde aspecten van interbestuurlijke relaties waarbinnen de doorwerking van monitors zich naar verwachting zal voltrekken (paragraaf 5.2.1.4).

5.2.1.1 Verwachtingspatroon

De verwachting van de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties binnen de rationele benadering is in paragraaf 4.3.1.4 als volgt verwoord: *hoe betrouwbaarder, relevanter, doelgerichter en bruikbaarder monitoring is, des te groter de doorwerking van het instrument. Deze doorwerking zal neerslaan in standaardisatie, formalisering en/of centralisatie van interbestuurlijke relaties.*

In de volgende subparagrafen zullen de centrale begrippen uit dit verwachtingspatroon onderzoekbaar worden gemaakt door middel van indicatoren.

5.2.1.2 Indicatoren functies monitors

In paragraaf 3.2. is monitoring geconcretiseerd door een rationele invulling te geven aan de functies signaleren, sturen en verantwoorden, communiceren en/of leren.

De *signalerende* functie van monitors voor actoren binnen de rationele benadering is het op structurele basis aanleveren van beleidsrelevante informatie om onzekerheden te reduceren. Deze informatie dient als feedback om beleid te optimaliseren conform de doelen van de monitorende actor.

Indicator: de mate waarin de monitor feedback (agendapunten, input voor andere rapportages, prognoses en/of naslag) aanlevert.

De *sturende* functie van monitors voor actoren binnen de rationele benadering is het bieden van de mogelijkheid tot monocentrische beïnvloeding van het beleid (conform de doelen van de monitorende actor).

Indicator: de mate waarin de monitor doelconforme beïnvloeding van beleid mogelijk maakt.

De *communicerende* functie van monitors voor actoren binnen de rationele benadering is de (eenzijdige) overdracht van boodschappen (feedback) aan de monitorende actor.

Indicator: de mate waarin de monitor de overdracht van informatie faciliteert.

De *lerende* functie van monitors voor actoren binnen de rationele benadering is het aanreiken van feedback op grond waarvan de monitorende actor corrigerende beleidsmaatregelen kan nemen die beter aansluiten op zijn doelen en de effectiviteit van beleid vergroot.

Indicator: de mate waarin de monitor vergelijkingsmateriaal aanreikt.

Deze indicatoren verschaffen belangrijke informatie over de mate waarin actoren een rationele perceptie van monitoring hebben. In de volgende paragraaf worden indicatoren benoemd bij de kritische succesfactoren die naar verwachting van invloed zijn op de mate van doorwerking van monitors binnen de rationele benadering.

5.2.1.3 Indicatoren kritische succesfactoren

De kritische succesfactoren die naar verwachting van invloed zijn op de doorwerking van monitors binnen de rationele benadering zijn betrouwbaarheid, relevantie, doelgerichtheid en bruikbaarheid (zie paragraaf 4.3.1.2). In deze paragraaf worden deze kritische succesfactoren vertaald naar indicatoren.

Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid zegt iets over de mate waarin monitors door de actoren als onomstreden worden beschouwd. De mate van betrouwbaarheid wordt in deze studie onderzocht aan de hand van de criteria eenduidigheid, validiteit en onderbouwing van de gepresenteerde informatie (zie ook Weiss en Bucuvalas, 1980b; Kosten, 1983;

Tijssen, 1988; Van Egten, 1994; Bekkers e.a., 2004). Mogelijk zullen de respondenten ook andere criteria aandragen die volgens hen van invloed zijn op de betrouwbaarheid van het instrument en de informatie die het instrument genereert. Betrouwbaarheid kan overigens berusten op feiten, maar ook op percepties (reputatie). Bij de reputatie staat centraal welk gezag het instrument en de informatie heeft. Ook kunnen actoren er strategisch belang bij hebben om de betrouwbaarheid van het instrument (op niet rationele gronden) in twijfel te trekken. Aangezien bij interbestuurlijke monitoring verschillende actoren betrokken zijn, kunnen deze actoren dus verschillende beelden van betrouwbaarheid hebben.

Indicator: de mate waarin de monitor eenduidige, valide en/of onderbouwde informatie levert.

Relevantie

Informatie moet niet alleen betrouwbaar zijn, maar ook relevant. De relevantie van monitors wordt bepaald door de mate waarin het instrument voorziet in (informatie)behoeften van de actoren. Indicatoren van relevantie zijn de mate waarin monitors volledig en actueel zijn (zie ook Van Egten, 1994). Hierbij moet een aantal opmerkingen worden geplaatst. Allereerst is de informatiebehoefte geen vaststaand gegeven (dat wil zeggen statische behoefte), maar deze kan veranderen in de loop van de tijd (dat wil zeggen dynamische behoefte). Aangezien (beleids)doelen van actoren aan verandering onderhevig zijn, verandert daarmee ook hun informatiebehoefte. Deze dynamiek wordt in dit onderzoek meegenomen door de historie van het instrument in ogenschouw te nemen. Daarnaast mag worden aangenomen dat de monitor voorziet in de informatiebehoeften van actoren. Aangezien bij interbestuurlijke monitoring verschillende actoren betrokken zijn, mag worden verondersteld dat deze actoren verschillende informatiebehoeften kunnen hebben. Per actor kan de relevantie van het instrument dus verschillend worden beleefd.

Indicator: de mate waarin de monitor volledig en/of actueel is.

Doelgerichtheid

Een uitgangspunt binnen de rationele benadering is dat actoren doelconform gedrag vertonen. Dit veronderstelt dat bij de actoren helderheid bestaat over de beleidsdoelen en de doelen van de interbestuurlijke monitor. De indicator van doelgerichtheid is dan ook de mate waarin de beleidsdoelen en doelen van de monitor helder zijn geformuleerd. Deze indicator wordt in deze studie onderzocht met behulp van de beleidstheorie die actoren hanteren. Een beleidstheorie stelt actoren in staat om beleidsdoelen concreet, meetbaar en eenduidig te formuleren (zie ook Hoogerwerf en Herweijer red., 1998). Deze beleidstheorie bevat idealiter ook een visie op monitoring. Het ontbreken van een beleidstheorie kan leiden tot een ongericht en onbegrensd verzamelen van al dan niet relevante beleidsinformatie. Op politieke gronden kunnen actoren er overigens belang bij hebben om beleidsdoelen vaag en abstract te houden. Bovendien kunnen de (beleids)doelstellingen van actoren aan verandering onderhevig zijn (zie ook voorgaand betoog).

Indicator: de mate waarin een impliciete of expliciete beleidstheorie aan de monitor ten grondslag ligt.

Bruikbaarheid

Bruikbaarheid impliceert toepasbaarheid. Informatie uit beleidsmonitors leent zich niet altijd voor (directe) beleidstoepassingen. Vaak is een vertaalslag nodig om de

bevindingen uit monitors te vertalen in bruikbare kennis (zie ook Lindblom en Cohen, 1979). In deze studie wordt de mate van bruikbaarheid onderzocht door te kijken in hoeverre sprake is van een aansluiting tussen de beleidsdoelen enerzijds en de indicatoren met behulp waarvan de voortgang van het beleid wordt gemeten anderzijds. Daarnaast wordt onderzocht in hoeverre het aggregatieniveau van de gepresenteerde informatie aansluit op het gewenste aggregatieniveau van de gebruiker(s). Ook hier geldt wederom de redenering dat verschillende actoren die bij interbestuurlijke monitoring betrokken zijn verschillende beelden kunnen hebben bij de vermeende bruikbaarheid van monitors.

Indicator: de mate waarin de beleidsdoelen en de indicatoren van de monitor aan elkaar gekoppeld zijn en/of de mate waarin sprake is van een koppeling tussen het feitelijke aggregatieniveau (aanbod) en het gewenste aggregatieniveau (vraag).
--

Deze indicatoren verschaffen belangrijke informatie over de rationele percepties van actoren ten aanzien van de verwachte doorwerking van monitors. In de volgende paragraaf worden indicatoren benoemd bij de aspecten van interbestuurlijke relaties waarbinnen de doorwerking van monitors zich in de perceptie van de actoren naar verwachting voltrekt.

5.2.1.4 Indicatoren interbestuurlijke relaties

In het vorige hoofdstuk is de verwachting uitgesproken dat monitors binnen de rationele benadering op drie manieren kunnen doorwerken, namelijk in standaardisering, formalisering en/of centralisatie van interbestuurlijke relaties. Deze drie aspecten van interbestuurlijke relaties worden nu nader geoperationaliseerd.

Standaardisering

Met behulp van interbestuurlijke monitoring kan standaardisering (zowel in de zin van processen als producten) gestimuleerd of zelfs afgedwongen worden. Standaardisering heeft verschillende aspecten. Bij interbestuurlijke monitoring moet gedacht worden aan het realiseren van uniforme definities, uniforme meetindicatoren, uniforme meetmethoden en/of uniforme meetfrequenties. Zeker bij interbestuurlijke monitors is standaardisering een grote opgave en uitdaging. Het voordeel van standaardisatie is dat de onzekerheid ten aanzien van de uit te wisselen informatie wordt gereduceerd. Standaardisatie kan om die reden resulteren in transparantie en betrouwbare informatie. Hierdoor wordt de uitwisseling van bepaalde gegevens meer voorspelbaar en neemt de kwaliteit van de gegevens toe (Van Banning e.a., 1999). Nadelen van standaardisatie is dat partijen kwetsbaar kunnen worden voor afrekenen en dat 'oude' informatie niet meer bruikbaar is. Als gevolg hiervan is de verwachting dat actoren in de onderzochte cases op verschillende manieren op standaardiseringsinitiatieven zullen reageren.

Indicator: de mate waarin interbestuurlijke monitoring volgens standaarden verloopt. Deze standaarden kunnen betrekking hebben op de gehanteerde definities, indicatoren, methoden en/of meetfrequenties.

Formalisering

Bij de rationele benadering is het belangrijk dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het kader van interbestuurlijke monitoring helder zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. De informatieuitwisseling kan gebaseerd zijn op wettelijke

bevoegdheden, maar ook op (vrijwillige) afspraken, informatiestatuten of protocollen (Van Banning e.a., 1999). De indicator van formalisering is de mate waarin de spelregels en afspraken met betrekking tot interbestuurlijke monitoring zijn vastgelegd in schriftelijke documenten. Hierbij moet gedacht worden aan wet- en regelgeving, beleidskaders, (vrijwillige) afspraken, bestuursakkoorden, overeenkomsten en/of statuten, waarin spelregels en afspraken over interbestuurlijke informatieuitwisseling zijn vastgelegd.

Indicator: de mate waarin afspraken over interbestuurlijke monitoring zijn vastgelegd in protocollen, reglementen, procedures, handleidingen, convenanten en/of beleidskaders.

Centralisatie

Binnen de rationele benadering kan monitoring doorwerken in het centraliseren van interbestuurlijke relaties. Van centralisatie is sprake wanneer de autonomie van provincies en gemeenten kleiner wordt. Van decentralisatie is sprake wanneer de autonomie van provincies en gemeenten groter wordt. Interbestuurlijke monitoring kan resulteren in meer centralisatie door de rijksoverheid (controle), maar ook ingezet worden in het kader van decentralisatie, zodat het beleid op hoofdlijnen gevolgd kan blijven worden. Relevante aspecten van centralisatie zijn de mate waarin het rijk de centrale coördinatie van het instrument verzorgt en in het kader van monitoring taken en verantwoordelijkheden naar zich toe trekt. Ook kan het rijk medewerking bij monitoring afdwingen door middel van dwingende voorschriften, zoals de verplichting om gegevens aan te leveren.

Indicator: de mate waarin interbestuurlijke monitoring leidt tot een verschuiving van taken, verantwoordelijken en bevoegdheden in de richting van de centrale overheid.

Het verwachtingspatroon op basis van de rationele benadering is nu geoperationaliseerd in onderzoekbare indicatoren. In de volgende paragraaf wordt het verwachtingspatroon op basis van de politieke benadering voorzien van onderzoekbare indicatoren.

5.2.2 Operationalisatie politieke benadering

Allereerst herhaal ik het verwachtingspatroon dat in het vorige hoofdstuk op basis van de politieke benadering is geformuleerd (paragraaf 5.2.2.1). Vervolgens benoem ik indicatoren bij de functies die monitors binnen de politieke benadering kunnen vervullen (paragraaf 5.2.2.2). Daarna worden de kritische succesfactoren van doorwerking voorzien van indicatoren (paragraaf 5.2.2.3). Ten slotte worden indicatoren benoemd bij de benoemde aspecten van interbestuurlijke relaties waarbinnen de doorwerking van monitors zich naar verwachting zal voltrekken (paragraaf 5.2.2.4).

5.2.2.1 Verwachtingspatroon

De verwachting van de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties binnen de politieke benadering is in paragraaf 4.3.2.4 als volgt verwoord: *hoe toegankelijker de monitor is, hoe meer vertrouwen de monitor oproept, hoe dichter het instrument staat bij de gevestigde belangen en hoe belangrijker het instrument is voor de uitvoering van de eigen taken, des te groter de doorwerking van het instrument. Deze*

doorwerking zal neerslaan in sanctionering, politisering en/of monopolisering van interbestuurlijke relaties.

In de volgende subparagrafen zullen de centrale begrippen uit dit verwachtingspatroon onderzoekbaar worden gemaakt door middel van indicatoren.

5.2.2.2 Indicatoren functies monitors

In paragraaf 3.3 is monitoring geconcretiseerd door een politieke invulling te geven aan de functies signaleren, sturen en verantwoorden, communiceren en/of leren.

De *signalerende* functie van monitors voor actoren binnen de politieke benadering is het betwisten van en heronderhandelen over waargenomen signalen ten einde de eigen (informatie)positie in de arena te handhaven of te versterken ten koste van concurrerende actoren.

Indicator: de mate waarin de monitor selectief omgaat met signalen.

De *sturende* functie van monitors voor actoren binnen de politieke benadering ligt in de mogelijkheid om informatie en daarmee macht te genereren waarmee actoren hun posities trachten te handhaven of te versterken. De verkregen transparantie biedt mogelijkheden om controle uit te oefenen, maar kan ook resulteren in een versterkte positie bij ruilrelaties.

Indicator: de mate waarin de monitor controle mogelijk maakt.

De *communicerende* functie van monitors voor actoren binnen de politieke benadering is de inzet als overredingsinstrument om de beeldvorming van andere actoren in de gewenste richting te beïnvloeden.

Indicator: de mate waarin de monitor de argumentatie van actoren versterkt.

De *lerende* functie van monitors voor actoren binnen de politieke benadering is het benutten van de mogelijkheid om te reageren of te anticiperen op beïnvloedingspogingen van andere actoren.

Indicator: de mate waarin de monitor de belangen van actoren behartigt.

Deze indicatoren verschaffen belangrijke informatie over de mate waarin actoren een politieke perceptie van monitoring hebben. In de volgende paragraaf worden indicatoren benoemd bij de kritische succesfactoren die naar verwachting van invloed zijn op de mate van doorwerking van monitors binnen de politieke benadering.

5.2.2.3 Indicatoren kritische succesfactoren

De kritische succesfactoren die naar verwachting van invloed zijn op de doorwerking van monitors binnen de politieke benadering zijn toegang, vertrouwen, belangen en concurrentie (zie paragraaf 4.3.2.2.). In deze paragraaf worden deze kritische succesfactoren vertaald naar indicatoren.

Toegang

Binnen de politieke benadering is informatie geen neutrale feitenbron, maar een machtsbron. Toegang hebben en verkrijgen tot informatie die bij interbestuurlijke

monitoring wordt vergaard is daarmee een potentiële bron van macht (Pfeffer en Salancik, 1978). De indicator is de mate waarin de betrokken partijen ongeclausuleerd kunnen beschikken over de informatie die in het kader van de monitoring wordt uitgewisseld. De aanname is dat iedere poging om de toegang tot informatie te veranderen (dat wil zeggen verruimen of beperken) kan worden gezien als een poging om de machtsbalans (dat wil zeggen de informatiepositie) te veranderen. Toegang tot informatie heeft overigens niet alleen betrekking op de informatie zelf (dat wil zeggen de monitor), maar ook op interbestuurlijke overlegkanalen waarin afspraken over de toegang tot informatie worden gemaakt. In deze studie wordt toegang onderzocht door te kijken naar de beschikbaarheid van de monitorinformatie en de openheid van de interbestuurlijke overlegfora voor actoren, waarin monitoring op de agenda staat (zie ook Van Egten, 1994). Verschillende partijen kunnen verschillende belangen hebben bij de toegang tot informatie. De informatievragende partij heeft doorgaans behoefte aan volledige informatie, terwijl de informatieaanbiedende partij eerder geneigd is om daar terughoudend in te zijn, omdat volledige openheid diens positie kan schaden. Bij de analyse van de cases zal hier rekening mee moeten worden gehouden.

Indicator: de mate waarin partijen kunnen beschikken over informatie uit monitors en de mate waarin interbestuurlijke overlegfora een open karakter hebben.

Vertrouwen

Binnen de politieke benadering van doorwerking is het belangrijk dat partijen vertrouwen in elkaar hebben. Vertrouwen is de perceptie dat andere actoren goede bedoelingen hebben (Koppenjan en Klijn, 2004). Belangrijk is dat vertrouwen herbevestigd wordt en wederzijds voordeel voor de betrokken actoren oplevert. Vertrouwen bevordert de informatie-uitwisseling tussen actoren (Koppenjan en Klijn, 2004). In situaties waarin sprake is van wantrouwen, wordt informatieuitwisseling bemoeilijkt (en daarmee kans op doorwerking kleiner). Monitoring en vertrouwen kunnen overigens op gespannen voet staan met elkaar, omdat monitoring het etiket van controle kan hebben (Eshuis, 2006). Met name top-down monitoring wekt wantrouwen op en dat kan ertoe leiden dat partijen informatie achterhouden. Aan de andere kant kunnen met behulp van monitoring ook gemeenschappelijke doelen worden gerealiseerd en vertrouwen worden opgebouwd (Eshuis en Van Woerkum, 2003).

Indicator: de mate waarin partijen die bij interbestuurlijke monitoring zijn betrokken een positieve beeldvorming hebben over de intenties van andere partijen.

Belangen

Bij interbestuurlijke monitoring kunnen actoren verschillende belangen hebben. Iedere actor zal zichzelf dan ook de vraag stellen naar de mate waarin de interbestuurlijke monitor tegemoet komt aan diens belang (zie ook Weiss, 1980a). Indien het instrument niet conform het belang van een bepaalde actor is, zal deze actor op een strategische manier met het instrument omgaan. Zo kan de actor de informatie negeren of de kwaliteit van de informatie in twijfel trekken. Wanneer het instrument wel diens belangen behartigt dan zal hij veel waarde toekennen aan en investeren in het instrument (in de vorm van tijd en geld). Het belang van het instrument voor de actoren kan overigens ook niet los worden gezien van rationele factoren als relevantie en bruikbaarheid.

Indicator: de mate waarin interbestuurlijke monitoring aansluit op de individuele en/of collectieve belangen van partijen.

Concurrentie

In de beleidspraktijk kunnen verschillende informatiebronnen naast elkaar bestaan (Korsten, 1983; Lomas, 2000). Een monitor is daarom een informatiebron temidden van andere bronnen. Een indicator om de ‘concurrentiekracht’ van een interbestuurlijke monitor te onderzoeken is de mate waarin de relatieve waarde van de (informatie uit de) monitor ter discussie wordt gesteld met verwijzing naar concurrerende informatiebronnen. De aanname is dat hoe groter het (relatieve) belang actoren aan andere (concurrerende) informatiebronnen toekennen, des te kleiner het strategische potentieel van de interbestuurlijke monitor is. Actoren kunnen dan namelijk andere informatiebronnen als invloedsbron aanwenden. Belangrijk is het om te weten over welke informatiebronnen actoren beschikken en wat het relatieve belang is dat zij aan de interbestuurlijke monitor hechten en wat hun motivering daarbij is. De motivering is erg belangrijk omdat actoren vanuit strategisch oogpunt er belang bij kunnen hebben om het gezag van een belangrijke informatiebron in twijfel te trekken, wanneer deze informatie niet strookt met hun belangen.

Indicator: de mate waarin actoren interbestuurlijke monitoring prefereren in relatie tot andere instrumenten.

Deze indicatoren verschaffen belangrijke informatie over de politieke percepties van actoren ten aanzien van de verwachte doorwerking van monitors. In de volgende paragraaf worden indicatoren benoemd bij de aspecten van interbestuurlijke relaties waarbinnen de doorwerking van monitors zich in de perceptie van de actoren naar verwachting voltrekt.

5.2.2.4 Indicatoren interbestuurlijke relaties

In het vorige hoofdstuk is de verwachting uitgesproken dat monitors binnen de politieke benadering op drie manieren kunnen doorwerken, namelijk in sanctionering, politisering en/of monopolisering van interbestuurlijke relaties. Deze drie aspecten van interbestuurlijke relaties worden nu nader geoperationaliseerd.

Sanctionering

In de interbestuurlijke arena speelt invloed een belangrijke rol. Het aanwenden van invloed bij interbestuurlijke monitoring is erop gericht om de eigen positie te handhaven of te versterken en de positie van de andere actoren te verzwakken. Hierbij kan een actor gebruik maken van negatieve invloedsmogelijkheden (bijvoorbeeld dreigen met of implementeren van sancties) en positieve invloedsmogelijkheden (bijvoorbeeld financiële middelen of overreding). Belangrijke aandachtspunten zijn de machtsbronnen waarover actoren beschikken en de wijze waarop zij deze machtsbronnen inzetten ter behartiging van de eigen belangen. Het beschikken over de mogelijkheid om (bindende) afspraken over de aard en inhoud van uit te wisselen informatie af te dwingen is een voorbeeld van een (juridische) machtsbron. Een veronderstelling is dat de inzet van negatieve invloedsmogelijkheden (of het dreigen daarmee) leidt tot wantrouwen tussen actoren en strategisch gedrag versterkt. De inzet van positieve invloedsmogelijkheden kan daarentegen resulteren in meer vertrouwen tussen actoren en strategisch gedrag verminderen.

Indicator: de mate waarin interbestuurlijke monitoring gepaard gaat met het inzetten van positieve of negatieve invloedsmogelijkheden.
--

Politisering

Interbestuurlijke monitoring versterkt naar verwachting interbestuurlijke interacties. Deze interacties kunnen een constructief karakter hebben, maar ook strijdpunten aan het licht brengen. Politisering van interbestuurlijke relaties kan onderzocht worden door aandacht te besteden aan de interbestuurlijke discussiepunten en meningsverschillen die interbestuurlijke monitoring oproept. Deze discussiepunten kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het ontwerp van de monitor, het proces van monitoring en de uitkomsten van monitoring.

Indicator: de mate waarin interbestuurlijke monitoring interbestuurlijke strijdpunten uitlokt.

Monopolisering

Binnen de politieke benadering kan monitoring doorwerken in de monopolisering van interbestuurlijke relaties. Van monopolisering is sprake wanneer als gevolg van monitoring de machtsposities en afhankelijkheidsrelaties van actoren structureel veranderen. Binnen de politieke benadering zijn afhankelijkheden geen gegeven, maar kunnen afhankelijkheden verschuiven in de loop van de tijd.

Indicator: de mate waarin interbestuurlijke monitoring leidt tot eenzijdige verschuivingen van machtsposities en/of afhankelijkheidsrelaties.

Het verwachtingspatroon op basis van de politieke benadering is nu geoperationaliseerd in onderzoekbare indicatoren. In de volgende paragraaf wordt het verwachtingspatroon op basis van de culturele benadering voorzien van onderzoekbare indicatoren.

5.2.3 Operationalisatie culturele benadering

Allereerst herhaal ik het verwachtingspatroon dat in het vorige hoofdstuk op basis van de culturele benadering is geformuleerd (paragraaf 5.2.3.1). Vervolgens benoem ik indicatoren bij de functies die monitors binnen de culturele benadering kunnen vervullen (paragraaf 5.2.3.2). Daarna worden de kritische succesfactoren van doorwerking voorzien van indicatoren (paragraaf 5.2.3.3). Ten slotte worden indicatoren benoemd bij de benoemde aspecten van interbestuurlijke relaties waarbinnen de doorwerking van monitors zich naar verwachting zal voltrekken (paragraaf 5.2.3.4).

5.2.3.1 Verwachtingspatroon

De verwachting van de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties binnen de culturele benadering is in paragraaf 4.3.3.4 als volgt verwoord: *hoe betekenisvoller, herkenbaarder en interactiever monitoring is en hoe meer het instrument aansluit op de referentiekaders van de betrokken partijen, des te groter de doorwerking van het instrument. Deze doorwerking zal neerslaan in ritualisering, convergentie en/of uniformering van interbestuurlijke relaties.*

In de volgende subparagrafen zullen de centrale begrippen uit dit verwachtingspatroon onderzoekbaar worden gemaakt door middel van indicatoren.

5.2.3.2 Indicatoren functies monitors

In paragraaf 3.4. is monitoring geconcretiseerd door een culturele invulling te geven aan de functies signaleren, sturen en verantwoorden, communiceren en/of leren.

De *signalerende* functie van monitors voor actoren binnen de culturele benadering is het construeren en uitbeelden van een betekenisvolle werkelijkheid voor beleidsmakers.

Indicator: de mate waarin de monitor een betekenisvolle werkelijkheid construeert.

De *sturende* functie van monitors voor actoren binnen de culturele benadering is het (her)bevestigen van de mythe van betekenisvolle interventies in een beleidsveld

Indicator: de mate waarin de monitor het idee van zinvolle beleidsinterventies (her)bevestigt.

De *communicerende* functie van monitors voor actoren binnen de culturele benadering is het creëren van een gemeenschappelijke taal waarmee de beleidspraktijk op een zinvolle wijze beschreven en geïnterpreteerd wordt.

Indicator: de mate waarin de monitor een gemeenschappelijke taal creëert.

De *lerende* functie van monitors voor actoren binnen de culturele benadering is het realiseren van gedeelde praktijken, die tot uiting kunnen komen in gedeelde artefacten, normen en waarden en basisassumpties.

Indicator: de mate waarin monitor leidt tot gedeelde praktijken, tot uitdrukking komend in gedeelde artefacten, normen en waarden en/of basisassumpties.

Deze indicatoren verschaffen belangrijke informatie over de mate waarin actoren een culturele perceptie van monitoring hebben. In de volgende paragraaf worden indicatoren benoemd bij de kritische succesfactoren die naar verwachting van invloed zijn op de mate van doorwerking van monitors binnen de culturele benadering.

5.2.3.3 Indicatoren kritische succesfactoren

De kritische succesfactoren die naar verwachting van invloed zijn op de doorwerking van monitors binnen de culturele benadering zijn betekenis, herkenbaarheid, referentiekaders en interacties (zie paragraaf 4.3.3.2). In deze paragraaf worden deze kritische succesfactoren vertaald naar indicatoren.

Betekenis

In de culturele benadering heeft informatievergaring, los van de eventuele toepassingen, een waarde op zichzelf. Informatievergaring is namelijk een uitdrukking van de rationele gedachte (of zelfs mythe) dat informatie altijd waardevol en nuttig is (Feldman en March, 1981). Informatieuitwisseling kan als gevolg hiervan verworpen tot een doel, zonder gebruiksoogmerk. De indicator is de mate waarin de interbestuurlijke monitoringpraktijk door de betrokken actoren als zinvol wordt zien. De zin van de monitorpraktijk blijkt uit de betrokkenheid die de participanten tonen (bijvoorbeeld de aanwezigheid en inbreng bij overlegstructuren en participatie in werkgroepen). Ook is de monitor zinvol voor actoren wanneer interbestuurlijke monitoring niet ter discussie wordt gesteld. Er is dan kennelijk sprake van draagvlak.

De betekenis of zin van interbestuurlijke monitoring moet niet verward worden met rationeel nut (zie relevantie bij de rationele benadering) of politiek nut, namelijk het transparant maken van activiteiten van andere actoren, zodat hun positie wordt verzwakt (zie belangen bij de politieke benadering).

Indicator: de mate waarin actoren betrokkenheid tonen bij interbestuurlijke monitoring.

Herkenbaarheid

Binnen de culturele benadering is het belangrijk dat de inhoud van de monitor herkenbaar is voor de actoren die allemaal in verschillende settings opereren. De indicator hiervoor is de mate waarin de gehanteerde terminologie en beschreven problematiek van de interbestuurlijke monitor aansluit op de taal en beleavingswereld van de betrokken actoren (zie ook Beyer en Trice, 1982). Aspecten die inzicht geven in de herkenbaarheid van het instrument zijn de beschreven problematiek (In hoeverre herkennen de actoren zich in de beschreven issues? Welke zaken zijn volgens de respondenten onderbelicht?), het gehanteerde jargon (aansprekend of afstandelijk), de toegankelijkheid van het rapport in figuurlijke zin (overzichtelijkheid). Deze toegankelijkheid moet niet verward worden met de letterlijke toegang tot informatie (zie de politieke benadering).

Indicator: de mate waarin interbestuurlijke monitoring een gedeelde problematiek tot uitdrukking brengt.

Referentiekaders

In het voorgaande betoog is geconstateerd dat interbestuurlijke monitoring is ingebed in een setting van actoren met verschillende praktijken, gewoonten en routines. Actoren hebben om die reden verschillende referentiekaders. Belangrijk is dan ook dat interbestuurlijke monitoring aansluit op de referentiekaders van de verschillende actoren (Weiss, 1980a). De aanname is dat een interbestuurlijke monitor pas als zinvol wordt ervaren wanneer er aansluiting is of wordt gezocht met reeds bestaande interbestuurlijke praktijken. De verwachting is dat een flexibele monitor beter aansluit op bestaande praktijken dan een stabiele monitor. De flexibiliteit van het instrument kan in de cases worden onderzocht door met behulp van documenten en interviews na te gaan welke wijzigingen monitors en het proces in de loop van de tijd hebben ondergaan en of deze veranderingen door actoren als nuttig worden ervaren. Overigens kunnen aan veranderingen van het instrument ook rationele of politieke overwegingen ten grondslag liggen. Ook kan flexibiliteit op gespannen voet staan met de rationele eis van continuïteit van het instrument.

Indicator: de mate waarin interbestuurlijke monitoring aansluiting zoekt en/of vindt bij bestaande interbestuurlijke praktijken.

Interacties

Bij interbestuurlijke monitoring heeft interactie ook een belangrijke waarde op zichzelf, namelijk het creëren van een gezamenlijke taal en het opdoen van gezamenlijke ervaringen (zie ook Fidler en Johnson, 1984). De veronderstelling is dat de waarde van interactie wordt bepaald door de intensiteit ervan. De indicator is dan ook de mate waarin interbestuurlijke monitoring leidt tot een intensivering van interbestuurlijke interacties en de creatie van een gemeenschappelijke taal. Deze indicator kan worden onderzocht door zowel te kijken naar de aard en intensiteit van informele en formele interacties en of het instrument daarbij al dan niet wordt gezien

als een gezamenlijk instrument. Intensieve interacties kunnen overigens niet alleen leiden tot een gedeelde taal en ervaringen, maar ook belangentegenstellingen zichtbaarder maken en partijen uit elkaar drijven (zie de politieke benadering).

Indicator: de mate waarin interbestuurlijke monitoring interbestuurlijke interacties en samenwerking intensiveert.

Deze indicatoren verschaffen belangrijke informatie over de culturele percepties van actoren ten aanzien van de verwachte doorwerking van monitors. In de volgende paragraaf worden indicatoren benoemd bij de aspecten van interbestuurlijke relaties waarbinnen de doorwerking van monitors zich in de perceptie van de actoren naar verwachting voltrekt.

5.2.3.4 Indicatoren interbestuurlijke relaties

In het vorige hoofdstuk is de verwachting uitgesproken dat monitors binnen de culturele benadering op drie manieren kunnen doorwerken, namelijk in ritualisering, convergentie en/of uniformering van interbestuurlijke relaties. Deze drie aspecten van interbestuurlijke relaties worden nu nader operationaliseerd.

Ritualisering

Binnen de culturele benadering heeft informatieuitwisseling een belangrijke rituele betekenis (Feldman en March, 1981). Met rituelen geven actoren betekenis aan hun handelen. De verwachting is dan ook dat monitoring resulteert in rituele, betekenisvolle en duurzame praktijken. De indicator is de mate waarin ad-hoc praktijken door bestuurlijke monitoring worden geroutiniseerd tot vanzelfsprekende praktijken. Concreet betekent dit dat in deze studie aandacht wordt besteed aan de waarneembare terugkerende gebeurtenissen die het directe gevolg zijn van interbestuurlijke monitoring. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de manier waarop monitors naar buiten worden gebracht (presentatie), belangrijke evenementen waarmee interbestuurlijk commitment wordt beoogd (bijvoorbeeld informatiebijeenkomsten, nieuwsbrieven, communicatieplannen, het formuleren van gemeenschappelijke visies, enzovoort). Ook is het de vraag of interbestuurlijke monitoring leidt tot andere manieren van werken en doen (bijvoorbeeld andere overlegvormen, spelregels en omgangsvormen). Deze indicator moet niet verward worden met formalisering (zie de rationele benadering). Formalisering is namelijk een middel om doelen te bereiken, terwijl ritualisering een belangrijk zinvol doel op zichzelf is.

Indicator: de mate waarin interbestuurlijke monitoring terugkerende gebeurtenissen initieert.

Convergentie

Als gevolg van de verschillende rollen en rolopvattingen is het openbaar bestuur een gefragmenteerd geheel. Functionele differentiatie is hierbij onvermijdelijk en kan vanuit de verschillende benaderingen verschillend worden beoordeeld. Vanuit de rationele benadering is verkokering het gevolg van een optimale interbestuurlijke taakverdeling en dus niet problematisch. Volgens de politieke benadering is verkokering het onvermijdbare gevolg van verschillende belangen. Volgens de culturele benadering kan functionele differentiatie bij interbestuurlijke monitoring problematisch zijn, omdat dit leidt tot een verkokerde tijd op de beleidspraktijk en

verschillende interpretaties van en visies op interbestuurlijke monitoring. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitors leiden tot gedeelde percepties van de werkelijkheid (convergentie). Relevante onderzoekbare aspecten zijn verkokering en ontkokering (en de vermeende rol van de interbestuurlijke monitor daarbij). Van convergentie is sprake wanneer monitors resulteren in een integrale manier van werken door verschillende bestuurslagen heen.

Indicator: de mate waarin interbestuurlijke monitoring verkokerde praktijken en structuren doorbreekt.
--

Uniformering

Al eerder is gewezen op het feit dat interbestuurlijke monitoring kan resulteren in gedeelde praktijken. De indicator is de mate waarin actoren dezelfde visies hebben en dezelfde concepten hanteren. Deze visies en concepten (en mogelijke verschuivingen daarin) kunnen met name worden getraceerd in beleidsstukken. Aspecten hierbij zijn de centrale concepten die in de beleidsstukken en monitors worden gehanteerd (en mogelijke verschuivingen daarin). Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de vraag in hoeverre de verschillende actoren dezelfde terminologie en concepten hanteren. Het verschil met rationele standaardisatie is dat standaardisatie een middel is tot een beoogd doel (namelijk betere informatie), terwijl uniformering ook (deels) een onbedoeld of spontaan gevolg van monitoring kan zijn en ook een waarde op zichzelf heeft, namelijk het verhogen van de kwaliteit van de interacties door het spreken van dezelfde taal. Het is overigens niet gemakkelijk om met interbestuurlijke monitoring een brug te slaan tussen verschillende tradities en een gedeelde praktijk tot stand te brengen.

Indicator: de mate waarin interbestuurlijke monitoring gedeelde terminologie en/of gedeelde concepten creëert.
--

De drie verwachtingspatronen zijn nu geoperationaliseerd in onderzoekbare indicatoren. In de volgende paragraaf worden de onderzoeksmethoden verantwoord.

5.3 Verantwoording onderzoeksmethoden

De inhoud en vorm van het onderzoeksdesign is afhankelijk van het onderzoeksdoel. De doelstelling van dit onderzoek is het identificeren van de wijze waarop monitoring doorwerkt in interbestuurlijke relaties. Dit onderzoek heeft een exploratief (verkenkend) karakter. Een pasklare theorie is niet voorhanden. Het conceptuele model dat in deze studie is ontwikkeld moet worden gezien als een verwachtingspatroon ten aanzien van de doorwerking van monitoring (onafhankelijke variabele) in interbestuurlijke relaties (afhankelijke variabele). Met behulp van dit conceptuele model kunnen ontwikkelingen die zich voordoen in de empirische praktijk van het Nederlandse openbaar bestuur geïnterpreteerd worden. Deze empirische bevindingen kunnen vervolgens aanleiding zijn om het conceptuele model bij te stellen.

Onderzoeksstrategie

De benodigde kennis en inzichten kunnen op verschillende manieren verkregen worden. Er is een breed scala aan onderzoeksstrategieën te onderscheiden ('t Hart e.a., 1996; Swanborn, 2002; Yin, 1989). In dit onderzoek is gekozen voor een combinatie van verschillende onderzoeksstrategieën. Deze combinatie wordt ook wel

methodologische triangulatie genoemd (Patton, 1990). De redenering hierachter is dat de krachten van de gehanteerde onderzoeksstrategieën gecombineerd worden met rijkere inzichten als resultaat. Tegelijk kunnen de zwaktes van afzonderlijke onderzoeksstrategieën door het combineren van onderzoeksstrategieën opgevangen worden.

Deze combinatie zal bestaan uit onderzoek van bestaand materiaal (waarbij zowel informatiebronnen uit de bestuurspraktijk alsmede wetenschappelijke informatiebronnen worden geraadpleegd) en veldonderzoek dat de vorm van een meervoudige case study aan zal nemen. De argumentatie voor deze aanpak is als volgt.

Het raadplegen van bestaand materiaal heeft mede te maken met het verkennende karakter van het onderzoek. Er is namelijk veel praktische informatie over monitoring voorhanden. Literatuur over de doorwerking van monitoring in interbestuurlijke relaties is daarentegen schaarser. Doorwerkings-, evaluatie- en beleidsliteratuur biedt echter wel aanknopingspunten.

De belangrijkste reden om veldonderzoek te verrichten is het feit dat veldonderzoek de mogelijkheid biedt om de diepte in te gaan en fenomenen intensiever te bestuderen. Het veldonderzoek zal het karakter hebben van een meervoudige case-study. Binnen de afzonderlijke case-study's zullen schriftelijke informatiebronnen worden bestudeerd, waaronder monitorrapportages, beleidsdocumenten en verslagen van interbestuurlijke overleggen. Daarnaast zullen semi-gestructureerde interviews met stakeholders worden afgenomen. Interviews zijn belangrijk om nuances, interpretaties en percepties van actoren te achterhalen.

Meervoudige case-study

Het woord case komt van het Latijnse casus en betekent oorspronkelijk eenvoudig voorval, gebeurtenis, toestand of conditie.

Een case-study is een empirisch onderzoek dat:

1. een hedendaags fenomeen binnen de natuurlijke omgeving bestudeert;
2. waarbij de grenzen tussen het onderzochte fenomeen en de context vooraf niet helder zijn;
3. en waarbij doorgaans verschillende databronnen worden gebruikt (Swanborn, 2002; Yin, 1989).

De methode van het case-onderzoek is één van de meest gebruikte methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Ook in dit onderzoek zullen enkele case-study's worden uitgevoerd. De kracht van een meervoudige case-study is dat de empirische resultaten uit de afzonderlijke case-study's met elkaar vergeleken kunnen worden.

Argumenten die de keuze voor case-study's binnen dit onderzoek rechtvaardigen hebben in de eerste plaats te maken met het exploratieve karakter van dit onderzoek. Er wordt intensief onderzoek naar een relatief onbekend fenomeen verricht, waarbij op voorhand niet is vast te stellen welke variabelen precies een rol spelen en wat de verhouding tussen deze variabelen is. Een case-study is een vorm van intensief onderzoek, waarbij aan een groot aantal relevante variabelen tegelijk aandacht kan worden besteed (Swanborn, 2002; Yin, 1989). Dit in tegenstelling tot survey's,

waarbij een beperkt aantal variabelen bij een groot aantal respondenten gemeten wordt.

In de tweede plaats krijgt monitoring vorm en inhoud binnen verschillende dimensies en contexten. Case-study's bieden mogelijkheden om deze verschillende dimensies tegelijk en in onderlinge samenhang te belichten. Die vorm en inhoud wordt mede bepaald door de verschillende betekenissen die de partijen in het interbestuurlijke verkeer toekennen aan monitors. Het achterhalen van de mogelijk verschillende betekenissen die uiteenlopende partijen aan monitors toekennen, zijn slechts te achterhalen door de diepte in te gaan

Op deze wijze vormen de case-study's het begin van een reconstructieproces teneinde patronen van doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties te ontdekken. Daarnaast zijn case-study's in het algemeen vooral geschikt om 'hoe' en 'waarom' vragen te beantwoorden (Yin, 1989) Op grond van deze argumentatie ligt de keuze voor case-study's in dit onderzoek voor de hand, omdat het in dit onderzoek vooral gaat om de vraag hoe doorwerkingsprocessen van monitors in interbestuurlijke relaties verlopen.

Verantwoording case-study selectie

In deze studie worden drie verschillende cases onderzocht.

De eerste casus is het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM). Het NEM is in 1995 opgericht en gericht op het verbeteren van de informatievoorziening van het natuurbeleid. Het NEM richt zich daarbij met name op soorten, die in afzonderlijke meetnetten periodiek gevolgd worden. Informatie uit deze meetnetten vindt onder meer haar weg in specifieke meetnetrapportages, een algemene jaarlijkse voortgangsrapportage en de Natuurbalans.

De tweede casus is het Grotestedenbeleid (GSB). Het GSB ging in 1994 van start en is gericht op het verbeteren van de leefbaarheid, veiligheid en economische vitaliteit van de grote steden. De ontwikkeling van het GSB wordt jaarlijks beschreven in het Jaarboek GSB.

De derde casus is het waterbeleid. De voortgang van dit beleid wordt sinds 1998 jaarlijks beschreven in de rapportage Water in Beeld (WIB). Deze rapportage heeft ook voorlopers. Bij de totstandkoming van WIB is een groot netwerk van actoren betrokken.

Bij de selectie van deze cases zijn de volgende selectiecriteria in acht genomen.

Het eerste selectie criterium is dat sprake moet zijn minimaal twee verschillende bestuurslagen (Rijk, provincies en/of gemeenten) die bij de betreffende monitor betrokken zijn. Deze studie richt zich immers op de doorwerking van monitoring in interbestuurlijke relaties. Deelnemers van het NEM zijn de ministeries van LNV en VROM, het CBS, het RIVM/MNP, de provincies en PGO's. Bij het GSB zijn verschillende ministeries betrokken, waaronder het ministerie van BZK die het beleid coördineert. Daarnaast participeren 31 steden in het GSB. Actoren die betrokken zijn bij het waterbeleid en WIB zijn de ministeries van VenW, VROM en LNV, de provincies, de waterschappen en de gemeenten.

Het tweede selectie criterium is dat sprake moet zijn van schriftelijke (dus traceerbare) en periodieke monitorrapportages. In hoofdstuk twee is dit namelijk als een belangrijk kenmerk van monitoring benoemd. Het NEM levert afzonderlijke meetnetrapportages op, namelijk een voortgangsrapportage van het NEM en voorziet in gegevens voor de Natuurbalans. Ontwikkelingen binnen het GSB worden beschreven in het Jaarboek GSB. De voortgang van het waterbeleid wordt beschreven in Water in Beeld.

Het derde selectie criterium is het beleidsveld. Ik heb ervoor gekozen om verschillende beleidsvelden te onderzoeken. De achterliggende overweging is de aanname dat interbestuurlijke relaties en monitors binnen verschillende beleidsvelden een verschillend karakter kunnen hebben. Het NEM heeft betrekking op het natuurbeleid. Het GSB is gericht op stedelijk beleid. Dit beleid is nog niet uitgekristalliseerd. De monitoring van het GSB heeft deels een kwalitatief en deels een kwantitatief karakter. Het WIB is gericht op het waterbeleid. Het natuur- en waterbeleid zijn meer uitgekristalliseerd dan het GSB. Bovendien hebben deze beleidsterreinen een langere traditie met monitoring. De monitoring op beide beleidsterreinen heeft verder een sterk kwantitatief stempel.

Het vierde criterium is de geschiedenis van de monitor. In deze studie ben ik op zoek naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties. Dit betekent dat monitors een zekere geschiedenis moeten hebben. Bij een recente monitor of een monitor in de ontwikkelingsfase is de doorwerking namelijk (nog) niet te onderzoeken. Het NEM is in 1995 opgericht. De eerste Natuurbalans verscheen in 1997. Sinds 1998 verschijnt jaarlijks een voortgangsrapportage van het NEM (Landelijke Natuurmeetnetten). In 1996 verscheen het eerste Jaarboek GSB. De rapportage Water in Beeld verscheen voor het eerst in 1998 als opvolger van rapportages die sinds 1985 werden uitgebracht.

5.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is het conceptuele model gepresenteerd. Dit model is een operationalisatie van de drie benaderingen die in de vorige hoofdstukken op basis van theoretische inzichten zijn beschreven. Binnen iedere benadering hebben de centrale concepten monitoring, doorwerking en interbestuurlijke relaties een andere invulling gekregen. Dat resulteerde in verschillende verwachtingspatronen ten aanzien van de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties. In dit hoofdstuk zijn deze drie verwachtingspatronen onderzoekbaar gemaakt door middel van indicatoren. Daarnaast is in dit hoofdstuk de keuze voor een drietal case-study's beredeneerd. De kern van het conceptuele model is weergegeven in figuur 5.1.

Figuur 5.1: Doorwerking monitors in interbestuurlijke relaties

Funcities van monitors	Kritische succesfactoren doorwerking	Aspecten van interbestuurlijke relaties
Rationele benadering	►	►
Signaleren Indicator: de mate waarin de monitor feedback (agendapunten, input voor	Betrouwbaarheid Indicator: mate waarin de monitor eenduidige, valide en/of onderbouwde informatie levert.	Standaardisering Indicator: mate waarin interbestuurlijke monitoring volgens standaarden verloopt.

andere rapportages, prognoses en/of naslag) aanlevert. Sturen en verantwoorden Indicator: de mate waarin de monitor doelconforme beïnvloeding van beleid mogelijk maakt. Leren Indicator: de mate waarin de monitor vergelijkingsmateriaal aanreikt. Communiceren Indicator: de mate waarin de monitor de overdracht van informatie faciliteert.	Relevantie Indicator: mate waarin de monitor volledig en/of actueel is. Doelgerichtheid Indicator: mate waarin een impliciete of expliciete beleidstheorie aan de monitor ten grondslag ligt. Bruikbaarheid Indicator: mate waarin doelen en indicatoren van de monitor aan elkaar gekoppeld zijn en/of de mate waarin sprake is van een koppeling tussen het feitelijke aggregatieniveau (aanbod) en het gewenste aggregatieniveau (vraag).	Deze standaarden kunnen betrekking hebben op de gehanteerde definities, indicatoren, methoden en/of frequenties. Formalisering Indicator: mate waarin afspraken over interbestuurlijke monitoring zijn vastgelegd in protocollen, reglementen, procedures, handleidingen, convenanten en/of beleidskaders. Centralisatie Indicator: mate waarin interbestuurlijke monitoring leidt tot een verschuiving van taken, verantwoordelijken en bevoegdheden in de richting van de centrale overheid.
Politieke benadering ►►		
Signaleren Indicator: de mate waarin de monitor selectief omgaat met signalen. Sturen en verantwoorden Indicator: de mate waarin de monitor controle mogelijk maakt. Leren Indicator: de mate waarin de monitor de belangen van actoren behartigt. Communiceren Indicator: de mate waarin de monitor de argumentatie van actoren versterkt.	Toegang Indicator: mate waarin partijen kunnen beschikken over informatie uit monitors en de mate waarin interbestuurlijke overlegfora een open karakter hebben. Vertrouwen Indicator: mate waarin partijen die bij interbestuurlijke monitoring zijn betrokken een positieve beeldvorming hebben over de intenties van andere partijen. Belangen Indicator: mate waarin interbestuurlijke monitoring aansluit op de individuele en/of collectieve belangen van partijen. Concurrentie Indicator: mate waarin actoren interbestuurlijke monitoring prefereren in relatie tot andere instrumenten.	Sanctionering Indicator: mate waarin interbestuurlijke monitoring gepaard gaat met het inzetten van positieve of negatieve invloedsmogelijkheden. Politisering Indicator: mate waarin interbestuurlijke monitoring interbestuurlijke strijdpunten uitlokt. Monopolisering Indicator: mate waarin interbestuurlijke monitoring leidt tot eenzijdige verschuivingen van machtsposities en/of afhankelijkheidsrelaties.
Culturele benadering ►►		
Signaleren Indicator: de mate waarin de monitor een betekenisvolle werkelijkheid construeert.	Betekenis Indicator: mate waarin actoren betrokkenheid tonen bij interbestuurlijke monitoring.	Ritualisering Indicator: mate waarin interbestuurlijke monitoring terugkerende gebeurtenissen initieert.

Sturen en verantwoorden Indicator: de mate waarin de monitor het idee van zinvolle beleidsinterventies (her)bevestigt.	Herkenbaarheid Indicator: mate waarin interbestuurlijke monitoring een gedeelde problematiek tot uitdrukking brengt.	Convergentie Indicator: mate waarin interbestuurlijke monitoring verkokerde praktijken en structuren doorbreekt.
Leren Indicator: de mate waarin monitor leidt tot gedeelde praktijken, tot uitdrukking komend in gedeelde artefacten, normen en waarden en/of basisassumpties.	Referentiekaders Indicator: mate waarin interbestuurlijke monitoring aansluiting zoekt en/of vindt bij bestaande interbestuurlijke praktijken.	Uniformering Indicator: mate waarin interbestuurlijke monitoring gedeelde terminologie en/of gedeelde concepten creëert.
Communiceren Indicator: de mate waarin de monitor een gemeenschappelijke taal creëert.	Interactie Indicator: mate waarin interbestuurlijke monitoring interbestuurlijke interacties en samenwerking intensiveert.	

Het interbestuurlijke monitoringlandschap zal in de volgende hoofdstukken met een kleurrijk palet tegemoet worden getreden. In hoofdstuk 6 staan de empirische resultaten van de casus Netwerk Ecologische Monitoring. Vertrekpunten van de analyse zijn de rapportages van de NEM-meetnetten en de Natuurbalans. Hoofdstuk 7 beschrijft de empirische bevindingen van de casus Grotestedenbeleid. Vertrekpunt van de analyse is het jaarboek GSB. In hoofdstuk 8 wordt de monitoring van het waterbeleid beschreven en geanalyseerd. De rapportage Water in Beeld staat in deze casusbeschrijving centraal. In hoofdstuk 9 worden de empirische resultaten van de drie case-study's met elkaar vergeleken.

Hoofdstuk 6: Het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM)

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de volgende deelvraag centraal: *wat is de gepercipieerde doorwerking van het Netwerk Ecologische Monitoring in interbestuurlijke relaties binnen het Nederlandse openbaar bestuur?* Het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM) is een breed samenwerkingsverband van verschillende overheidsorganisaties. Een belangrijk doel van het NEM is om een gestructureerde gegevensvoorziening aangaande het natuurbeleid tot stand te brengen. Deze gegevens fungeren mede als input voor de Natuurbalans. De doorwerking van het NEM in interbestuurlijke relaties staat in dit hoofdstuk centraal.

Dit hoofdstuk heeft de volgende opbouw. Allereerst plaats ik het NEM in de bredere context van het in Nederland en Europa gevoerde natuurbeleid. Deze context is namelijk van invloed op de manier waarop tegen monitoring en interbestuurlijke samenwerking wordt aangekeken (paragraaf 6.2.1). Daarna bespreek ik het NEM (paragraaf 6.2.2). Het NEM genereert veel gegevens en verschillende rapportages. Daarnaast levert het NEM input voor de Natuurbalans. Deze rapportages bespreek ik in paragraaf 6.2.3. In paragraaf 6.3 staat een nadere toelichting op de gevolgde onderzoeksstrategie. Paragraaf 6.4 bevat de empirische bevindingen, namelijk een beschrijving en analyse van de feitelijke functies van het NEM, de mate waarin de kritische succesfactoren die in hoofdstuk 4 zijn onderscheiden van toepassing zijn op het NEM en de wijze waarop het NEM doorwerkt in interbestuurlijke relaties. De casus wordt beschreven en geanalyseerd vanuit de drie benaderingen die in hoofdstuk 5 zijn onderscheiden, namelijk de rationele (paragraaf 6.4.1), de politieke (paragraaf 6.4.2) en de culturele benadering van interbestuurlijke monitoring (paragraaf 6.4.3). In paragraaf 6.5 staan de conclusies.

6.2 Monitoring van het natuurbeleid

6.2.1 Het natuurbeleid

Het natuurbeleid is complex (Ligthart red., 2004; Hermans, Dekker en Van Koppen, 2004). Natuurbeleid is namelijk een inhoudelijk zeer breed terrein, bestaande uit een groot aantal deelterreinen, waar zeer veel organisaties en particulieren bij betrokken zijn, in tal van rollen en verantwoordelijkheden. Daarnaast is het natuurbeleid in belangrijke mate afhankelijk van het beleid dat op andere beleidsterreinen gevoerd wordt. Een gezond milieu is bijvoorbeeld een belangrijke randvoorwaarde voor het realiseren van een goede natuur. Bovendien is het natuurbeleid sterk in ontwikkeling en aan verandering onderhevig. Zo wordt het natuurbeleid steeds meer naar provincies gedecentraliseerd. Tegelijkertijd zien we dat ook Brussel natuurbeleid tot haar verantwoordelijkheden rekent.

In 1994 zette de toenmalige minister van Aartsen bij het ministerie van landbouw, natuurbeheer en visserij (LNV) een ambitieuze koerswijziging in die het sturen op resultaat voorop zette. Bedrijfsmatig werken en het afrekenen op te behalen doelen in plaats van op geleverde inspanningen waren hierbij bepalend. De verzakelijking van het natuurbeheer deed

zijn intrede (Hermans, Dekker en Van Koppen, 2004). De nota Dynamiek en Vernieuwing (Ministerie van LNV, 1995) was het eerste effectgeoriënteerde beleidsdocument van LNV. Outputsturing werd hierin als nieuwe filosofie voor natuurbeleid gepresenteerd (Turnhout, 2003).

In 2000 verschijnt de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur (Ministerie van LNV, 2000). Dit tweede Nationale Natuurbeleidsplan schetst de aanpak van natuur, bos en landschap voor de komende tien jaar. Natuur voor mensen, mensen voor natuur is de integrale vervanger van vier nota's, te weten het Natuurbeleidsplan, de nota Landschap, het Bosbeleidsplan en het Strategisch Plan van Aanpak Biodiversiteit. In principe is deze nota leidend voor de directie Natuur van LNV. De hoofddoelstelling voor het natuurbeleid is omschreven als het "behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van natuur en landschap, als essentiële bijdrage aan een leefbare en duurzame samenleving" (Ministerie van LNV, 2000, deel 1:3). In de nota worden vier uitgangspunten genoemd voor een effectieve beleidsuitvoering. Het eerste uitgangspunt is versterking van de doelgerichte samenwerking tussen partijen. Het tweede uitgangspunt is integratie van natuur in andere beleidsvelden. Het derde uitgangspunt is versterking van de instrumenten (stroomlijnen, verbeteren). Het laatste aandachtspunt is monitoring en evaluatie. De bedoeling is dat de overheden gezamenlijk invulling geven aan de ontwikkeling en uitvoering van het natuurbeleid. Daarbij is het de bedoeling dat "de rijksoverheid op hoofdlijnen stuurt en dat de andere overheden verantwoordelijk zijn voor de concrete invulling en uitvoering van natuurbeleid" (Ministerie van LNV, 2000, deel 2:2).

Het belangrijkste product en instrument van het Nederlandse natuurbeleid is de Ecologische Hoofdstructuur (Hermans, Dekker en Van Koppen, 2004). Dit concept werd in 1990 geïntroduceerd in het Natuurbeleidsplan van het ministerie van LNV en voortgezet in de eerder besproken nota Natuur voor mensen: mensen voor natuur. Het doel van de EHS is de realisatie van een samenhangend netwerk van kwalitatief hoogwaardige natuurterreinen (Ministerie van LNV, 2000:14). Deze natuurgebieden zullen een omvang van ca. 728.500 ha moeten hebben en bestaan uit verschillende typen natuur (Ligthart red., 2004). In 2018 moet de EHS gerealiseerd zijn. Op het moment van dit schrijven ligt de realisatie van de EHS achter op schema (MNP, 2003:100). Het beleid voor de realisatie van de EHS is helder wat betreft de kwantitatieve doelstellingen; de operationalisering van de beoogde natuurkwaliteit is minder concreet (Ligthart red. 2004:66). Ook de EHS veronderstelt een terugtrekkende beweging van de rijksoverheid en meer verantwoordelijkheid voor provincies. De ambities van sturen op toetsbare doelen en marktwerking zijn signalen van een verzakelijking van het natuurbeheer. De "Europese" variant van de EHS is Natura 2000.

Een belangrijk voorbeeld van kaderstellende Europese regelgeving is de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Deze VHR vormt het hart van het natuurbeleid van de Europese Unie. De Europese Vogelrichtlijn stamt uit 1979. Deze richtlijn kent geen mogelijkheid om ontheffingen van verboden te verlenen. Voor Nederland betekent dit in de praktijk dat veel werkzaamheden in het vogelbroedseizoen simpelweg verboden zijn. Bij de Vogelrichtlijn gaat het in Nederland om dertig broedvogelsoorten, waaronder lepelaar en kempelaar en ruim vijftig trekkende watervogelsoorten, zoals de schoneekster en de rotgans. Nederland heeft grote delen van het Waddengebied, het IJsselmeergebied en de Zeeuwse delta aangewezen als Vogelrichtlijngebied. Daarnaast vallen de Veluwe en veel kleine gebieden onder de richtlijn. Artikel 12 van de Vogelrichtlijn schrijft voor dat iedere drie jaar aan Brussel gerapporteerd moet worden.

De Europese Habitatrichtlijn is sinds 1992 van kracht. Deze richtlijn heeft tot doel de “duurzame staat van instandhouding” veilig te stellen van soorten en habitats in Europa. Dat wil zeggen dat populaties (c.q. habitats) voldoende omvang moeten hebben, zich moeten kunnen voortplanten en niet te versnipperd mogen zijn. Een achteruitgang van een soort wordt slechts getolereerd, wanneer de duurzame staat van instandhouding van een soort niet in gevaar komt. De Habitatrichtlijn heeft zowel een gebiedsbeschermings- als een soortbeschermingsdoel. In Nederland is de soortbeschermingsparagraaf van de Habitatrichtlijn vertaald in de Flora- en faunawet. Deze wet, die sinds 1 april 2003 van kracht is, beschermt bijna alle inheemse in het wild levende soorten planten en dieren. Nederland herbergt 51 habitattypen en 86 planten- en diersoorten die beschermd dienen te worden. In 2003 is het aantal aangemelde Habitatrichtlijngebieden uitgebreid tot in totaal 141. In artikel 17 van de Habitatrichtlijn staat een rapportageverplichting van iedere zes jaar vermeld. Als lidstaten ten aanzien van deze Europese richtlijnen in gebreke blijven, dan kunnen ze voor de rechter worden gesleept.

6.2.2 Het Netwerk Ecologische Monitoring

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM). Eerst bespreek ik de aanleiding en het doel van het NEM. Daarna ga ik in op de formele samenwerkingsstructuur en de taken en verantwoordelijkheden van alle deelnemende actoren.

Ongestructureerde gegevensvoorziening

De situatie rond de gegevensvoorziening van natuurbeleid voorafgaande aan het NEM was tamelijk ongestructureerd, zowel aan de aanbodzijde als aan de vraagzijde. Tal van organisaties en onderdelen daarvan hielden zich bezig met deelaspecten van ecologische gegevensvoorziening. Er was nauwelijks sprake van enige onderlinge afstemming. Deze ongestructureerde situatie maakte het klimaat rijp om tot samenwerking te komen (NovioConsult/Kernteam NEM, 2002:15). Tegen deze achtergrond is in 1995 het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM) van start gegaan. Het doel van het NEM is een samenhangend systeem van ecologische meetnetten op te zetten dat is afgestemd op de huidige informatiebehoefte van de rijksoverheid en dat zoveel mogelijk gebruik maakt van bestaande meetnetten (Bisseling e.a., 1999:14). Het gaat in het NEM dus niet om één allesomvattend meetnet, maar om een stelsel van 13 landelijke ecologische meetnetten (zie bijlage 1).

Samenwerkingsstructuur

Het NEM is min of meer ontstaan uit de wens van een aantal partijen om samen te werken (vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid). In de beginperiode van het NEM lag het accent dan ook op het vormgeven van de inhoud en wijze van samenwerking. In juni 1999 is deze samenwerking geformaliseerd door middel van de ondertekening van een samenwerkingsovereenkomst. In deze samenwerkingsovereenkomst is een aantal uitgangspunten en doelen van het NEM schriftelijk vastgelegd. De belangrijkste hiervan zijn:

- de participanten beschouwen een goede informatievoorziening op het terrein van de ecologie en de biodiversiteit op landelijk niveau als een gemeenschappelijk belang;
- voor een goede besluitvorming binnen de rijksoverheid moet informatie toegankelijk, eenduidig en samenhangend zijn;
- participanten zoveel mogelijk gebruik willen maken van gegevens die reeds door derden worden verzameld;
- deze gegevens onderling moeten worden afgestemd (NEM, 1999:3).

Voorts wordt in de samenwerkingsovereenkomst vermeldt dat de overeenkomst in beginsel open staat voor het toetreden van nieuwe participanten (met de voorwaarden dat de kandidaat-participant deel uit maakt van een overheidsorganisatie en een informatiebehoefte op landelijk niveau heeft). Tevens zijn financiële afspraken gemaakt en wordt vermeld dat deze overeenkomst een geldigheidsduur heeft van 4 jaar, te rekenen vanaf 1 januari 1999. Inmiddels is het convenant stilzwijgend verlengd. De samenwerking richt zich in belangrijke mate op de informatievoorziening van de rijksoverheid. In het kader van het NEM zijn zowel een stuurgroep als een kernteam opgericht. De stuurgroep bewaakt onder meer de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst, begeleidt de verdere ontwikkeling van het NEM, evalueert de in uitvoering zijnde NEM-meetnetten en adviseert ten aanzien van eventuele knelpunten en financiële zaken (Bisseling e.a., 1999:8). Het *kernteam* ondersteunt de stuurgroep en is verantwoordelijk voor de dagelijkse werkzaamheden. Haar taken zijn onder meer het voorbereiden van de vergaderingen van de stuurgroep, het uitvoeren van de genomen besluiten en het onderhouden van de contacten met de particuliere gegevensbeherende organisaties (PGO's), provincies en terreinbeheerders (Bisseling e.a., 1999:41). Per meetnet is er ook een opdrachtgeverscommissie, die één keer per jaar vergadert.

Samenwerkende actoren

In het NEM participeren verschillende actoren. De taken en verantwoordelijkheden van alle deelnemers worden nu beschreven.

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

De directie Natuur (DN) is de beleidsdirectie van LNV die verantwoordelijk is voor het rijksnatuurbeleid, inclusief de daarbij behorende verantwoordelijkheid voor de gegevensvoorziening ten behoeve van het beleid. De directie Natuur is dan ook een belangrijke speler in het NEM. Dit blijkt onder meer uit het feit dat DN de belangrijkste financier is van het NEM. Daarnaast is de directie Kennis bij het NEM betrokken. De directie Kennis is 15 maart 2005 gevormd als opvolger van de directie Wetenschap en Kennis en het Expertisecentrum LNV.

Het ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Het natuurbeleid is in belangrijke mate afhankelijk van het beleid dat op andere beleidsterreinen wordt gevoerd, zoals het milieubeleid. Het DG milieu is dan ook namens VROM vertegenwoordigd in de stuurgroep van het NEM. Daarnaast financiert VROM een kwart van het meetnet Flora-, Milieu- en Natuurkwaliteit. Dit meetnet is in 1999 opgezet.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Rijkswaterstaat (RWS) is de uitvoeringsorganisatie van V&W. Onder RWS vallen zowel een aantal beheerders (regionale directies) als specialistische diensten. Het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) is de specialistische dienst voor zoete wateren. Het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ) is de specialistische dienst voor zoute wateren. Zowel het RIZA als het RIKZ zijn bij het NEM betrokken voor zover het de meetnetten in relatie tot de wateren betreft.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek

Het CBS verzorgt al ruim 20 jaar natuurstatistieken. In het kader van het NEM bewerkt het CBS de verzamelde gegevens tot geaggregeerde gegevens in een vorm die bruikbaar is voor de NEM-doelen. Daarnaast heeft het CBS in het NEM de taak om de kwaliteit van de

meetnetten te bewaken (CBS, 2004:11). Het CBS is geen gebruiker van de NEM-gegevens, want zij heeft geen eigen beleidsmatige informatiebehoeften op dit terrein.

Het Milieu- en Natuurplanbureau

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) is eveneens een partner in het NEM. Het MNP is een samenwerkingsverband van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Wageningen Universiteit en Researchcentrum. Het RIVM is een agentschap van het ministerie van VWS. In mei 2005 is het MNP intern verzelfstandigd. Het MNP heeft drie taken, namelijk beleidsevaluatie, signaleren en verkenningen. In het kader hiervan brengt het MNP onder andere jaarlijks de milieu- en Natuurbalans uit. Voor deze publicaties worden onder andere gegevens van het NEM gebruikt.

De provincies

In 2000 hebben de provincies besloten om ook tot het samenwerkingsverband toe te treden. Aangezien zij op een later moment zijn toegetreden, hebben zij niet het convenant uit 1999 ondertekend. Besloten is om het convenant stilzwijgend te verlengen en de samenwerking voort te zetten alsof de provincies officieel tot het NEM zijn toegetreden (directie kennis LNV). Alle provincies participeren in het meetnet weidevogels (met uitzondering van de provincies Utrecht en Limburg) en in het meetnet Flora, Milieu- en Natuurkwaliteit (met uitzondering van de provincie Limburg). De provincie Zeeland besteedt dit onderzoek uit. Het rijk financiert een deel van dit laatste meetnet. Voor de provincies is dat een belangrijke prikkel om mee te doen met het NEM. Bovendien hebben de provincies een deal met het ministerie van LNV en SOVON gesloten om vogelgegevens te ruilen. Het ministerie van LNV betaalt SOVON voor de loketfunctie.

De Particuliere Gegevensbeherende Organisaties

De PGO's spelen een grote rol in het NEM. Het verzamelen van de gegevens gebeurt op een gestructureerde manier, dat wil zeggen dat met bepaalde standaardmethoden op een aantal vaste meetlocaties of langs bepaalde routes het voorkomen van soorten, soortengroepen en aantallen wordt genoteerd. De verschillende PGO's in Nederland zijn verenigd in de Vereniging voor Onderzoek naar Flora en Fauna (VOFF). Deze PGO's steunen zwaar op vrijwilligers. Het totaal aantal actieve vrijwilligers in de waarnemingsprojecten van de PGO's is het afgelopen decennium toegenomen tot ruim 13.000 mensen in 2002 (MNP, 2003:49). De PGO's en hun meetnetten zijn georganiseerd rond soortgroepen. De meetnetten zijn daarom over het algemeen onafhankelijk van elkaar. PGO-meetnetten zijn relatief goedkoop en de betrokkenheid is doorgaans groot (Bisseling e.a., 1999:12). De grootste PGO is SOVON. Deze organisatie is in 1973 opgericht met als doel om informatie te verzamelen over de verspreiding van Nederlandse broedvogels. In de loop van de tijd is dit doel verbreed naar andere vogelsoorten. Bij SOVON staan zo'n 58 medewerkers op de loonlijst. Voor de rest wordt gewerkt met vrijwilligers. SOVON brengt regelmatig monitoringrapporten en atlassen uit met onder andere tellingen van broedvogels en watervogels. Een voorbeeld is het jaarlijkse monitoringrapport Ganzen- en zwanentellingen.

Het NEM levert periodieke meetnetrapportages en een jaarlijkse voortgangsrapportage op. Daarnaast levert het NEM input op voor de Natuurbalans en aanverwante producten. Deze rapportages worden in de volgende paragraaf besproken.

6.2.3 Voortgangsrapportage, meetnetrapportages en Natuurbalans

Voortgangsrapportage en meetnetrapportages

Sinds 1998 brengt het CBS jaarlijks Landelijke Natuurmeetnetten uit. Dit rapport wordt gemaakt om de kwaliteitsontwikkeling van de NEM-meetnetten in beeld te brengen. De meetnetten zijn niet speciaal ingericht om de effecten van allerlei beleidsmaatregelen of milieufactoren te volgen (CBS, 1999). Wel bevat de rapportage een oordeel over de stand van zaken bij elk meetnet ten aanzien van de wensen in het kader van het NEM. Daarnaast is er (sinds 1999) expliciet aandacht voor de afspraken in de meerjarige contracten tussen de NEM-partners en de PGO's die bij de NEM-meetnetten betrokken zijn. Per meetnet bestaat er een opdrachtgeverscommissie die de voortgang van het meetnet beoordeelt. De oordelen van deze commissies zijn in dit rapport verwerkt (CBS, 2002). De eerste twee rapportages verschenen in opdracht van IKC-Natuurbeheer. Daarna was het Expertisecentrum LNV opdrachtgever. De rapportages die sinds 2005 verschenen worden wederom door het CBS uitgebracht, maar zonder een aparte opdracht van EC-LNV (dat sinds 2005 is opgegaan in de directie Kennis) te krijgen. Vanaf 2006 betaalt het ministerie van LNV alles wat het CBS op het vlak van natuurstatistiek doet, inclusief de voortgangsrapportage. Naast deze voortgangsrapportage verschijnen meetnetspecifieke rapportages (met wisselende frequentie). In het NEM is afgesproken dat het NEM zorgt voor basisgegevens en dat de NEM-partners zelf verantwoordelijk zijn voor het gebruik van deze gegevens in hun rapportages.

De Natuurbalans

De eerste Natuurbalans verscheen in 1998. Deze publicatie was een gezamenlijk produkt van het RIVM en de DLO (Dienst Landbouwkundig Onderzoek). Daarnaast werkten het RIZA en het RIKZ mee. Thans wordt deze jaarlijkse rapportage uitgebracht door het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP). In mei 2005 is het MNP namelijk een intern verzelfstandigde organisatie binnen het RIVM. De Natuurbalans is een wettelijk opgedragen produkt en gericht op de evaluatie van de beleidsuitvoering en het signaleren van nieuwe ontwikkelingen. Daarnaast gaat elke balans in op een specifiek thema (RIVM, 1998:5). De laatste jaren besteedt de Natuurbalans meer aandacht aan prognoses.

In 1997 is de eerste natuurverkenning verschenen. Deze rapportage wordt eens in de vier jaar uitgebracht. De natuurverkenningen bevatten een brede en systematische beschrijving van de toestand van de natuur, bos en landschap en een lange termijnverkenning.

Daarnaast brengen het MNP en het CBS sinds 2001 gezamenlijk het natuurcompendium uit. Dit rapport is geen wettelijke plicht. Het natuurcompendium geeft een actueel overzicht van kerncijfers over de ontwikkelingen in de Nederlandse natuur en biedt tevens een nadere onderbouwing van de in de Natuurbalans gepresenteerde analyses. Het natuurcompendium fungeert dus als achtergronddocument. De informatie in het Natuurcompendium vormt de basis voor het beoordelen van de toestand van de natuur en van de doeltreffendheid van het beleid (CBS en RIVM, 2003). Tegenwoordig is het natuurcompendium geïntegreerd met het milieucompendium. De informatie is thans uitsluitend op internet beschikbaar.

Alvorens over te gaan tot bespreking en analyse van de empirisch resultaten, zal eerst de onderzoeksstrategie nader worden toegelicht.

6.3 Onderzoeksstrategie

De casus is geanalyseerd met behulp van het onderzoeksdesign dat in hoofdstuk 5 uiteen is gezet. Ten behoeve van deze case-study zijn relevante beleidsdocumenten, Natuurbalansen, NEM-rapportages en verslagen van verschillende overlegstructuren bestudeerd en

geanalyseerd. Daarnaast zijn semi-gestructureerde interviews afgenomen bij belanghebbende partijen (zie bijlage 4). Bij het natuurbeleid en de monitoring daarvan zijn veel verschillende actoren betrokken. Op rijksniveau is met name het ministerie van LNV, in het bijzonder de directie Natuur, een relevante gesprekspartner. LNV is namelijk de belangrijkste financier van het NEM. Andere relevante respondenten in deze casus zijn het ministerie van VROM, het ministerie van V&W (in de vorm van RIZA en RIKZ), het MNP en het CBS. Wat de provincies betreft zijn gesprekken gevoerd met drie provincies met verschillende natuurkarakteristieken, namelijk Zuid-Holland, Gelderland en Flevoland. Zuid-Holland is een verstedelijkte provincie met veel industrie. Flevoland is een jonge provincie met veel natuur en weinig industrie. De provincie Gelderland is wat natuurkarakteristieken betreft tussen deze twee uitersten gepositioneerd. Aangezien in dit hoofdstuk het Netwerk Ecologische Monitoring centraal staat vallen de gemeenten buiten het bestek van deze casus. De gemeenten zijn immers niet bij het NEM betrokken. Ook de Europese Unie valt als bestuurslaag buiten de focus van deze studie. Wel komt de rol van de EU indirect ter sprake, omdat de EU een steeds prominentere rol krijgt in het kader van het natuurbeleid. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Uit deze richtlijnen vloeien rapportageverplichtingen voort waarin de gegevens uit het NEM (kunnen) voorzien.

In de volgende paragraaf wordt de NEM casus geanalyseerd en beschreven aan de hand van de drie benaderingen van interbestuurlijke monitoring die in het onderzoeksdesign zijn beschreven (zie hoofdstuk 5).

6.4 Empirische bevindingen

In deze paragraaf wordt de NEM casus geanalyseerd met behulp geoperationaliseerde concepten van de rationele (paragraaf 6.4.1), politieke (paragraaf 6.4.2) en de culturele benadering van interbestuurlijke monitoring (paragraaf 6.4.3).

6.4.1 Rationele benadering van interbestuurlijke monitoring

6.4.1.1 Feitelijke functies

In paragraaf 3.2 is aangegeven dat monitoring binnen de rationele benadering een *feitelijke informatiebron is om de doelconformiteit van het beleid te optimaliseren*. De eerste vraag is welke feitelijke functies het NEM binnen de rationele benadering voor de betrokken actoren vervult.

De belangrijkste feitelijke functie van het NEM voor de betrokken actoren is signaleren. De deelnemers ervaren het NEM namelijk primair als een signalerend netwerk. Uit de in 1999 geformuleerde de meetdoelen van het NEM blijkt ook dat het signaleren van nationale ontwikkelingen voorop staat (zie bijlage 2). Ook de samenwerkingsovereenkomst zelf laat hier geen onduidelijkheid over bestaan. “De samenwerking richt zich op de informatievoorziening van de rijksoverheid ten behoeve van natuur-, milieu- en waterbeleid” (NEM, 1999, artikel 2). Dat niet altijd duidelijk is hoe met deze signalen moet worden omgegaan, blijkt uit de hardop gestelde vraag wie wat moet doen als alarmbellen gaan rinkelen (verslag NEM-opdrachtgeverscommissie voor het meetnet Broedvogels en Meetnet Nestkaarten, 22 september, 2004).

Uit de gesprekken met de respondenten komt verder naar voren dat het NEM vooralsnog niet functioneert als sturingsinstrument. Daar is een aantal redenen voor. De eerste reden is dat het ministerie van LNV de natuurbeleidsdoelstellingen niet concreet kan (of wil, zie politieke benadering) formuleren. Respondenten bij LNV constateren dat het NEM te weinig is gericht op concrete sturingsactiviteiten. Het NEM genereert veel informatie, maar deze informatie is moeilijk hanteerbaar te maken. Als gevolg daarvan is het lastig om goed bij te sturen. Volgens de medewerkers van LNV zal het sturingspotentieel verbeteren wanneer een koppeling wordt gemaakt met natuurkwaliteitsindicatoren. Een respondent van LNV meldt dat de sturingsfilosofie die LNV voor ogen heeft gericht is op outcomes. Deze opvatting wordt door andere respondenten bij LNV betwist. In het hoofdstuk over het GSB is geconstateerd dat de causaliteit tussen beleid en effecten lastig vast te stellen. De focus op outcomes bemoeilijkt adequate sturingsinterventies.

Het MNP gebruikt data van het NEM voor de Natuurbalans, de Natuurverkenningen en het Natuurcompendium. Voor het MNP is het NEM dan ook “van grote waarde” (MNP, 2005:20). In de Natuurbalans zijn gegevens uit het NEM zichtbaar gebruikt. Zo is in de editie van 2004 het NEM expliciet als bron vermeld (MNP, 2004:12). Ook zijn NEM-gegevens gebruikt voor de natuurgraadmeters. Dat zijn geaggregeerde cijfers, waarbij de indexcijfers of trends van een aantal afzonderlijke soorten worden samengenomen. Bij natuurgraadmeters is sprake van een betrekkelijk groot schaalniveau.

Aangezien het NEM input levert voor de Milieubalans, maakt ook het ministerie van VROM (indirect) gebruik van NEM data. Dit verklaart ook de deelname van dit ministerie.

Voor het RIZA speelt het NEM in een beperkte rol in de eigen informatievoorziening. Het RIZA neemt het standpunt in dat men voor de voor het beleid kritische informatievoorziening niet afhankelijk moet zijn van derden, maar deze in eigen beheer moet regelen. Wel geeft het RIZA aan dat het NEM doorwerkt in de jaarlijkse rapportage Water in Beeld.

Daarnaast voedt het NEM mede een database die directie Kennis beheert. Deze database wordt onder meer gebruikt om Brussel te rapporteren in het kader van de VHR. Hierbij moet worden opgemerkt dat de NEM-meetnetten nog niet helemaal aansluiten op de Europese monitoringverplichtingen.

Ten slotte gebruiken de PGO's de data uit de meetnetten als input voor hun eigen publicaties, bijvoorbeeld de Jaarverslagen vlinders en libellen (de Vlinderstichting) en de jaarrapporten Broedvogels en Watervogels (SOVON). Uit deze bevindingen blijkt dat de signalen uit het NEM indirect doorwerken in andere rapportages (zie ook CBS, 1999).

De eerste edities van de Natuurbalans hadden verschillende functies. “De tekst bestaat uit drie hoofdonderdelen: signaleren, evalueren en themahoofdstukken. De onderdelen signaleren en evalueren komen jaarlijks terug in de Natuurbalans; de thema's die in de laatste hoofdstukken worden behandeld veranderen ieder jaar en hangen samen met actuele beleidsonderwerpen (RIVM, 2000:18). In dezelfde rapportage is bovendien aangegeven dat deze rapportage bedoeld is om de beleidsvorming te ondersteunen in het kader van de begroting van de regering. Deze dubbele doelstelling van het instrument verklaart mogelijk het feit dat actoren verschillend tegen dit instrument aankijken.

Het ministerie van LNV benadert de Natuurbalans niet als monitoringrapportage. In de ogen van de medewerkers van het ministerie van LNV is de Natuurbalans een beleidsevaluatie.

Wel constateren deze respondenten dat gegevens uit monitors gebruikt worden ten behoeve van evaluaties.

Volgens medewerkers van het MNP heeft de Natuurbalans echter primair een signalerende functie. Deze functie betreft het volgen van zowel de toestand als de voortgang van het natuurbeleid. Deze respondenten constateren overigens wel dat het signalerende deel van de Natuurbalans (monitoring) naar de achtergrond verdwijnt en dat in de Natuurbalans steeds meer aandacht wordt besteed aan het schetsen van toekomstperspectieven. Deze ontwikkeling ving aan in 2004. “In vergelijking met de vorige Natuurbalansen wordt er nu meer aandacht geschonken aan ontwikkelingen die binnen een termijn van enkele jaren worden voorzien” (MNP, 2004:23). Volgens de medewerkers van het MNP is deze accentverschuiving gerechtvaardigd, omdat het MNP en het CBS gezamenlijk monitoringgegevens op internet (in de vorm van het Milieu- en Natuurcompendium) presenteren.

Ambtenaren van het ministerie van LNV geven aan dat de Natuurbalans gebruikt wordt voor beleidsdoeleinden en als naslagwerk. Deze respondenten kunnen echter niet concreet aangeven welke beleidsdoeleinden dat zijn. Daarnaast wordt gemeld dat de kaderbrief, die dient als kader voor elke nieuwe Natuurbalans, inzichten bevat uit voorgaande edities. In dat verband heeft de Natuurbalans een agenderende functie.

Medewerkers van het MNP constateren dat formeel het kabinet, maar in de praktijk de Tweede Kamer de belangrijkste doelgroep van de Natuurbalans is. Om die reden wordt de Natuurbalans bewust voor prinsesdag uitgebracht, zodat het rapport een rol kan spelen bij de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer. Hoewel er indicaties zijn dat kamerleden de Natuurbalans gebruiken, is het daadwerkelijke gebruik moeilijk vast te stellen. Medewerkers van het MNP stellen merken op dat bij de begrotingsbespreking in de Tweede Kamer soms de Natuurbalans bij kamerleden op tafel ligt. Dat is volgens de respondenten een indicatie dat de kamerleden de Natuurbalans raadplegen. Bovendien noemen Kamerleden bij Kamervragen soms expliciet de Natuurbalans of worden vragen gesteld die vrijwel zeker te maken hebben met uitspraken die in de Natuurbalans worden gedaan. De kamerleden zijn echter kritisch over de Natuurbalans. Een aantal Tweede Kamerleden is van mening dat de Natuurbalans wel kritische zaken presenteert, maar vervolgens geen oplossingen aanreikt. Ook wijzen de kamerleden op de wollige formuleringen in de Natuurbalans.

Medewerkers van de provincies gebruiken de Natuurbalans als naslagwerk. Provinciale Statenleden geven aan dat de Natuurbalans nuttig is door de bladerfunctie, zodat lezers niet verplicht zijn om het hele rapport te lezen. Daarnaast gebruiken de provincies de Natuurbalans als benchmark. Provincieambtenaren melden dat de Natuurbalans interessant is voor de positiebepaling van de provincie ten opzichte van andere provincie. Dit nut is echter niet voor iedere provincie even groot. Provinciale Statenleden merken op dat het maken van vergelijkingen met andere provincies niet leidend is voor het handelen van de provincie. Voor hen is een dergelijke vergelijking niet meer dan een constatering. Bovendien wijzen verschillende provincies op het feit dat zij unieke karakteristieken hebben. De provincies houden met deze redenering een impliciet pleidooi voor terughoudende benchmarking.

Conclusie

De belangrijkste functie van het NEM is signaleren. Daarnaast heeft het NEM een indirecte doorwerking. Het NEM levert namelijk input voor rapportages van het MNP (waaronder de Natuurbalans), monitoringrapportages voor Brussel (in kader van VHR) en vormt de basis van de meetnetrapportages van de PGO's. Het ministerie van LNV gebruikt het NEM niet om

(bij) te sturen. Redenen zijn het feit dat het ministerie nog niet precies weet waarop ze wil sturen en het feit dat natuurlijke processen tijd nodig hebben.

De belangrijkste functies van de Natuurbalans voor de Rijksoverheid en de provincies zijn signaleren (agendering is daar ook een onderdeel van) en evalueren. Ook is er een toenemende aandacht voor het signaleren van toekomstige ontwikkelingen (namelijk prognoses). Daarnaast wordt de Natuurbalans door de overheden gebruikt als naslagwerk en voor benchmarking. Zie tabel 6.1.

Tabel 6.1: Functies NEM vanuit de rationele benadering

Actor	Functie
Rijksoverheid	Signaleren
Provincies	Signaleren en leren

In de volgende paragraaf wordt geanalyseerd in hoeverre het NEM voldoet aan de kritische succesfactoren binnen de rationele benadering die in hoofdstuk 4 zijn onderscheiden.

6.4.1.2 Kritische succesfactoren doorwerking

In paragraaf 4.3.1.2 is een aantal kritische succesfactoren voor doorwerking van monitors binnen de rationele benadering benoemd. Deze factoren zijn betrouwbaarheid, relevantie, doelgerichtheid en bruikbaarheid. De verwachting binnen de rationele benadering is *dat hoe betrouwbaarder, relevanter, doelgerichter en bruikbaarder het NEM is, des te groter de doorwerking van het instrument*. In deze paragraaf wordt beschreven en geanalyseerd in hoeverre het NEM voldoet aan deze kritische succesfactoren.

Betrouwbaarheid

In de rationele benadering is het belangrijk dat informatie uit monitors betrouwbaar is. De indicator is de mate waarin de monitor eenduidige, valide en/of onderbouwde informatie levert.

In de samenwerkingsovereenkomst van het NEM is gewezen op het belang van eenduidige en samenhangende informatie” (NEM, 1999:3). Kwaliteitsbewaking en –ontwikkeling is dan ook een belangrijk aandachtspunt binnen het NEM. In de beginperiode van het NEM was de kwaliteit van sommige gegevens overigens nog een bron van zorg (CBS, 1999). De kwaliteit en betrouwbaarheid van gegevens is echter verbeterd, met name dankzij de rol van het CBS in het NEM. Medewerkers van het ministerie van LNV geven aan dat het CBS verantwoordelijk is voor de kwaliteitsborging van de gegevens en dat vanuit LNV veel waarde wordt gehecht aan het “CBS-stempel” als waarborg voor de kwaliteit van de gegevens van het NEM. Ook de provincies hechten belang aan betrouwbare informatie. Volgens een aantal gedeputeerden van provincie is het belangrijk dat gegevens betrouwbaar, eenduidig en vergelijkbaar zijn. Een provinciebestuurder stelt zich hardop de vraag in hoeverre je moet vertrouwen op informatie van vrijwilligers. Vrijwilligers hebben volgens deze respondent de neiging om alleen in mooie gebieden te tellen, zodat men zich kan afvragen in hoeverre deze data representatief zijn. Het ministerie van LNV kan zich niet in deze kritiek vinden. Volgens medewerkers van LNV is er wel degelijk sprake van spreiding van meetlocaties. Volgens deze respondenten zijn de vrijwilligers methodologisch goed geschoold en lokaal bekend, verrichten zij veel waardevol werk en zorgt hun inzet ervoor dat data op relatief goedkope manier verzameld kunnen worden. Het inhuren van externe mensen kost volgens het ministerie aanzienlijk meer geld. Bovendien is de vraag of deze kwalitatief aan de vrijwilligers kunnen tippen.

De wetenschappelijke integriteit van het RIVM/MNP was in 1999 onderwerp van discussie in wat later “De Kwaadsteniet-affaire” zou gaan heten. Aanleiding was een kritisch artikel in *Trouw* van een RIVM/MNP-medewerker over de betrouwbaarheid van de onderzoeksmethoden van het RIVM/MNP. Naar aanleiding van dit artikel ontstond discussie over de onafhankelijkheid en wetenschappelijke integriteit van het RIVM/MNP. Het RIVM/MNP besloot om vanaf dat moment explicieter met onzekerheidsmarges te gaan werken. Heden ten dage twijfelen nationale politici nog steeds aan de onafhankelijke positie van het MNP en de produkten die deze organisatie voortbrengt, waaronder de Natuurbalans. Een aantal kamerleden is van mening dat het MNP niet onafhankelijk is, ook al wordt er iets anders gesuggereerd. Volgens hen is de Natuurbalans vanuit een bepaalde bril geschreven en niet objectief.

De betrouwbaarheid van het NEM is geen onderwerp van discussie als gevolg van de kwaliteitsbewaking door het CBS.

Relevantie

In de rationele benadering moet informatie relevant zijn. De indicator is de mate waarin de monitor volledig en/of actueel is.

Ten aanzien van volledigheid is binnen een aantal meetnetten van het NEM sprake van enkele blinde vlekken (gespreksverslag evaluatie NEM, 2002). Daar zijn praktische redenen voor. Een voorbeeld is de mond- en klauwzeer crisis in 2001. Als gevolg van deze crisis was het verboden om het veld in te gaan. Om die reden waren in dat jaar minder meetlocaties voor weidevogels (CBS, 2002). Ook is het lastig om sommige soorten te tellen. Een medewerker van het MNP noemt het vliegend hert als voorbeeld. De larven leven heel lang onder de grond. Eenmaal boven de grond leeft het vliegend hert hoog in de bomen. Verschillende provinciale respondenten aangegeven een behoefte aan verklaringen te hebben. Bij monitoring ontbreekt het daar volgens hen aan. Verklaringen zijn volgens de respondenten belangrijk om inzicht te vergaren in de achterliggende oorzaken van de gepresenteerde ontwikkelingen in de natuur. Constateringen over processen in de natuur geven namelijk geen antwoord op de vraag waarom deze processen plaatsvinden. Deze vraag leeft sterkt bij de respondenten. Wel merken de respondenten op dat bij de natuur veel variabelen een rol spelen, zodat het moeilijk is om verklaringen te geven. Daarnaast stellen ambtenaren van het ministerie van LNV vast dat verklarende monitoring een tamelijk kostbare activiteit is.

Ten behoeve van de Natuurbalans is niet alle informatie voorhanden. Medewerkers van het MNP constateren dat als gevolg hiervan soms een beroep op externe deskundigen moet worden gedaan. De informatiebehoeften ten aanzien van de Natuurbalans lopen overigens uiteen. Om die reden wordt de gegevensvoorziening van het NEM niet door alle partijen als beleidsrelevant gezien (NovioConsult/Kernteam, 2002:2). Volgens respondenten van het MNP zijn provinciebestuurders geïnteresseerd in de hoofdlijnen, terwijl beleidsmedewerkers echter behoefte hebben aan specifieke informatie. Daarnaast wijzen deze medewerkers op het onderscheid tussen de beleids- en de onderzoekswereld. Zij stellen vast dat in de Natuurbalans aandacht is voor onzekerheden. Deze onzekerheden worden met grijs aangegeven in de staafdiagrammen. De beleidswereld heeft volgens deze respondenten echter geen behoefte aan onzekere uitspraken. Zij willen A of B horen, dus stellige uitspraken.

Ten aanzien van de actualiteit van het NEM merken ambtenaren van LNV op dat bij monitoring sprake is van een spanningsveld tussen de wisselende vraag vanuit beleid aan de ene kant en de voor monitoring gewenste continuïteit aan de andere kant. Volgens ambtenaren

van VROM is de vraag bij LNV sterk aan verandering onderhevig. De reden volgens deze respondenten is dat het ministerie worstelt met de waan van de dag en als gevolg daarvan niet aan de grote lijnen toekomt.

Het NEM is echter niet ingericht om antwoord te geven op wisselende actuele vragen. Een medewerker van het CBS stelt vast dat de waan van de dag tot nieuwe vragen leidt waar een meetnet, gezien het lange termijn karakter daarvan, niet snel een antwoord op kan geven. Ook wijzen verschillende respondenten op het feit dat trends pas zichtbaar kunnen worden gemaakt na een reeks van herhaalde metingen. Provinciale Statenleden stellen vast dat natuurlijke processen veel tijd vragen. In de beleving van deze respondenten zijn mensen vaak te ongeduldig en willen ze meteen resultaten zien. Provinciebestuurders melden eveneens dat men eerst lang genoeg moet monitoren om trends waar te kunnen nemen. Met het oog daarop pleiten enkele provincieambtenaren voor een niet te hoge frequentie. De redenering hierachter is dat bij een te hoge frequentie van monitoring de werkelijkheid te weinig verandert om interessant en uitdagend te zijn. De wenselijke meetfrequentie verschilt overigens per meetnet. Wat betreft vegetatie merken provincieambtenaren op dat vegetatie zich niet verplaatst. Met monitoring van vegetatie kan dus worden volstaan met een vierjaarlijkse meting. Dat geldt niet voor vogels, dus daar is volgens de respondenten een hogere meetfrequentie voor nodig. De meeste meetnetten van het NEM hebben een jaarlijkse frequentie. Ook geven de medewerkers van de provincies aan dat rapportages van het NEM doorgaans weinig nieuwe informatie bevatten. Provinciemedewerkers volgen de informatie uit het NEM op de voet. Deze informatie is om die reden vaak al bekend voordat rapportages verschijnen.

Ook van de Natuurbalans wordt gezegd dat deze rapportage doorgaans weinig verrassingen bevat. De meeste provincies geven aan de Natuurbalans nauwelijks te gebruiken. In de beleving van gedeputeerden van verschillende provincies verdwijnt de Natuurbalans vrij snel in de kast, omdat de provincies de input voor de Natuurbalans zelf voor een deel aanleveren. Om die reden mag worden aangenomen dat deze informatie reeds bekend is bij de provincie. Medewerkers van een aantal provincies geven echter aan de Natuurbalans goed te bekijken. Ambtenaren van het ministerie van LNV bestrijden het feit dat provincies gegevens aanleveren voor de Natuurbalans. Volgens deze respondenten worden gegevens via het CBS en niet via de provincies aangeleverd.

De relevantie van het NEM wordt wisselend beleefd. Een aannemelijke verklaring is dat de informatiebehoeften van actoren onhelder en aan verandering onderhevig zijn.

Doelgerichtheid

Een uitgangspunt binnen de rationele benadering is dat actoren doelconform gedrag vertonen. Dit veronderstelt dat bij actoren helderheid bestaat over de beleidsdoelen en de doelen van de monitor. Een beleidstheorie stelt actoren hiertoe in staat. De indicator is dan ook de mate waarin een impliciete of expliciete beleidstheorie aan de monitor ten grondslag ligt.

Ambtenaren van het ministerie van LNV geeft aan dat de doelen uit de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* (2000) nog steeds leidend zijn voor het natuurbeleid. De hoofddoelstelling voor het natuurbeleid is in deze nota omschreven als “behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van natuur en landschap, als essentiële bijdrage aan een leefbare en duurzame samenleving (Ministerie van LNV, 2000:3). De doelen in de nota zijn weinig concreet. Zo maakt de nota bijvoorbeeld niet duidelijk wat onder ‘duurzaam’ en ‘natuur’ moet worden verstaan. Medewerkers van het ministerie van LNV erkennen dat het vanuit de beleidskant vaak moeilijk is om concrete, meetbare doelen te formuleren en dat de

natuurbeleidsdoelen behoorlijk abstract zijn. Als belangrijkste reden wordt genoemd het feit dat de natuur een dynamisch en complex proces is en van veel actoren afhankelijk is. Als gevolg daarvan zou het lastig zijn om (stabiele) doelen te formuleren.

Ook het MNP constateert in de Natuurbalans dat “doelen lang niet altijd helder geformuleerd zijn of verschuiven in de loop van de tijd” (MNP, 2004:21). Desondanks is zijn provinciale Statenleden van mening dat het formuleren van concrete beleidsdoelen een belangrijke succesfactor van monitoring. In het bijzonder provinciale politici hebben verscheidene malen gewezen op de noodzaak om beleidsdoelen SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) te formuleren.

Abstracte beleidsdoelen resulteren in onduidelijke informatiebehoeften. Een evaluatierapport van het NEM heeft laten zien dat de informatiebehoefte van LNV aanvankelijk niet helder was (Novio Consult, 2003). Ook een medewerker van het CBS constateert dat LNV niet precies weet wat haar informatiebehoefte is. Een medewerker van de stichting Floron sluit zich hierbij aan. In de beleving van deze respondent de informatiebehoefte bij LNV nog steeds onduidelijk. Ambtenaren van het ministerie van LNV erkennen dat de vertaling van de beleidsvraag naar de gegevensvraag vaak een probleem is. Wel geven deze medewerkers aan dat als gevolg van het belang van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn de informatiebehoeften op rijksniveau helderder heeft gemaakt.

Een belangrijk uitgangspunt voor een effectieve beleidsuitvoering is goede monitoring en evaluatie (Ministerie van LNV, 2000:33). In de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* geeft het Rijk aan te streven naar een balans tussen kaders en eigen ruimte. Dit betekent dat “het Rijk meer gaat sturen op hoofdlijnen” (Ministerie van LNV, 2000:45). Een medewerker van LNV geeft nadrukkelijk aan te willen sturen op outcomes. Deze opvatting wordt overigens door andere respondenten van LNV betwist.

In de praktijk is het volgens medewerkers van het MNP echter lastig om effecten te meten. Naast beleidsmaatregelen zijn namelijk ook exogene factoren (bijvoorbeeld klimaatveranderingen) van invloed op de natuur. “Een eenduidige causale relatie tussen de activiteiten van actoren en van wat er in het veld aan veranderingen wordt waargenomen, is (dan ook) moeilijk te leggen” (MNP, 2004:21). In 2001 heeft het EC-LNV een document opgesteld met daarin een visie op monitoring. Volgens deze visie dient monitoring gebaseerd te zijn op een geconstateerde informatiebehoefte (namelijk vraaggestuurd). Wel erkent het EC-LNV in dit document dat het lastig is om de informatiebehoefte vast te stellen. Ook is gewezen op de noodzaak van meetbare variabelen en kwantificeerbare doelen. Belangrijke voorwaarden voor monitoring zijn inzicht in informatiebehoefte, prioriteitstelling; procedures en een goede voortgangsbewaking (Ministerie van LNV, 2001).

De doelgerichtheid van het NEM wordt ervaren als gering, omdat de natuurbeleidsdoelen doorgaans abstract zijn geformuleerd. Veel respondenten hebben om die reden gepleit om doelstellingen SMART te formuleren.

Bruikbaarheid

Bruikbaarheid impliceert dat monitors toepasbaar zijn in het beleidsproces. De indicator is de mate waarin de beleidsdoelen en de indicatoren van de monitor aan elkaar gekoppeld zijn en/of de mate waarin sprake is van een koppeling tussen het feitelijke aggregatieniveau (aanbod) en het gewenste aggregatieniveau (vraag).

Wat betreft de koppeling tussen beleidsdoelen en indicatoren constateren medewerkers van het MNP dat soms sprake is van een gat tussen het beleidsdoel enerzijds en de vertaling naar meetindicatoren anderzijds. Binnen het NEM hebben de respondenten hierover geen uitspraken gedaan. Belangrijk is om te wijzen op het onderscheid tussen de beleidsdoelen van het natuurbeleid en de meetdoelen van het NEM. De koppeling tussen de meetdoelen van het NEM en de indicatoren die binnen de meetnetten worden gehanteerd, staan niet ter discussie. Bij ieder meetnet wordt een meetplan opgesteld door het CBS en de trekker van het betreffende meetnet. Wel constateren ambtenaren van LNV dat de meetdoelen van het NEM open geformuleerd zijn (zie bijlage 2 en 3). Als gevolg daarvan is het volgens deze respondenten lastig om de gepresenteerde gegevens te vertalen naar het algemene natuurbeleid. Wel stellen zij vragen over de relatie tussen de meetdoelen van het NEM enerzijds en het natuurbeleid anderzijds. “De relatie tussen de meetdoelen en de meetnetten is goed, maar de relatie tussen de informatiebehoefte en de meetdoelen is zwak” (gespreksverslag evaluatie NEM, 2002). In het evaluatierapport van datzelfde jaar wordt echter aangegeven dat de meetdoelen van het rijk nog niet compleet vertaald zijn in meetnetten (Novio Consult en Kernteam NEM, 2002). De informatiebehoeften zijn, zoals reeds eerder is geconstateerd, aan verandering onderhevig. Het NEM is daar niet op ingesteld. Een meetnet kan volgens een medewerker van het CBS, gezien het lange termijn karakter daarvan, niet snel een antwoord geven op nieuwe vragen. Als gevolg van “de waan van de dag” dreigt volgens de respondenten de vraag naar beleidsinformatie en het aanbod van NEM-gegevens uiteen te lopen. De laatste jaren tracht LNV de gegevensvoorziening meer vraaggericht te organiseren. Door middel van het project Strategie Beleidsinformatie LNV (Ministerie van LNV, 2006) tracht LNV een effectiever, efficiënter en vraaggestuurd systeem van beleidsinformatie te realiseren.

Wat betreft het aggregatieniveau is geconstateerd dat de “NEM-gegevens niet optimaal aansluiten bij het gewenste aggregatieniveau” (Ligthart red., 2004:66). Enkele jaren geleden is ook aangegeven dat de “NEM-resultaten voor provincies oninteressant zijn, omdat de schaal waarop gewerkt wordt te grof is om uitspraken op provinciaal niveau te doen” (gespreksverslag evaluatie NEM, 2002). Het NEM en de Natuurbalans hebben primair een nationale focus. De toepassingsmogelijkheden van het NEM en de Natuurbalans zijn daarom niet voor alle actoren even groot. Dit verklaart mede de voorkeur van de provincies voor ‘eigen’ informatiebronnen.

De bruikbaarheid van het NEM wordt verschillend beleefd, omdat de partijen verschillende informatiebehoeften hebben, de bruikbaarheid van het NEM kan volgens de respondenten worden vergroot door vraag en aanbod van natuurgegevens beter te koppelen en wanneer verklaringen en oplossingen worden aangereikt.

Conclusies

De gepercipieerde mate waarin het NEM voldoet aan de kritische succesfactoren van doorwerking binnen de rationele benadering is weergegeven in tabel 6.2.

Tabel 6.2: Kritische succesfactoren doorwerking vanuit de rationele benadering

Kritische succesfactor	
Betrouwbaarheid	De betrouwbaarheid van het NEM is geen onderwerp van discussie als gevolg van de kwaliteitsbewaking door het CBS.
Relevantie	De relevantie van het NEM wordt wisselend beleefd. Een aannemelijke verklaring is dat de informatiebehoeften van actoren onhelder en aan verandering onderhevig zijn.

Doelgerichtheid	De doelgerichtheid van het NEM wordt ervaren als gering, omdat de natuurbeleidsdoelen doorgaans abstract zijn geformuleerd, Veel respondenten hebben om die reden gepleit om doelstellingen SMART te formuleren.
Bruikbaarheid	De bruikbaarheid van het NEM wordt verschillend beleefd, omdat de partijen verschillende informatiebehoeften hebben, de bruikbaarheid van het NEM kan volgens de respondenten worden vergroot door vraag en aanbod van natuurgegevens beter te koppelen en wanneer verklaringen en oplossingen worden aangereikt.

Op basis van deze kritische succesfactoren moet worden geconcludeerd dat de mogelijke doorwerking van het NEM binnen de rationele benadering overwegend gering.

In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed aan de gepercipieerde doorwerking van het NEM binnen de rationele benadering.

6.4.1.3 Interbestuurlijke relaties

In paragraaf 4.3.1.4 is de verwachting uitgesproken dat de doorwerking van monitors binnen de rationele benadering zal neerslaan in standaardisatie, formalisering en/of centralisatie van interbestuurlijke relaties. In deze paragraaf wordt de gepercipieerde doorwerking van het NEM aan de hand van deze aspecten beschreven en geanalyseerd.

Standaardisering

Binnen de rationele benadering kunnen interbestuurlijke monitors doorwerken in de standaardisering van interbestuurlijke relaties. Deze standaardisering kan betrekking hebben op de gehanteerde definities, indicatoren, methoden en/of meetfrequenties.

Bij het NEM zijn uniforme definities en uniforme indicatoren geen aandachtspunt. In de meetnetten staan immers soorten centraal. De meetmethoden en -frequenties zijn wel relevant binnen deze casus. In de loop van de tijd hebben de provincies eigen methodieken ontwikkeld. Medewerkers van de provincies hebben verschillende meningen over het nut en de noodzaak van standaardisatie. Een aantal provincieambtenaren constateert dat het Rijk moeite heeft met de verschillende methodieken, omdat het Rijk behoefte heeft aan landdekkende informatie. Volgens deze respondenten hebben de provincies deze behoefte niet. Ambtenaren van andere provincie geven echter aan dat een belangrijke reden om mee te doen met het NEM juist is dat het NEM provincies stimuleert om uniform te werken. Medewerkers van het ministerie van LNV sluiten zich hierbij aan. Volgens deze respondenten is het geen goede zaak wanneer iedere provincie een eigen systeem opzet en het wiel opnieuw uitvindt. Volgens hen is het veel efficiënter om uniform te werk te gaan. Medewerkers van de provincies geven wel aan dat de verschillen in methodieken tussen de provincies bij weidevogels minder groot zijn dan bij flora- en vegetatieonderzoek.

Ook de meettechnieken van de PGO's zijn verschillend. Volgens een medewerker van Floron heeft iedere soort zijn eigen methodiek en dat maakt het heel ingewikkeld om te monitoren. Aanvankelijk hadden de provincies geen belang bij uniforme meetnetten. Een belangrijke reden waren "de enorme kosten die optreden wanneer een provincie door de wijziging van een meetnet de hele meethistorie weggooit" (gespreksverslag evaluatie NEM, 2002). Echter, nu het rijk in het kader van het NEM budgetten beschikbaar heeft gesteld, zijn die motieven er

ineens wel. Provincieambtenaren constateren dat het geld dat door het rijk beschikbaar wordt gesteld, een belangrijk smeermiddel is om provincies over de streep te krijgen om met dezelfde methodiek steekproeven voor het NEM te verzamelen. Ook geven medewerkers van de provincies aan dat het NEM nuttig is in de zin dat door het gebruik van dezelfde methodieken vergelijkingen met andere provincies gemaakt kunnen worden. Tegelijkertijd wordt wel door verschillende provinciale respondenten benadrukt dat de kenmerken van provincies onderling wezenlijk verschillen. Een aantal provincieambtenaren stelt vast dat een hele belangrijke bijdrage van het NEM is dat er een standaardiserende werking qua methodiek van uit gaat. Dit kan overigens ook een nadeel zijn voor provincies. Het opgeven van de eigen methodiek betekent immers dat provincies weer opnieuw kunnen beginnen. Daar staat tegenover dat de gestandaardiseerde NEM-meetnetten betrouwbaarder cijfers opleveren. De meeste respondenten zijn het erover eens dat standaarden belangrijk zijn, omdat het resulteert in betrouwbaarder informatie. Zij zijn het er ook over eens dat het NEM heeft geresulteerd in meer gestandaardiseerde informatie. Dit blijkt bijvoorbeeld heel concreet uit het feit dat per meetnet handleidingen worden opgesteld door het CBS in samenwerking met betrokkenen. De meetfrequenties zijn echter verschillend. Wat betreft de weidevogels tellen sommige provincies bijvoorbeeld jaarlijks en andere provincies tweejaarlijks. Het belang dat het rijk hecht aan standaardisatie komt overigens ook op andere manieren tot uiting, bijvoorbeeld bij de Gegevensautoriteit Natuur. De Gegevensautoriteit Natuur is de (impliciete) voortzetting van het project Verbetering Informatievoorziening Natuurbeleid (VOGN) dat was gericht op de verbetering van de integrale informatievoorziening op het terrein van natuurbeleid. In 2005 is het project VOGN beëindigd. Het doel van de Gegevensautoriteit Natuur is de afstemming van de vraag en het aanbod van natuurgegevens. Het is namelijk gebleken dat de gegevens over flora, fauna en habitats niet altijd toereikend zijn voor overheden en bedrijven. De Gegevensautoriteit Natuur moet er voor zorgen dat er voldoende en juiste gegevens verzameld worden volgens de door de autoriteit goedgekeurde protocollen. De relatie met het NEM is nog niet duidelijk.

Al met al heeft het NEM geleid tot standaardisatie. Dat geldt zeker voor de terreinen waarop de provincies participeren, waaronder vegetatie en weidevogels (zie ook NovioConsult, 2003).

Het NEM werkt door in interbestuurlijke standaardisatie van met name methoden. Deze standaardisatie is een belangrijk doel van het NEM. Rijksmiddelen vormen een belangrijke prikkel om standaardisatie te realiseren.
--

Formalisering

Binnen de rationele benadering kunnen interbestuurlijke monitors doorwerken in de formalisering van afspraken in interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin afspraken over interbestuurlijke monitoring zijn vastgelegd in protocollen, reglementen, procedures, handleidingen, convenanten en/of beleidskaders.

De samenwerking in het kader van het NEM is geformaliseerd door middel van een samenwerkingsovereenkomst. Deze samenwerkingsovereenkomst is op 24 juni 1999 ondertekend door het ministerie van LNV, het ministerie van V&W, het ministerie van VROM, het RIVM en het CBS.

Artikel 1 beschrijft de inhoud van de samenwerking. “De participanten sturen op basis van de door hen gezamenlijk geformuleerde meetdoelen een aantal natuurmeetnetten aan en laten deze zo nodig ontwikkelen. Het gaat daarbij om de volgende aspecten: prioritering, inhoudelijke afstemming en kwaliteitsborging van monitoringactiviteiten; optimalisatie van

de bijbehorende informatie-infrastructuur; uitwisseling van informatie (data) uit de betrokken meetnetten met het oog op ontwikkeling en evaluatie van beleid en de wijze van financiering van het netwerk” (NEM, 1999, artikel 1).

Artikel 2 geeft onder andere aan dat de samenwerking is gericht op de informatievoorziening van de rijksoverheid en dat participanten zich verplichten zich om de uit deze overeenkomst voortvloeiende activiteiten en financiële verplichtingen op te nemen in hun structurele activiteitenprogrammering. Daarnaast is in dit artikel vastgelegd dat de participanten hun aandeel in de gezamenlijke activiteiten ieder onder eigen verantwoordelijkheid en voor eigen risico uitvoeren. Dit artikel geeft ook aan dat de overeenkomst in beginsel open staat voor het toetreden van nieuwe participanten. Criteria voor toetreding zijn: de kandidaat-participant maakt deel uit van een overheidsorganisatie en de kandidaat-participant heeft een informatiebehoefte op landelijk niveau (NEM, 1999, artikel 2).

In artikel 3 staat dat de participanten de financiering van de meetnetten, die binnen de overeenkomst vallen, in onderling overleg vaststellen. “Toedeling van de beschikbare middelen aan diverse monitoringactiviteiten geschiedt in onderling overleg en kan slechts in onderlinge overeenstemming worden gewijzigd. Uitwisseling van informatie, die via het NEM wordt verzameld vindt tussen participanten plaats met gesloten beurzen. Het CBS levert de door hem geaggregeerde gegevens ten behoeve van de NEM-doelen om niet aan de participanten” (NEM, 1999, artikel 3).

In artikel 4 staat dat ter uitvoering van het convenant een stuurgroep in het leven wordt geroepen, bestaande uit vertegenwoordigers van de participanten in deze overeenkomst. Deze stuurgroep is verantwoordelijk voor het goed functioneren van het convenant en legt daarover verantwoording af aan de betrokken directies en instellingen. Participanten verbinden zich de meetdoelen gedurende de looptijd van het convenant niet te wijzigen, tenzij alle partijen daarmee instemmen. Eventuele wijzigingen worden schriftelijk vastgelegd (NEM, 1999, artikel 4).

Artikel 5 bevat een afspraak over de duur van het convenant. “Participanten gaan deze overeenkomst aan voor een periode van vier jaar, te rekenen vanaf 1 januari 1999, en verlengen deze, behoudend opzegging door één of meer partijen, telkens voor een periode van vier jaar” (NEM, 1999, artikel 5).

Artikel 6 geeft aan dat partijen bij onvoorziene omstandigheden in overleg treden.

Conform de in artikel 2 geboden ruimte om deel te nemen aan het NEM zijn de provincies een paar jaar na de ondertekening van het convenant toegetreden tot het samenwerkingsverband. In 2003 heeft de stuurgroep besloten om het convenant stilzwijgend te verlengen (verslag stuurgroep NEM, 11 december 2003). De reden voor stilzwijgende verlenging is volgens een medewerker van LNV het feit dat bij de NEM-partners te weinig energie aanwezig was om een nieuw convenant op te stellen. Aangezien de provincies op een later moment gingen participeren en dus het convenant in 1999 niet ondertekend hebben, besluit de stuurgroep dat de provincies nu officieel tot het NEM zijn toegetreden (verslag stuurgroep NEM, 11 december 2003). De verschillende partijen zijn zich bewust van het feit dat de naleving van het convenant niet kan worden afgedwongen. Medewerkers van LNV beamen dat de samenwerkingsovereenkomst geen juridische status heeft en om die reden een ‘gentlemen’s agreement’ is. Ook de medewerkers van de provincies zijn zich bewust van het feit dat de samenwerkingsstructuur geen formele verplichtingen heeft en dat de provincies vrij zijn om

het NEM te verlaten. Binnen de afzonderlijke meetnetten geven de handleidingen richting aan. Ook dit is een vorm van formalisering (zie ook standaardisering). Ook worden er bilaterale afspraken gemaakt tussen partijen. Zo worden bij ieder meetnet van het NEM contracten afgesloten tussen de opdrachtgevers en de PGO's. In deze contracten staan de soorten genoemd waarop de betreffende meetnetten zich vooral moeten gaan concentreren. Dat zijn door de overheid genoemde soorten, en tevens soorten waarover de PGO meent volledige en betrouwbare gegevens te kunnen vergaren. Verder wordt in de contracten aangegeven welke inspanningen de betrokken partijen dienen te leveren om de kwaliteit van de cijfers te verhogen (CBS, 2000:9). De contracten zijn eenjarig. Dat betekent niet dat de opdracht één jaar duurt. De doorlooptijd kan bijvoorbeeld twee of drie jaar zijn. Andere voorbeelden zijn afspraken over het gebruiksrecht van NEM-gegevens (verspreidingsonderzoek) tussen LNV en SOVON en afspraken tussen de provincies en SOVON. In deze afspraken biedt SOVON de provincies informatiepakketten aan in ruil voor provinciale gegevens.

De Natuurbalans is een wettelijk opgedragen produkt van het MNP (in het kader van de Wet Milieubeheer). Het ministerie van LNV stuurt het MNP indirect aan door middel van de jaarlijkse kaderbrieven. In de kaderbrieven staan de financiële kaders en de onderzoeksbehoeften van LNV. Medewerkers van het MNP stellen vast dat deze wensen worden meegenomen in de Natuurbalans. Het MNP bepaalt echter wel zelf hoe zaken aangepakt worden en heeft volgens deze respondenten ook de vrijheid om zelf onderwerpen toe te voegen. Het is niet wettelijk verankerd dat provincies periodiek over de toestand van de natuur rapporteren.

Het NEM werkt door in de formalisering van afspraken in interbestuurlijke relaties. Afspraken over monitoring hebben deels een vrijwillig overeengekomen karakter (samenwerkingsovereenkomst NEM en handleidingen meetnetten), maar deels ook een dwingend karakter (contracten meetnetten).
--

Centralisatie

Binnen de rationele benadering kan monitoring doorwerken in het centraliseren van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke leidt tot een verschuiving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de richting van de centrale overheid.

Ondanks het feit dat het NEM als structuur positieve consequenties heeft voor interbestuurlijke relaties (in termen van samenwerking bijvoorbeeld), zijn de consequenties van het NEM voor interbestuurlijke relaties bescheiden. Medewerkers van het ministerie van LNV hebben aangegeven dat monitoringactiviteiten nauwelijks consequenties hebben voor interbestuurlijke relaties, omdat alle actoren hun eigen verantwoordelijkheden hebben en houden. Ook de respondenten van het MNP sluiten zich bij deze opvatting aan. Volgens deze medewerkers is het NEM te bescheiden van opzet om invloed te hebben op interbestuurlijke relaties. Volgens een aantal respondenten gaat de agenda vitaal platteland veel meer consequenties hebben voor de interbestuurlijke relaties, omdat het de bedoeling is dat de provincies hier uitvoering aan geven via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het ILG, dat in januari 2007 van start is gegaan, is een meerjarig budget dat onder regie van provincies flexibel en zonder schotten tussen de verschillende beleidssectoren kan worden ingezet ter verbetering van het landelijk gebied. Onder regie van de provincies worden rijksdoelen verbonden aan inspanningen in de regio. Rijk en elke afzonderlijke provincie maken in een ILG-convenant (bestuursovereenkomst) voor een zevenjarige periode afspraken over welk deel van de rijksdoelen in die periode door de provincie wordt gerealiseerd en welk

rijksbudget daarvoor beschikbaar is. Dit budget kan gedurende de convenantperiode door de provincie flexibel worden ingezet zonder schotten tussen doelen of tussen begrotingsjaren. De provincie heeft binnen de ILG-afspraken de ruimte om de uitvoering te organiseren op maat van de gebieden. Het Rijk volgt jaarlijks de voortgang (realisatie en uitgaven) en aan het einde van de periode leggen de provincies verantwoording af over de geleverde prestatie en het daaraan bestede rijksbudget. De systematiek vertoont gelijkenis met het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), de fysieke pijler van het GSB (zie volgende hoofdstuk).

Ook in het kader van de Decentralisatie-impuls (1995) zijn taken op het terrein van natuur bij de provincies neergelegd. Medewerkers van de provincies constateren dat er sprake is van een decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies. Een gedeputeerde van een provincie stelt vast dat het Rijk zich meer beperkt tot het stellen van kaders en doelstellingen op hoofdlijnen. De uitwerking van doelstellingen en het op de rails zetten van de realisatie is meer een taak geworden van de provincie. Wel geven de provincies aan dat de speelruimte klein is als gevolg van tamelijk rigide richtlijnen. Decentralisatie heeft volgens de medewerkers van de provincies ook keerzijden. Provinciale Statenleden constateren dat het Rijk meer verantwoordelijkheden bij provincies neerlegt. Wel ergeren deze respondenten zich aan het feit dat het rijk daar niet op gelijke hoogte de financiële middelen aan toevoegt. Als voordelen van decentralisatie noemen provinciale respondenten het feit dat de provincies over meer gebiedskennis beschikken en dichter bij de mensen staan. Mogelijke nadelen die provincieambtenaren noemen zijn dat het wiel twaalf keer opnieuw wordt uitgevonden en dat het Rijk decentraliseert zonder daar voldoende middelen tegenover te zetten. Ook blijkt uit een evaluatie dat er in het kader van de decentralisatie van het natuurbeleid geen duidelijke afspraken zijn gemaakt over wie de verantwoordelijkheid voor de gegevensvoorziening draagt (Novio Consult, 2003:47).

Sommige actoren wijzen op de toenemende rol van Brussel. Een aantal Tweede Kamerleden is van mening dat de rol van Brussel te ver doorschiet, dat er te veel in Brussel wordt geregeld en dat deze realiteit doorbroken moet worden. Volgens ambtenaren valt de macht van Brussel echter wel mee. Een aantal medewerkers van het ministerie van LNV stelt vast dat het een misvatting is om te denken dat Brussel meer taken naar zich toetrekt. Nederland heeft namelijk vaak voorop gelopen bij Europese initiatieven. Het is dan te gemakkelijk om achteraf te zeggen dat het allemaal van Brussel moet. Bovendien bevatten de Europese richtlijnen volgens deze rijksambtenaar genoeg ruimte voor de lidstaten. De medewerkers van de provincies nemen een dubbele houding in ten aanzien van Brussel. De rapportageverplichtingen (monitoring) worden gezien als lasten, maar de Europese subsidies worden verwelkomd.

Het NEM werkt op nationaal niveau niet door in de centralisatie van interbestuurlijke relaties. Decentralisatie is een feit, wel voelen het rijk en (indirect) de provincies een toenemende druk uit Brussel om te voldoen aan Europese rapportageverplichtingen.

Conclusies

In dit hoofdstuk is de volgende deelvraag aan de orde: *wat is de gepercipieerde doorwerking van het NEM in interbestuurlijke relaties binnen het Nederlandse openbaar bestuur?*

In deze paragraaf is een deel van deze vraag beantwoord door de gepercipieerde doorwerking van NEM in interbestuurlijke relaties te beschrijven en te analyseren vanuit de rationele benadering.

Het NEM werkt door in de standaardisering van processen in interbestuurlijke relaties. Het NEM versterkt met name de standaardisatie van methoden. Deze standaardisatie is een belangrijk doel van het NEM. Rijksmiddelen vormen een belangrijke prikkel om standaardisatie te realiseren.

Het NEM werkt door in de formalisering van afspraken in interbestuurlijke relaties. Afspraken over monitoring hebben deels een vrijwillig overeengekomen karakter (samenwerkingsovereenkomst NEM en handleidingen meetnetten), maar deels ook een dwingend karakter (contracten meetnetten).

Het NEM werkt op nationaal niveau niet door in de centralisatie van interbestuurlijke relaties. Decentralisatie is een feit, wel voelen het rijk en (indirect) de provincies een toenemende druk uit Brussel om te voldoen aan Europese rapportageverplichtingen.

De kern van de gepercipieerde doorwerking van het NEM binnen de rationele benadering is weergegeven in tabel 6.3.

Tabel 6.3: Doorwerking NEM in interbestuurlijke relaties vanuit de rationele benadering

Aspect	
Standaardisering	Het NEM versterkt interbestuurlijke standaardisatie van met name methoden. Deze standaardisatie is een belangrijk doel van het NEM. Rijksmiddelen vormen een belangrijke prikkel om standaardisatie te realiseren.
Formalisering	Het NEM werkt door in de formalisering van afspraken in interbestuurlijke relaties. Afspraken over monitoring hebben deels een vrijwillig overeengekomen karakter (samenwerkingsovereenkomst NEM en handleidingen meetnetten), maar deels ook een dwingend karakter (contracten meetnetten).
Centralisatie	Het NEM werkt niet door in de centralisatie van interbestuurlijke relaties. Decentralisatie is een feit, wel voelen het rijk en (indirect) de provincies een toenemende druk uit Brussel om te voldoen aan Europese rapportageverplichtingen.

Zojuist is de gepercipieerde doorwerking van het NEM in interbestuurlijke relaties beschreven en geanalyseerd vanuit de rationele benadering. In de volgende paragraaf wordt de politieke benadering als uitgangspunt genomen voor de beschrijving en analyse van de gepercipieerde doorwerking van het NEM.

6.4.2 Politieke benadering van interbestuurlijke monitoring

6.4.2.1 Feitelijke functies

In paragraaf 3.3 is aangegeven dat monitoring binnen de politieke benadering een *machtsbron is ter behartiging van de belangen van de betrokken actoren*. De eerste vraag is welke feitelijke functies het NEM binnen de politieke benadering voor de betrokken actoren vervult.

Medewerkers van het ministerie van LNV stellen vast dat, met name in de Europese context, een groeiende aandacht is voor beleidsresultaten. Deze ontwikkeling heeft ook zijn weerslag

op monitoring. In plaats van de traditionele toestandsmonitoring zal de nadruk meer komen te liggen op prestatie-monitoring. De rapportageverplichtingen in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijnen zijn daar voorbeelden van. Ook de provinciebestuurders constateren dat de behoefte aan de monitoring van prestaties groter wordt. Zij stellen vast dat de monitoring van de toestand van de natuur momenteel van relatief beperkte betekenis is. Volgens provinciebestuurders is er momenteel meer behoefte aan het registreren van prestaties en aan het meten van het effect van maatregelen. De meetnetten van het NEM zijn niet ingericht om effecten van beleidsmaatregelen te volgen (CBS, 1999). De ontwikkeling naar prestatie-monitoring heeft consequentie, bijvoorbeeld de angst om afgerekend te worden (gespreksverslag NEM, 2002). De respondenten constateren dat vooralsnog geen harde uitspraken of beleidsconclusies in de NEM rapportages staan. De respondenten geven echter wel aan dat als gevolg van de Vogel- en Habitatrichtlijn de NEM-gegevens wel veel belangrijker worden. Medewerkers van het ministerie van LNV stellen vast dat op dit moment de NEM-meetnetten voor de directie Natuur van LNV met name van belang zijn voor de rapportageverplichtingen richting Brussel. In het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijnen moeten uitspraken worden gedaan over de duurzame staat van instandhouding van soorten. Trendgegevens vanuit het NEM vormen een deel van de gegevens die nodig zijn om hier een uitspraak over te kunnen doen. De medewerkers van de provincies geven aan dat de NEM-gegevens gebruikt worden om de argumentatie richting de minister te versterken.

Ook de Natuurbalans verschaft partijen in de praktijk ‘munitie’ om de eigen belangen te behartigen. Ambtenaren van het ministerie van LNV merken op dat LNV de (soms kritische) boodschappen in de Natuurbalans niet gebruikt voor kritische zelfevaluatie, maar juist om te betogen dat LNV goed bezig is en hard aan de weg timmert. Provinciebestuurders merken op dat wanneer de Natuurbalans aangeeft dat bepaalde (rijks)doelstellingen niet gehaald worden, dat voor de provincies een extra argument is om (extra) rijksmiddelen binnen te halen en om de doelstellingen alsnog te realiseren. Met behulp van het instrument aan de minister duidelijk gemaakt kan worden dat provinciale terreinbeheerders meer geld voor beheer nodig hebben. In dit voorbeeld wordt de Natuurbalans door provincies gebruikt om aan te tonen dat (extra) rijksmiddelen noodzakelijk zijn.

Een andere functie van de Natuurbalans is het versterken van de argumentatie. Een provinciebestuurder geeft met enig cynisme aan dat de Natuurbalans vooral van belang is voor actiegroepen. Een andere provincieambtenaar is van mening dat het in beleidsdiscussies belangrijk is dat men feiten (uit de Natuurbalans) kan gebruiken ter onderbouwing of versterking van de argumentatie. Een derde respondent vult aan dat wanneer problemen in de provincie zich ook landelijk voordoen, de provincies een sterker verhaal hebben. Het natuurcompendium vervult een soortgelijke functie. Verschillende provincieambtenaren erkennen dat hij uit het natuurcompendium “munitie” haalt om vol te houden dat de provincie op een bepaalde manier moeten werken om effecten te sorteren. Ten slotte geven medewerkers van het MNP aan dat maatschappelijke organisaties de Natuurbalans gebruiken als ondersteuning van hun lobbyactiviteiten.

Conclusies

In de casus zijn geen indicaties aangetroffen die erop duiden dat het NEM en de Natuurbalans voor de rijksoverheid een functie vervult die onder de politieke benadering geschaard kan worden. Wel moet worden gewezen op het feit dat het strategisch belang van NEM-gegevens voor het ministerie van LNV is toegenomen als gevolg van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

De belangrijkste functie van het NEM en de Natuurbalans voor de provincies is het versterken van de argumentatie richting het rijk. Met behulp van de Natuurbalans worden ook claims voor (meer) rijksmiddelen onderbouwd. Maatschappelijke organisaties gebruiken informatie uit de Natuurbalans om te lobbyen. De feitelijke functies van het NEM binnen de politieke benadering zijn weergegeven in tabel 6.4.

Tabel 6.4: Functies NEM en Natuurbalans vanuit de politieke benadering

Actor	Functie
Rijksoverheid	Geen functie
Provincies	Leren

In de volgende paragraaf wordt geanalyseerd in hoeverre het NEM voldoet aan de kritische succesfactoren binnen de politieke benadering die in hoofdstuk 4 zijn onderscheiden.

6.4.2.2 Kritische succesfactoren doorwerking

In paragraaf 4.3.2.2 is een aantal kritische succesfactoren voor de doorwerking van monitors binnen de politieke benadering benoemd. Deze factoren zijn toegang, vertrouwen, belangen en concurrentie. De verwachting binnen de politieke benadering is dat *hoe toegankelijker de monitor is, hoe meer vertrouwen de monitor oproept, hoe dichter het instrument staat bij de gevestigde belangen en hoe belangrijker het instrument is voor de uitvoering van de eigen taken, des te groter de doorwerking van het NEM*. In deze paragraaf wordt beschreven en geanalyseerd in hoeverre het NEM voldoet aan deze kritische succesfactoren.

Toegang

Binnen de politieke benadering is toegang tot informatie een potentiële bron van macht en om die reden niet vanzelfsprekend. De indicator is de mate waarin partijen kunnen beschikken over informatie uit monitors en de mate waarin interbestuurlijke overlegfora een open karakter hebben. In interbestuurlijke overlegfora wordt namelijk informatie uit monitors uitgewisseld.

In de samenwerkingsovereenkomst van het NEM is gewezen op het belang van toegankelijke informatie (NEM, 1999:3). De jaarlijkse rapportage over de voortgang van het NEM vermeldt dat veel van de benodigde data beschikbaar is. De tijdige levering van resultaten was in het verleden soms problematisch, omdat dat ook afhangt van de medewerking van de vrijwilligers. De tijdigheid van de resultaten is overigens bij de meeste langer lopende meetnetten in het algemeen geen probleem meer (CBS, 2002). Ambtenaren van het ministerie van LNV zijn optimistisch over de beschikbaarheid van informatie dat nodig is voor rapportages die naar Brussel moeten worden gestuurd. Volgens deze respondenten kan veel van de beschikbare data, hoewel niet alle, kan gebruikt worden om te voldoen aan Europese rapportageverplichtingen.

De medewerkers van de provincies geven echter aan dat ze niet volledig toegang hebben tot de data waar zij behoefte aan hebben. Provinciebestuurders spreken hun ongenoegen uit over het feit dat niet alle gegevens die in het kader van het NEM worden verzameld openbaar zijn voor de provincies als deelnemer van het NEM. Medewerkers van het ministerie van LNV stellen hier tegenover dat bepaalde geaggregeerde gegevens wel openbaar zijn (in CBS-rapportages, Statline en het Natuurcompendium, maar dat de achterliggende basisgegevens, conform de afspraken in de contracten met de PGO's niet openbaar zijn. PGO's zijn niet gebonden zijn aan de regels van het verdrag van Aarhus over openbaarheid van

milieugegevens. Het verdrag van Aarhus is in 1998 gesloten en heeft onder andere betrekking op de openbaarheid van milieu-informatie. Ook de leden van het kernteam NEM constateren dat “PGO’s op hun (meta)data zitten” (verslag kernteam NEM, 9 oktober 2001). Dat PGO’s terughoudend zijn in het openbaar maken van hun data heeft volgens de respondenten een aantal redenen. In de eerste plaats is het verzamelen van gegevens hun broodwinning. Om die reden zijn PGO’s volgens ambtenaren van LNV terughoudend in het openbaar maken van gegevens. In de tweede plaats hebben PGO’s volgens een provincieambtenaar een wantrouwen richting de overheid. Volgens de medewerkers van de PGO’s is de toegang tot data echter niet primair een vertrouwenskwesitie, maar een financiële kwesitie. Een medewerker van de stichting Floron meldt dat wat betreft het beschikbaar stellen van data van deze stichting aan de rijksoverheid de oplossing heel simpel is. Bij de stichting Floron werken een aantal mensen op vrijwillige basis. Deze mensen zou stichting Floron graag gefinancierd zien vanuit het Rijk. In ruil daarvoor is stichting Floron bereid om gegevens beschikbaar te stellen aan de overheid. Bij andere PGO’s spelen echter ook niet-financiële overwegingen een rol.

Ten aanzien van de toegang tot interbestuurlijke overlegfora vermeldt de samenwerkingsovereenkomst dat het NEM in beginsel open staat voor het toetreden van nieuwe participanten. Criteria voor toetreding zijn: de kandidaat-participant maakt deel uit van een overheidsorganisatie en de kandidaat-participant heeft een informatiebehoefte op landelijk niveau. Toetreding van nieuwe partners vereist instemming van de bestaande participanten (NEM, 1999:artikel 2). Een dergelijk open netwerk is ook in het belang van de huidige deelnemers, omdat nieuwe partners een bijdrage kunnen leveren aan de financiering ((projectplan uitvoeringsfase NEM, 29 oktober 1999). Daarnaast betekent een verbreding van het NEM een vergroting van het kennispotentieel. Op basis van de geboden mogelijkheid in artikel 2 zijn de provincies tot het NEM toegetreden. In de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* is vermeld dat terreinbeheerders onder meer “een essentiële rol spelen bij het behoud en ontwikkeling van de natuur” (LNV, 2000:3). Desondanks zijn terreinbeheerders niet betrokken bij het NEM. Medewerkers van het ministerie van LNV stellen vast dat de vraag of terreinbeheerders ook niet meer betrokken zouden moeten worden bij het NEM regelmatig terugkeert. Volgens ambtenaren van LNV leggen de terreinbeheerders echter tot nu toe minder belangstelling aan de dag voor trendinformatie en zijn zij meer geïnteresseerd in verspreidingsinformatie. Bij de Natuurbalans is de indicator toegang tot interbestuurlijke overlegfora niet aan de orde, omdat de Natuurbalans formeel een onafhankelijk produkt is van het MNP.

Niet alle NEM gegevens zijn toegankelijk voor alle NEM-partners, het NEM is wel een open netwerk, omdat verbreding resulteert in meer kennis en financiële middelen.
--

Vertrouwen

Binnen de politieke benadering is het belangrijk dat partijen vertrouwen in elkaar hebben. De indicator is de mate waarin partijen die bij interbestuurlijke monitoring zijn betrokken een positieve beeldvorming hebben over de intenties van andere partijen. Negatieve beeldvorming is overigens een indicatie van wantrouwen.

De NEM partners zijn het erover eens dat de samenwerking in het kader van het NEM over het algemeen goed verloopt. Medewerkers van het ministerie van LNV geven aan dat de mate van samenwerking vaak erg persoonsafhankelijk is. Eventuele conflicten hebben volgens deze respondenten vaak een persoonlijke achtergrond en worden niet ingegeven door monitoringsystemen. Een aantal medewerkers van het ministerie van VROM constateert dat de samenwerking in het kader van het NEM heel goed is. Een valkuil volgens deze

respondenten is een gebrekkig institutioneel geheugen. Veel kennis is namelijk aanwezig bij een beperkt aantal personen, dus is het lastig om portefeuilles over te nemen. Medewerkers van het RIZA sluiten zich hierbij aan. In hun beleving heeft het NEM bijgedragen aan een betere samenwerking en is het onderlinge vertrouwen toegenomen. Bij het RIZA wijst men wel op het feit dat het NEM er niet primair is voor de samenwerking, maar voor de data. Wat betreft de data, stelt het RIZA zich terughoudend op. Een medewerker van RIZA geeft aan dat men bij het RIZA niet van het NEM afhankelijk willen zijn voor het dekken van de eigen informatiebehoeften.

In de beleving van de medewerkers van de provincies is de samenwerking in het kader van het NEM beperkt van opzet, maar verloopt de samenwerking goed. Ook geven de medewerkers van de provincies aan dat monitors teveel het etiket van afrekenen hebben. Het vastleggen van concrete doelstellingen is om die reden moeilijk, omdat het partijen kwetsbaar maakt. Een aantal provincieambtenaren pleit ervoor dat een monitor meer als sturingsinstrument moeten worden gezien om bij te sturen of om doelstellingen bij te stellen. Ook een medewerker van het CBS geeft aan dat een aantal provincies bang zijn om afgerekend te worden op basis van natuurgegevens die ze zelf aanleveren. Volgens deze respondent is het publiceren van vergelijkingen (benchmarking) voor veel provincies nog een stap te ver. In interne rapportages worden overigens wel vergelijkingen tussen provincies gemaakt. De PGO's hebben een zeker wantrouwen richting het rijk en de provincies, omdat ze bang zijn dat er op basis van hun data verkeerd beleid gevoerd kan worden. De toename van wild in een gebied kan bijvoorbeeld leiden tot het verstrekken van meer jachtvergunningen. Ook kunnen telgegevens die uitwijzen dat het beter gaat met een (bedreigde) soort in een bepaald gebied of regio, reden zijn om minder aandacht te besteden aan de bescherming van deze soort. Omgekeerd heeft de overheid ook niet altijd vertrouwen in de PGO's. Een provinciebestuurder vraagt zich hardop af in hoeverre je moet vertrouwen op de betrouwbaarheid van de gegevens van vrijwilligers. Een medewerker van Floron meldt dat in het kader van het NEM de (met naam genoemde) medewerkers van het ministerie van LNV en het CBS betrouwbare partners zijn. Deze constatering van Floron geeft wederom de persoonlijke component van samenwerking in het NEM aan. Het NEM steunt op een relatief klein gezelschap van mensen die elkaar kennen en weten te vinden. Een vertrouwensbasis is er, al is deze smal.

Ten aanzien van de Natuurbalans hebben alleen Tweede Kamerleden zich openlijk kritisch uitgesproken over het MNP en de Natuurbalans als produkt. Volgens verschillende Tweede Kamerleden is de Natuurbalans teveel gericht op afrekenen. Ook stellen Tweede Kamerleden de onafhankelijke positie van het MNP ter discussie. In hun beleving is er namelijk van onafhankelijkheid geen sprake.

Binnen het NEM is sprake van een zekere vertrouwensbasis, deze basis is wel smal en persoonsgebonden.

Belangen

Binnen de politieke benadering kunnen actoren verschillende belangen hebben bij interbestuurlijke monitoring. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring aansluit op de individuele en/of collectieve belangen van partijen.

Partijen die betrokken zijn bij het NEM en de Natuurbalans hebben gemeenschappelijke belangen, maar ook individuele belangen. In de samenwerkingsovereenkomst van het NEM wordt gewezen op een aantal gemeenschappelijke belangen. Het eerste gemeenschappelijke belang is het optimaliseren van dataverzameling, datastromen en dataverwerking. Het tweede

gemeenschappelijke belang is het realiseren van kostenbesparingen (NEM, 1999:3). Daarnaast resulteert het NEM in een betere afstemming vraag en aanbod en een hogere kwaliteit van de informatie (zie ook betrouwbaarheid bij de rationele benadering). Daar staat tegenover dat deelnemers beperkt zijn in hun bewegingsvrijheid en daarmee aan flexibiliteit inleveren (NEM, 1999:8). In de samenwerkingsovereenkomst staat verder dat de participanten zoveel mogelijk gebruik willen maken van gegevens die reeds door derden worden verzameld (NEM, 1999:3). Het derde gemeenschappelijke belang is dat wordt voldaan aan de rapportageverplichtingen richting Brussel. De Vogel- en Habitatrichtlijnen vereisen periodieke monitoring. Onvolledige rapportages kunnen het imago van Nederland schaden of resulteren in boetes vanuit Brussel. Het is vervolgens een gemeenschappelijk belang voor alle actoren om Brussel van rapportages te voorzien tegen minimale inspanningen en kosten en om boetes te ontlopen. Daarbij is het gunstig om zoveel mogelijk bestaande informatiebronnen te benutten (efficiëntie), zowel in termen van energie, tijd en geld. Een medewerker van LNV zegt het ministerie bij het voldoen aan de vraag naar gegevens zoveel mogelijk gebruik probeert te maken van bestaande monitoring. Een probleem is dat dergelijke monitors vaak voor een ander doel zijn opgezet.

De samenwerkingsovereenkomst vermeldt dat de betrokken partijen een goede informatievoorziening op landelijk niveau als een gemeenschappelijk belang beschouwen (NEM, 1999:3). Toch is hiermee primair een nationaal belang behartigd. Medewerkers van de provincies klagen dat de aandacht van het NEM te veel is gericht op de nationale overheid. Volgens hen wordt teveel uitsluitend van de rijksdoelen uitgegaan. Ambtenaren van LNV weerspreken deze opvatting door te wijzen op het feit dat provincies ook eigen doelstellingen onder het NEM kunnen hangen. Ook geven de provincies aan dat het rijk meer belang heeft bij monitoring dan de provincies. Desondanks dient het NEM ook een aantal provinciale belangen. Provinciebestuurders merken op dat het gegeven dat andere partijen meebetalen een aangenaam aspect is van het NEM. De provincies ontvangen namelijk rijksmiddelen voor de participatie in een aantal meetnetten van het NEM. Medefinanciering door het rijk is voor de provincies de voornaamste prikkel om te participeren in het NEM (zie ook Novio Consult, 2003). Medewerkers van provincies stellen vast dat wanneer het rijk de provincies geen financiële middelen zou verstrekken voor participatie in de meetnetten, de provincies waarschijnlijk het NEM zouden verlaten. Een ander belang is dat het interne draagvlak voor monitoring wordt vergroot door in landelijk verband samen te werken (verslag stuurgroep NEM, 13 januari 1998). Het NEM verleent namelijk bestuurlijk gewicht aan een meetnet. De continuïteit van het meetnet is daarmee tot op zekere hoogte gewaarborgd. Daarnaast hebben het ministerie van LNV, de provincies en de stichting SOVON (Vogelonderzoek) onderling afspraken gemaakt wat voor alle genoemde partijen een win-win situatie oplevert. Volgens medewerkers van de provincies tellen vrijwilligers vooral in aantrekkelijke gebieden, terwijl provinciale professionals ook in niet aantrekkelijke gebieden vogels tellen. In de overeenkomsten is geregeld dat beide partijen wederzijds informatie (over vogels) uitwisselen met gesloten beurs. SOVON heeft in dat verband een aantal informatiepakketten ontwikkeld ("loketfunctie") die provincies kunnen ontvangen in ruil voor verstrekking van hun gegevens. Het ministerie van LNV financiert overigens de loketfunctie van SOVON. Een provinciebestuurder geeft aan dat de informatie over de provincie bestuurlijk relevant is, maar de organisatie van de gegevensverzameling hoegenaamd niet.

Volgens ambtenaren van het ministerie van LNV is het NEM niet alleen van belang om informatie te genereren, maar ook een manier om draagvlak te creëren bij partijen die bij het natuurbeleid betrokken zijn, zoals vrijwilligers. In de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur (2000) lezen we dat maatschappelijke organisaties en vrijwilligers onmisbaar zijn

vanwege hun rol bij het natuurbeheer en bij het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid daarbij (Ministerie van LNV, 2000:33). Het ministerie van LNV heeft een breed draagvlak nodig om effectief natuurbeleid te kunnen realiseren. De ambtenaren van het ministerie van VROM en het RIZA zien ook andere (financiële) motieven achter deze overweging. Volgens medewerkers van VROM is de rijksoverheid met vrijwilligers veel goedkoper uit dan wanneer het werk aan betaalde medewerkers of marktpartijen wordt overgelaten. Volgens respondenten van het RIZA kleven hier echter wel nadelen aan, namelijk het afhankelijk worden van derden. Het RIZA houdt de informatievoorziening daarom liever in eigen hand. Volgens medewerkers van RIZA is het belang dat RIZA hecht aan samenwerking de belangrijkste drijfveer om te participeren. Binnen het RIZA heerst het beeld dat LNV voor een dubbeltje op de eerste rang wil zitten. Ambtenaren van het ministerie van LNV bestrijden deze opvatting met het argument dat LNV de afgelopen jaren steeds meer financiële middelen in het NEM heeft gestopt. De PGO's hebben over het algemeen het idee dat het niet primair hun belang is om data met overheden uit te wisselen. De belangen binnen de PGO's zijn echter ook aan verandering onderhevig. Het beschermingsaspect is (bijvoorbeeld bij vogels) voor veel tellers niet meer de grootste drijfveer (SOVON, 1998:69).

Standaardisatie kan een (collectief) belang zijn voor partijen, maar dat hoeft niet altijd zo te zijn. Standaardisatie kan een collectief belang zijn, omdat het leidt tot efficiëntere werkpraktijken en kostenreductie (in termen van tijd, geld en energie). Uniformiteit is ook belangrijk met het oog op de rapportageverplichtingen richting Brussel. Dergelijke belangen zijn echter niet voor iedere partij even groot. Provincieambtenaren stellen dat de meetnetten van het NEM niet in alle opzichten uniform hoeven te zijn en dat standaardisatie niet per definitie in lijn met provinciale belangen is. Standaardisatie van methoden is volgens de provincies vooral een nationaal belang. Standaardisatie kan overigens wel met financiële prikkels gestimuleerd kunnen worden. Een aantal medewerkers van verschillende provincies is van mening dat het goed zou zijn wanneer er meer middelen beschikbaar zouden zijn om met rijksgeld ook voor provinciale (door het rijk gedecentraliseerde) taken relevante informatie te verzamelen. Door dit geld via het NEM aan te bieden kan volgens deze respondenten een grotere uniformiteit tussen provincies bereikt worden. Ten slotte moet ook gewezen worden op het feit dat binnen een organisatie doelstellingen uiteen kunnen lopen. Zo stellen provinciale Statenleden dat concrete doelen niet het eerste belang zijn van bestuurders. Provinciale Statenleden hebben daar wel belang bij met het oog op hun controlerende functie. Naast een rationele verklaring (zie beleidstheorie rationele benadering) is hiermee ook een politieke verklaring voor abstracte doelstellingen gevonden.

Het NEM voorziet deels in collectieve belangen (kwaliteitsimpuls data en ruilrelaties) en deels in eigen belangen (nationale focus NEM en medefinanciering door andere partijen).

Concurrentie

Binnen de politieke benadering hebben monitors een concurrerend bestaan naast andere informatiebronnen. De indicator is de mate waarin actoren interbestuurlijke monitoring prefereren in relatie tot andere instrumenten.

Volgens het ministerie van LNV zijn de NEM-gegevens met name van belang voor de rapportageverplichtingen richting Brussel. Respondenten benadrukken dat het NEM voor dit doel een deel van de benodigde gegevens oplevert. Een aantal medewerkers van LNV vraagt zich wel hardop af of er altijd monitors ingezet moeten worden om aan de rapportageverplichtingen te voldoen. Wellicht dat ook expert judgments in de informatiebehoefte kunnen voorzien. In de praktijk staan volgens deze respondenten beleid en onderzoek vaak met de rug naar elkaar toe. Nationale politici zijn niet bekend met het

NEM. Zij hebben wel een uitgesproken mening over de waarde van schriftelijke rapportages. Kamerleden geven aan liever mondelinge dan schriftelijke informatie te ontvangen. Als voorbeeld wordt een werkbezoek genoemd dat erg informatie zou zijn. Ook erkennen verschillende kamerleden niet zo veel te doen met natuurmonitors. Kamerleden luisteren liever naar de geluiden van mensen in de gebieden zelf. Daarnaast pleiten de kamerleden nadrukkelijk voor meer concurrerende informatiebronnen. In de beleving van de parlementariërs is de Natuurbalans één van de weinige aanknopingspunten voor het natuurbeleid. Volgens een kamerlid is meer concurrentie niet onwenselijk, omdat dan “vanuit verschillende aanvliegroutes geluiden over de natuur waargenomen kunnen worden” (interview Tweede Kamerlid).

Op provinciaal niveau is er aan concurrentie geen gebrek. De provincies brengen ook veel eigen rapportages uit. Voorbeelden zijn de “W-tjes van de natuur” van de provincie Flevoland, de Gelderse Omgevingsrapportage van de provincie Gelderland en Drenthe in Cijfers van de provincie Drenthe. Het IPO bracht IPO van 1997 tot en met 2003 de Interprovinciale Rapportage Milieu, Water, Landbouw en Natuur uit. Tijdens de uitvoering van deze studie boog het IPO zich op een opvolger van deze rapportage. De provincieambtenaren hebben een voorkeur voor de eigen informatiebronnen. De belangrijkste provinciale informatiebronnen zijn de gegevens uit het veld en de eigen meetnetten. Ook provinciebestuurders geven aan uit verschillende informatiebronnen te putten, zoals informatie van de eigen onderzoeksbureaus, informatie van de buitenwereld, wetenschappelijke publicaties en provinciale rapportages. Monitors worden minder daarbij minder hoog aangeslagen. Een aantal provinciebestuurders constateert dat bestuurders zich niet in statistieken verdiepen. Provinciale Statenleden wijzen op feit dat ze veel schriftelijke informatie ontvangen en als gevolg daarvan keuzes moeten maken. Zij hebben een voorkeur om kennis ter plaatse te verwerven. Een respondent merkt op dat contacten met het maatschappelijk middenveld een belangrijke kwalitatieve aanvulling zijn op de kwantitatieve onderzoekscomponent. De provinciale Statenleden zijn ook van mening dat persoonlijke contacten meer voldoening geven dan het bestuderen van schriftelijk materiaal. Ook de PGO's brengen periodieke rapportages en nieuwsbrieven uit, bijvoorbeeld de Jaarverslagen vlinders en libellen (De Vlinderstichting) en de jaarrapporten Broedvogels en Watervogels (SOVON). Deze rapportages worden door een aantal provincies als interessanter dan de Natuurbalans ervaren.

Het NEM concurreert met verschillende informatiebronnen, actoren raadplegen bij voorkeur eigen informatiebronnen.

Conclusies

De gepercipieerde mate waarin het NEM voldoet aan de kritische succesfactoren van doorwerking binnen de politieke benadering is weergegeven in tabel 6.5.

Tabel 6.5: Kritische succesfactoren doorwerking vanuit de politieke benadering

Kritische succesfactor	
Toegang	Niet alle NEM gegevens zijn toegankelijk voor alle NEM-partners, het NEM is wel een open netwerk, omdat verbreding resulteert in meer kennis en financiële middelen.
Vertrouwen	Binnen het NEM is sprake van een zekere vertrouwensbasis, deze basis is wel smal en persoonsgebonden.
Belangen	Het NEM voorziet deels in collectieve belangen (kwaliteitsinput data en ruilrelaties) en deels in eigen belangen (nationale focus NEM en

	medefinanciering door andere partijen).
Concurrentie	Het NEM concurreert met verschillende informatiebronnen, actoren raadplegen bij voorkeur eigen informatiebronnen.

Op basis van deze kritische succesfactoren moet worden geconcludeerd dat de mogelijke doorwerking van het NEM binnen de politieke benadering overwegend gering is. Hierbij moet worden opgemerkt dat de mate van geringheid enigszins varieert, met name daar waar het de belangen van de betrokken partijen betreft.

In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed aan de gepercipieerde doorwerking van het NEM binnen de politieke benadering.

6.4.2.3 Interbestuurlijke relaties

In paragraaf 4.3.2.4 is de verwachting uitgesproken dat de doorwerking van monitors binnen de politieke benadering zal neerslaan in sanctionering, politisering en/of monopolisering van interbestuurlijke relaties. In deze paragraaf wordt de doorwerking van het NEM aan de hand van deze aspecten beschreven en geanalyseerd.

Sanctionering

Binnen de politieke benadering kan interbestuurlijke monitoring doorwerken in sanctionering van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring gepaard gaat met het inzetten van positieve of negatieve invloedsmogelijkheden. Een positief machtsmiddel is het stimuleren van wenselijk gedrag, bijvoorbeeld door middel van financiële prikkels. Een negatief machtsmiddel is het ontmoedigen van onwenselijk gedrag, door het implementeren van of dreigen met (financiële) sancties. De vraag is op welke wijze actoren hun machtbronnen aanwenden om hun positie in de interbestuurlijke arena veilig te stellen.

Het ministerie van LNV is de belangrijkste financier van het NEM. In de samenwerkingsovereenkomst is namelijk een verdeling van de financiën opgenomen (NEM, 1999:5). Uit deze verdeling blijkt dat de directie Natuur van LNV veruit de grootste financiële bijdrage levert aan het NEM. Dat maakt LNV tot de belangrijkste partij in het NEM. Deze positie wordt ook onderstreept door het feit dat LNV de voorzitter levert. De dominante rol van LNV wordt in zekere zin door andere partijen geaccepteerd. Provincie-medewerkers erkennen dat wie betaalt, bepaalt. Het ministerie van VROM is medefinancier van het landelijk Meetnet Flora-, Milieu- en Natuurkwaliteit. Dit meetnet is opgezet in 1999 en voor VROM het belangrijkste meetnet. VROM is dus afnemer van gegevens die door het NEM worden gegenereerd. Medewerkers van RIZA benadrukken dat deze organisatie niet alleen gegevens haalt, maar ook data aanlevert. De voornaamste reden is dat RIZA niet afhankelijk wil worden van het NEM en de kritische informatievoorziening in eigen beheer wil houden. Een medewerker van het RIZA stelt vast dat deze organisatie dankzij het NEM beschikt over meer informatie dan zonder het NEM. Het CBS is geen gebruiker van NEM-gegevens, want het CBS heeft eigen beleidsmatige informatiebehoeften op dit terrein. Wel was het CBS aanvankelijk medefinancier van het NEM. In het kader van bezuinigingen zou het CBS in 2004 aanvankelijk stoppen met de natuurstatistieken (en dus ook deelname aan NEM). Per 1 januari 2004 heeft het CBS dan ook de financiële bijdrage NEM beëindigd. Na overleg is uiteindelijk besloten dat de natuurstatistieken bij het CBS gecontinueerd kunnen worden. De ministeries van EZ en LNV delen nu de kosten. Daarmee is de belangrijke rol van het CBS binnen het NEM gewaarborgd. Deze rol bestaat met name uit kwaliteitsborging.

De machtsbron van de provincies is hun informatiepositie. Zij beschikken over meer gebiedskennis dan het rijk. Bovendien staan de provincies volgens een provinciebestuurder dicht bij de partijen die bij het natuurbeleid betrokken zijn. Niet door middel van sancties, maar door middel van financiële prikkels tracht het rijk (met name LNV) de provincies te stimuleren om te participeren in meetnetten van het NEM. Daarbij heeft het rijk wisselend succes. De participatie van de provincies in de meetnetten verschilt namelijk. Redenen zijn de inschatting van de provincies dat de kosten niet opwegen tegen de baten. Voor de provincie Utrecht is dat bijvoorbeeld reden om niet te participeren in het weidevogelmeetnet (maar wel aan het meetnet Reptielen). De provincie Limburg participeert bijvoorbeeld niet in het meetnet Flora-, Milieu- en Natuurkwaliteit. De belangrijkste machtsbronnen van de PGO's zijn de kennis waarover ze beschikken en het grote vrijwilligerspotentieel. SOVON Vogelonderzoek kan bijvoorbeeld een beroep doen op 7.500 vrijwilligers. Ook is eerder aangegeven dat LNV belang heeft bij een effectieve uitvoering van natuurbeleid en dat hiervoor draagvlak nodig is. Draagvlak van PGO's is hierbij belangrijk.

Het NEM werkt niet door in de sanctionering van interbestuurlijke relaties, omdat LNV belang hecht aan breed draagvlak. LNV hanteert bij het NEM financiële prikkels in plaats van sancties.

Politisering

Binnen de politieke benadering kan interbestuurlijke monitoring doorwerken in de politisering van interbestuurlijke verhoudingen. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring interbestuurlijke strijdpunten uitlokt.

De interbestuurlijke discussiepunten ten aanzien van het NEM en de Natuurbalans zijn in de praktijk niet geheel los te zien van discussies ten aanzien van het natuurbeleid in het algemeen. Het NEM en in mindere mate de Natuurbalans leveren verschillende interbestuurlijke discussies op. Het belangrijkste discussiepunt is de omvang en de verdeling van de financiële middelen. Ambtenaren van het ministerie van LNV stellen vast dat steeds meer taken bij provincies neergelegd worden en dat het om die reden van belang is dat provincies voldoende financiële middelen ter beschikking krijgen. Het MNP constateert in de Natuurbalans 2005 dat de voortgaande decentralisatie van het natuur- en landschapsbeleid een zware (financiële) last legt op de schouders van provincies. De middelen voor het ILG zouden ontoereikend zijn. De provincies vinden decentralisatie van het natuurbeleid een logische stap, omdat deze bestuurslaag volgens hen dicht bij de partijen staat die bij de natuur zijn betrokken. Wel geven de provincies aan dat het neerleggen van taken bij de provincies ook gepaard moet gaan met voldoende financiële middelen. Naar de mening van provincieambtenaren verzuimt de rijksoverheid om ook de verantwoordelijkheid en financiën voor onderzoek en monitoring mee te decentraliseren. Provinciale politici laten hetzelfde geluid horen. Ook zij constateren dat het Rijk meer verantwoordelijkheden bij provincies neerlegt, maar het Rijk voegt daar volgens hen niet op gelijke hoogte de financiële middelen aan toe. Ook medewerkers van het MNP erkennen dat het beschikbare budget altijd een discussiepunt is. Ambtenaren van LNV houden hier echter een ander beeld op na. Volgens deze respondenten wentelen provincies bezuinigingen op het vlak van monitoring soms af op het ministerie van LNV. Ook is men bij LNV van mening dat de gegevensvoorziening sinds de decentralisatie ook een verantwoordelijkheid van de provincies is (Novio Consult, 2003:23).

Administratieve lasten als gevolg van het NEM of de Natuurbalans zijn geen groot interbestuurlijk discussiepunt in deze casus. Het is namelijk niet wettelijk verankerd dat provincies periodiek over de toestand van de natuur rapporteren. Bovendien participeren

partijen op vrijwillige basis. Dit vrijblijvende karakter blijkt ook uit het feit dat sommige provincies niet in bepaalde meetnetten participeren. Zo heeft de provincie Utrecht op baten van een kosten-batenafweging besloten om niet deel te nemen aan het weidevogelmeetnet. Deelname van de provincies aan het NEM kan niet door LNV afgedwongen worden. Een medewerker van LNV meldt dat de samenwerkingsovereenkomst op vrijwillige basis is gesloten. Daar komt bij dat de provincies dit convenant niet hebben ondertekend. Het is volgens deze medewerkers alleen maar te hopen dat provincies voldoende het belang van samenwerking op dit gebied blijven erkennen. De provincies nemen een dubbele houding in ten aanzien van Brussel. De Europese rapportageverplichtingen worden gezien als lasten, maar de Europese subsidies worden verwelkomd.

De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende actoren in het NEM zijn wel onderwerp van discussie. In 2002 brak een crisis uit over het functioneren van de stuurgroep, de manier waarop LNV het voorzitterschap en de evaluatie afhandelde en het gebrek aan voortgang van een nieuwe samenwerkingsovereenkomst. De rol van de stuurgroep en het kernteam is ook op latere momenten verschillende malen aan de orde gesteld. Het evaluatierapport van het NEM (2003) gaf aan dat de rol van de provincies en de PGO's helderder moet zijn. Vooral nog is in dat laatste niet voorzien.

Verbreiding van het samenwerkingsverband is geen interbestuurlijk discussiepunt, integendeel. Hoe meer participanten, hoe groter de financiële mogelijkheden van het NEM. Daar hebben alle deelnemende partijen baat bij. Een interdepartementaal discussiepunt ontstond toen het CBS in 2003 het voornemen uitsprak om de natuurstatistieken te beëindigen (en dus ook de deelname aan het NEM). Vervolgens zijn EZ en LNV om de tafel gaan zitten en is na lang overleg en zelfs na vragen vanuit de Tweede Kamer besloten dat beide partijen de helft van de financiering van de natuurstatistieken voor hun rekening nemen.

Het NEM werkt door in de politisering van interbestuurlijke relaties, met name wat betreft de financiële consequenties van decentralisatie, waar ook decentrale monitoring onder valt.
--

Monopolisering

Binnen de politieke benadering kan interbestuurlijke monitoring doorwerken in de monopolisering van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring leidt tot verschuivingen van machtsposities en/of afhankelijkheidsrelaties.

Deze casus levert een tweezijdig beeld op. Enerzijds is decentralisatie een feit. Dit betekent dat provincies meer ruimte krijgen bij de uitvoering van beleid. Ten aanzien van de monitoring van het natuurbeleid hanteert het ministerie van LNV tot op heden vooral het financiële instrumentarium (namelijk prikkels) om partijen tot informatieuitwisseling te bewegen. Het juridisch instrumentarium wordt bij het NEM niet ingezet. De samenwerkingsovereenkomst heeft namelijk geen afdwingbare rechtsgevolgen. De Natuurbalans is overigens wel een wettelijk opgedragen produkt.

Anderzijds is het een feit dat Brussel het natuurbeleid tot haar taken en verantwoordelijkheden gaat rekenen (VHR). Hoewel verschillend over de rol en macht van Brussel wordt gedacht, keert de VHR opvallend vaak in gesprekken en documenten terug. Voor de directie natuur vormen de Vogel- en Habitatrichtlijnen de belangrijkste meetdoelen van het NEM. De VHR brengt monitoringverplichtingen met zich mee en de mogelijkheid dat er sancties aan lidstaten worden opgelegd. Om die reden heeft deze monitoring prioriteit bij LNV. De consequentie is wel dat Europese rapportageverplichtingen op gespannen voet staan met de decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden naar provincies.

De rol van de provincies bij het NEM is nog steeds diffuus. Zij hebben het convenant niet ondertekend. Als reden geven provinciebestuurders aan dat de provincies wel de gegevens willen leveren, maar zich niet financieel willen verplichten. Vanuit strategisch oogpunt betekent dit dat de positie van de provincies niet verzwakt is. Integendeel, de provincies kunnen zich focussen op de baten van het NEM, zonder zich te hoeven bekommeren om de lasten.

Het NEM werkt niet door in de monopolisering van interbestuurlijke relaties, omdat sprake is van wederzijdse afhankelijkheden.

Conclusies

In dit hoofdstuk is de volgende deelvraag aan de orde: *wat is de gepercipieerde doorwerking van het NEM in interbestuurlijke relaties binnen het Nederlandse openbaar bestuur?*

In deze paragraaf is een deel van deze vraag beantwoord door de gepercipieerde doorwerking van het Jaarboek GSB in interbestuurlijke relaties te beschrijven en te analyseren vanuit de politieke benadering.

Het NEM werkt niet door in de sanctionering van interbestuurlijke relaties, omdat LNV belang hecht aan breed draagvlak. LNV hanteert bij het NEM financiële prikkels in plaats van sancties.

Het NEM werkt door in de politisering van interbestuurlijke relaties, met name wat betreft de financiële consequenties van decentralisatie, waar ook decentrale monitoring onder valt.

Het NEM werkt niet door in de monopolisering van interbestuurlijke relaties. Decentralisatie van het natuurbeleid is volgens de respondenten namelijk een feit. Op Europees niveau wordt de rol van Brussel bij monitoring echter wel dominanter.

De kern van de gepercipieerde doorwerking van NEM binnen de politieke benadering is weergegeven in tabel 6.6.

Tabel 6.6: Doorwerking NEM in interbestuurlijke relaties vanuit de politieke benadering

Aspect	
Sanctionering	Het NEM werkt niet door in de sanctionering van interbestuurlijke relaties, omdat LNV belang hecht aan breed draagvlak. LNV hanteert bij het NEM financiële prikkels in plaats van sancties.
Politisering	Het NEM werkt door in de politisering van interbestuurlijke relaties, met name wat betreft de financiële consequenties van decentralisatie, waar ook decentrale monitoring onder valt.
Monopolisering	Het NEM werkt niet door in de monopolisering van interbestuurlijke relaties, omdat sprake is van wederzijdse afhankelijkheden.

Zojuist is de gepercipieerde doorwerking van het NEM in interbestuurlijke relaties beschreven en geanalyseerd vanuit de politieke benadering. In de volgende paragraaf wordt de culturele benadering als uitgangspunt genomen voor de beschrijving en analyse van de gepercipieerde doorwerking van het NEM.

6.4.3 Culturele benadering van interbestuurlijke monitoring

6.4.3.1 Feitelijke functies

In paragraaf 3.4 is aangegeven dat monitoring binnen de culturele benadering *een gegroeide praktijk is waarin door middel van een gemeenschappelijke taal zin, richting en betekenis aan het handelen van actoren wordt gegeven*. De eerste vraag is welke feitelijke functies het NEM binnen de culturele benadering voor de betrokken actoren vervult.

In de beleving van medewerkers het ministerie van LNV heeft het NEM niet alleen de functie om informatie te genereren, maar is het samenwerkingsverband ook een middel om draagvlak voor het natuurbeleid te genereren. Samenwerking is daarmee niet uitsluitend een middel, maar ook een betekenisvol doel op zichzelf. In deze redenering heeft het NEM in de praktijk een belangrijke communicerende functie. Opvallend is dat veel respondenten de samenwerking binnen het NEM als belangrijkste verdienste noemen en niet de gegevensuitwisseling. Volgens medewerkers van RIZA is het NEM niet primair gericht op samenwerking, maar op het genereren van data. Een respondent van het CBS wijst op de symbolische betekenis van monitors en meetnetten. Volgens deze medewerker kan het monitoren van een diersoort namelijk ten onrechte de suggestie wekken dat er iets gedaan wordt voor die soort.

De medewerkers van de provincies geven aan dat de meetnetten van het NEM partijen nader tot elkaar kunnen brengen. Provincieambtenaren ervaren het meetnet Flora-, Milieu- en Natuurkwaliteit bijvoorbeeld als een bindende factor. Provinciebestuurders achten monitors noodzakelijk om het gesprek aan te gaan.

Vertegenwoordigers van de PGO's sluiten zich hierbij aan. In een rapport van SOVON is bijvoorbeeld vermeld dat het opbouwen van een permanent meetnet een manier is om mensen met elkaar te verbinden" (SOVON, 1998:28). Ook in het kader van de Natuurbalans is gewezen op het belang van (meer) interactie.

Conclusie

De belangrijkste feitelijke functie van natuurmonitors binnen de culturele benadering is communiceren. Natuurmonitors vervullen deze functie zowel voor de rijksoverheid als de provincies en andere partijen (PGO's). Het NEM is een manier om partijen nader tot elkaar te brengen door middel van duurzame en betekenisvolle interacties. Dit kan leiden tot meer wederzijdse binding en draagvlak voor het natuurbeleid. De feitelijke functies van het NEM binnen de culturele benadering zijn weergegeven in tabel 6.7.

Tabel 6.7: Functies NEM vanuit de culturele benadering

Actor	Functie
Rijksoverheid	Communiceren
Provincies	Communiceren

In de volgende paragraaf wordt geanalyseerd in hoeverre het NEM voldoet aan de kritische succesfactoren binnen de culturele benadering die in hoofdstuk 4 zijn onderscheiden.

6.4.3.2 Kritische succesfactoren doorwerking

In paragraaf 4.3.3.2 is een aantal kritische succesfactoren voor de doorwerking van monitors binnen de culturele benadering benoemd. Deze factoren zijn de betekenis van monitors, de herkenbaarheid, de aansluiting op referentiekaders en interactie. De verwachting binnen de culturele benadering is dat *hoe betekenisvoller, herkenbaarder, en interactiever monitoring is en hoe meer het instrument aansluit op de referentiekaders van de betrokken partijen, des te groter de doorwerking van het NEM*. In deze paragraaf wordt beschreven en geanalyseerd in hoeverre het NEM voldoet aan deze kritische succesfactoren.

Betekenis

Binnen de culturele benadering kan monitoring een betekenisvolle en zinvolle praktijk zijn. De indicator is de mate waarin actoren betrokkenheid tonen bij interbestuurlijke monitoring.

Het ministerie van LNV ziet een gemeenschappelijke betrokkenheid richting natuurbeleidsdoelen als een belangrijke succesbepalende factor. Gemeenschappelijke betrokkenheid ten aanzien van het NEM is gesymboliseerd door de samenwerkingsovereenkomst. Financiële betrokkenheid blijkt uit het feit dat de betrokken partijen financieel bijdragen aan het NEM. De omvang van de bijdrage verschilt per meetnet en organisatie. LNV financiert het grootste gedeelte van het NEM. Om die reden is het opvallend dat de feitelijke betrokkenheid van LNV bij het NEM niet groot is. In 2000 werd in de stuurgroep NEM opgemerkt dat de betrokkenheid van DN (Directie Natuur van LNV) bij het NEM moet worden versterkt (verslag stuurgroep NEM, 10 mei 2000). Ook in een evaluatie uit 2003 geven de participanten van het NEM aan een actievere rol van de directie natuur te verwachten (Novio Consult, 2003). Ook de betrokkenheid van VROM zou nogal dunnetjes zijn (gespreksverslag NEM-evaluatie, 2002). Een indicatief voorbeeld is de discussie die in 2001 is gevoerd over het leveren van een voorzitter voor de stuurgroep NEM door de directie Natuur. Dit leverde bij de andere deelnemers de nodige irritaties op. De vele wisselingen van voorzitters in loop der tijd zijn een aanwijzing om te veronderstellen dat de directie natuur aanvankelijk niet investeerde in continuïteit (en stabiliteit) in de stuurgroep van het NEM. Een dominante perceptie van de directie natuur was dat het NEM een “hobby” was van het IKC-N (een onderdeel van de directie Natuur). Verschillende ambtenaren van het ministerie van LNV merken op dat de betrokkenheid van de directie Natuur van LNV in de loop der jaren wel steeds verder toegenomen. Deze constatering wordt overigens door een aantal andere respondenten van LNV betwist. Feit is wel dat gegevens uit het NEM belangrijker worden met het oog op de Europese rapportageverplichtingen van de VHR. Respondenten van VROM zijn enthousiast over het NEM. De vraag is wel of dit enthousiasme ook breder aanwezig is bij VROM.

De betrokkenheid van de provincies was in 2002 een aandachtspunt (gespreksverslag evaluatie NEM, 2002). Heden ten dage geldt dat nog steeds. Medewerkers van het MNP stellen vast dat de provinciale betrokkenheid per provincie en per meetnet verschilt. Bij de sterk landelijk georiënteerde meetnetten zijn de provincies terughoudend. Bij de meetnetten met een hoge provinciale meetdichtheid (bijvoorbeeld het weidevogelmeetnet) nemen de provincies een minder afstandelijke houding in. Bij LNV benadrukt men dat de provincies belangrijke samenwerkingspartners zijn. Met behulp van financiële prikkels wordt getracht om provincies te binden aan het NEM. Provincies pleiten op hun beurt voor meer betrokkenheid van natuurbeherende organisaties en PGO's, in het bijzonder op regionaal niveau. Medewerkers van het ministerie van LNV geven aan dat de meeste NEM-meetnetten een jaarlijkse frequentie hebben om vrijwilligers blijvend te stimuleren. Het CBS en de PGO's zijn namelijk bang dat bij een gebrek aan regelmaat de belangstelling van vrijwilligers

snel verdwijnt. Een stabiele factor in het NEM is het CBS, al stond de deelname van het CBS in 2003 als gevolg van bezuinigingen van het CBS even ter discussie.

De gemeenschappelijke betekenis van het NEM verschilt per meetnet, ook de betrokkenheid bij het NEM is wisselend.

Herkenbaarheid

Binnen de culturele benadering is het belangrijk dat de inhoud van de monitor herkenbaar is voor de actoren die allemaal in verschillende settings opereren. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring een gedeelde problematiek tot uitdrukking brengen.

De casus laat zien dat er verschillende visies ten aanzien van natuurbeleid zijn. In de perceptie van sommige actoren heeft het ministerie van LNV een statische bril (gericht op soorten), terwijl het ministerie van V&W bijvoorbeeld met een dynamische bril naar de werkelijkheid kijkt (gericht op het creëren van biotische randvoorwaarden). Dit verklaart mede waarom RIZA en RIKZ niet veel informatie uit het NEM halen. Ook verwijten actoren het ministerie van LNV een gebrek aan visie op monitoring. Deze kritiek is niet geheel juist. In 2001 is namelijk door het EC-LNV een document uitgebracht met een visie op monitoring (zie beleidsdoelstellingen bij rationele benadering). De kritiek van de actoren betreft dus eigenlijk de gebrekkige uitwerking van de visie in de praktijk.

Weidevogels zijn nu een belangrijk onderwerp op de strategische agenda van de directie natuur. Deze soort is ook belangrijk in de beleving en monitoring activiteiten van de provincies. Vogels (vooral weidevogels) en planten zijn de grootste gemeenschappelijke deler in de provinciale meetnetten (verslag workshop NEM, 1 oktober 1997). Dit verklaart dan ook de participatie van provincies in een beperkt aantal meetnetten van het NEM. Dit zijn het landelijk meetnet Flora-, Milieu- en Natuurkwaliteit en het meetnet weidevogels. Een aantal provinciebestuurders is van mening dat het van groot belang is dat de landelijke resultaten herkenbaar zijn binnen de eigen provincie. Volgens deze respondenten is herkenbaarheid het best gewaarborgd in projecten waarin ook in de fase van analyse van gegevens overleg plaatsvindt tussen betrokken NEM-partners. Wel zijn er accentverschillen tussen provincies. Zo merkt een medewerker van een provincie op dat het NEM erg gericht is op bestaande natuur, terwijl deze provincie vooral aandacht heeft voor nieuwe natuur. Los van dergelijke accentverschillen, zijn alle partijen doordrongen van de noodzaak tot samenwerking.

Ten aanzien van de leesbaarheid van de Natuurbalans constateren Tweede Kamerleden dat deze rapportage wollig taalgebruik bevat. Een medewerker van het CBS merkt op dat de Natuurbalans te veel informatie bevat die in een te hoog tempo wordt gepresenteerd.

Het NEM brengt in zekere mate een gedeelde problematiek tot uitdrukking, dat geldt met name voor de vogel- en vegetatiemeetnetten.

Aansluiting bestaande referentiekaders

Binnen de culturele benadering is het belangrijk dat interbestuurlijke monitors aansluiten op de verschillende referentiekaders van de betrokken actoren. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring aansluiting zoekt en/of vindt bij bestaande interbestuurlijke praktijken.

Het NEM heeft in de loop der tijd een aantal bescheiden veranderingen ondergaan. In 1998 was er sprake van twaalf meetnetten. Een jaar later waren dat er dertien, omdat het meetnet broedvogels gesplitst werd in een meetnet algemeen en een meetnet zeldzaam. Twee jaar later werd het NEM met vier meetnetten uitgebreid, namelijk met nestkaarten, korstmossen,

weidevogels en het landelijk meetnet flora-, milieu- en natuurkwaliteit (LMF-MN) . In de laatste twee genoemde meetnetten participeerden de provincies. In 2001 waren er 16 meetnetten, omdat het meetnet vleermuizen zomerkolonies werd beëindigd. Dit meetnet had namelijk te weinig perspectief (CBS, 2001:15). Een jaar later werd opnieuw een meetnet stopgezet (muizen en spitsmuizen). In 2003 waren er dertien meetnetten. De twee broedvogelmeetnetten werden namelijk weer één meetnet en het landelijk meetnet Flora – aandachtsoorten (LMF-A) werd niet meer gecontinueerd. Volgens een medewerker van FLORON bleek dit meetnet achteraf te groot om het goed te laten draaien. Het meetnet was te ambitieus en bevatte te veel soorten. Tot op heden zijn er nog steeds 13 meetnetten (zie bijlage 1).

Aanvankelijk was er sprake van vier meetdoelen (zie bijlage 2). In 2002 zijn de meetdoelen van het NEM herzien. Dit heeft geresulteerd in zes nieuwe meetdoelen (zie bijlage 3). De soorten van de soortbeschermingsplannen en de soorten van de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn nu expliciet als meetdoel opgenomen. Een ander nieuw doel is de ecologische kwaliteit buiten de EHS (met name agrarisch gebied). De overige nieuwe meetdoelen komen overeen met de oorspronkelijke meetdoelen (CBS, 2004:8). De aanpassing van de meetnetten en de meetdoelen zijn, conform de vereisten in de samenwerkingsovereenkomst, in onderling overleg tot stand gekomen. In dat opzicht is aansluiting gezocht bij de wensen van de verschillende deelnemers.

De Natuurbalans is in de beleving van de provincies een nationale monitor, terwijl het ministerie van LNV de Natuurbalans als een evaluatie ziet. De Natuurbalansen van 1998 tot en met 2003 bestonden uit drie onderdelen: toestandsbeschrijving (monitoring), evaluatie en een bespreking van (wisselend) thema's. Binnen deze drie onderdelen is geen sprake van een standaardbeschrijving. In 2004 werd een andere thematische indeling gehanteerd. De Natuurbalans 2005 bevat een signalerend deel, beleidsanalyse en een thema (geldstromen). Ambtenaren van het ministerie van LNV constateren dat nieuwe Natuurbalansen slecht vergelijkbaar zijn met oude Natuurbalansen, omdat niet gekozen is voor een vorm van standaardrapportage. De gegevens zijn volgens deze respondenten wel vergelijkbaar, maar worden niet in een vorm gepresenteerd dat vergelijking mogelijk is. Het Natuurplanbureau erkent deze kritiek in een intern werkdocument. In deze interne rapportage constateert het Natuurplanbureau dat de inhoud van de Natuurbalans door de tijd heen sterk aan verandering onderhevig is en dat er maar een zeer beperkt aantal indicatoren is dat jaarlijks terugkeert. De oplossing is het hanteren van een vaste set indicatoren (NPB, 2004). Nationale politici geven aan dat de Natuurbalans erg gericht is op soorten. Provincies grijpen met name terug op het 'eigen' beleids- en monitoringinstrumentarium. De Natuurbalans is voor hen geen alternatief, maar hooguit een supplement.

Het NEM wordt in geringe mate beleefd als een gedeeld onderzoeksinstrument.

Interactie

Een voorwaarde binnen de culturele benadering is dat interbestuurlijke monitoring een interactief proces is, zodat gezamenlijke ervaringen kunnen worden opgedaan en een gemeenschappelijke interbestuurlijke taal gecreëerd kan worden. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring interbestuurlijke interacties en samenwerking intensificeert.

Het NEM heeft als platform geresulteerd in meer interbestuurlijke interacties. Zo is in het kader van het NEM een stuurgroep en kernteam opgericht (zie ook paragraaf 6.2.2). In deze overlegstructuren zijn verschillende participanten van het NEM vertegenwoordigd. Daarnaast

komt binnen ieder afzonderlijk meetnet jaarlijks een opdrachtgeverscommissie bijeen, die de voortgang van het meetnet bewaakt.

De meeste respondenten zijn het erover eens dat de wederzijdse samenwerking tussen de actoren in het NEM verbeterd is. Respondenten van LNV constateren dat het NEM een voorbeeld is van goede samenwerking. Ook het ministerie van VROM, het CBS en SOVON zijn positief over de samenwerking. Zelfs FLORON, die enkele jaren geleden uit het NEM is gestapt, heeft het NEM als een prettig partnerschap ervaren. Ook de medewerkers van de provincies zijn doorgaans tevreden, al laten zij ook kritische geluiden horen. Een respondent uit een provincie stelt vast dat de samenwerking met het NEM goed is, maar erg beperkt in omvang. Ook in de evaluatie van het NEM in 2002 worden een aantal kritische aandachtspunten genoemd. “De NEM-gedachte is niet actief uitgedragen. Daardoor laat de verankering bij de deelnemende organisaties vaak te wensen over. De communicatie is betrekkelijk beperkt geweest in de convenantperiode” (Novio Consult/Kernteam NEM, 2002). De communicatie tussen de vertegenwoordigers is met andere woorden hecht, maar de communicatie naar de achterban is dat niet. Een respondent uit een provincie merkt op dat er geen communicatie is tussen het rijk en de provincies over de PGO-meetnetten en dat er ook nauwelijks communicatie is tussen de afzonderlijke meetnetten. Eén van de toekomstige NEM doelen is en blijft het versterken en verankeren van de wederzijdse samenwerking. Wat betreft de Natuurbalans is interactie een minder relevante indicator, omdat de Natuurbalans een produkt is van het MNP. Wel geven respondenten aan dat meer interactie tijdens de totstandkoming van de Natuurbalans wenselijk is. De kans op doorwerking is dan namelijk groter.

Het NEM versterkt interbestuurlijke interacties en samenwerking.
--

Conclusies

De gepercipieerde mate waarin het NEM voldoet aan de kritische succesfactoren van doorwerking binnen de culturele benadering is weergegeven in tabel 6.8.

Tabel 6.8: Kritische succesfactoren doorwerking vanuit de culturele benadering

Kritische succesfactor	
Betekenis	De gemeenschappelijke betekenis van het NEM verschilt per meetnet, ook de betrokkenheid bij het NEM is wisselend.
Herkenbaarheid	Het NEM brengt in zekere mate een gedeelde problematiek tot uitdrukking, dat geldt met name voor de vogel- en vegetatiemeetnetten.
Aansluiting referentiekaders	Het NEM wordt in geringe mate beleefd als een gedeeld onderzoeksinstrument.
Interactie	Het NEM versterkt interbestuurlijke interacties en samenwerking.

Op basis van deze kritische succesfactoren moet worden geconcludeerd dat geen eenduidig oordeel kan worden gegeven over de mogelijke doorwerking van het NEM binnen de culturele benadering.

In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed aan de gepercipieerde doorwerking van het NEM binnen de culturele benadering.

6.4.3.3 Interbestuurlijke relaties

In paragraaf 4.3.3.4 is de verwachting uitgesproken dat de doorwerking van monitors binnen de culturele benadering zal neerslaan in ritualisering, convergentie en/of gedeelde conceptualisering van interbestuurlijke relaties. In deze paragraaf wordt de doorwerking van het NEM aan de hand van deze aspecten beschreven en geanalyseerd.

Ritualisering

Binnen de culturele benadering kan interbestuurlijke monitoring doorwerken in de ritualisering van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring terugkerende gebeurtenissen initieert.

In het kader van het NEM zijn, zoals we eerder hebben vastgesteld, verschillende overlegstructuren opgericht. Het kernteam en de stuurgroep richten hun aandacht op het totale NEM, terwijl binnen de opdrachtgeverscommissies afspraken binnen de afzonderlijke meetnetten worden gemaakt. Deze afspraken worden steeds eenjarig of meerjarig (afhankelijk van het meetnet) herbevestigd.

Het tekenen van de samenwerkingsovereenkomst van het NEM was een betekenisvol moment, omdat partijen daarmee uitdrukking gaven aan hun betrokkenheid voor de algemene beleidsdoelen. LNV ziet namelijk een gemeenschappelijke betrokkenheid richting natuurbeleidsdoelen als een belangrijke succesbepalende factor. De oorspronkelijke opzet van de samenwerkingsovereenkomst was dat er na vier jaar wederom gekeken zou worden of de overeenkomst al dan niet verlengd zou moeten worden. Aanvankelijk zijn er inspanningen ondernomen om een nieuwe overeenkomst op te stellen. Daarna is besloten om geen nieuwe samenwerkingsovereenkomst op te stellen en de provincies als officiële deelnemers te gaan beschouwen. De reden om de samenwerkingsovereenkomst stilzwijgend te verlengen is dat het opstellen van een nieuwe samenwerkingsovereenkomst erg veel energie kost en in juridisch opzicht een tijdrovende aangelegenheid is. Het gevolg is wel dat het NEM nog steeds een vrijblijvend karakter heeft.

In de casus kwam ook een pragmatische reden naar voren om meetnetten te continueren. Het beëindigen van meetnetten heeft namelijk onomkeerbare gevolgen. Bij een eventuele herstart is het namelijk waarschijnlijk onmogelijk om opnieuw gemotiveerde (vrijwillige) participanten te vinden.

Het NEM werkt door in de ritualisering van interbestuurlijke relaties, omdat het NEM terugkerende sociale gebeurtenissen initieert, waaronder het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst en NEM- en meetnetgerichte overlegstructuren.

Convergentie

Binnen de culturele benadering kan interbestuurlijke monitoring doorwerken in de convergentie van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring verkokerde praktijken, structuren en/of routines doorbreekt.

In de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur staat dat een goede integratie van natuur in andere beleidsvelden (integraal beleid) een belangrijke voorwaarde is voor een effectieve beleidsuitvoering (Ministerie van LNV, 2000:33). Ondanks het feit dat de noodzaak van integraal beleid op rijksniveau vaak wordt erkend, is dat in de praktijk moeilijker te realiseren (RMNO en NRLO, 2000). Zo is er bijvoorbeeld sprake van verkokering tussen milieu- en natuurafdelingen. In de beleving van een medewerker van het MNP zijn milieu en natuur twee

gescheiden werelden. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in het verschijnen van een milieubalans en een Natuurbalans (overigens zijn recentelijk het milieu- en natuurcompendium wel geïntegreerd). Deze verkokering doet zich echter niet alleen op rijksniveau voor. Een medewerker van SOVON constateert dat de provincies aparte culturen hebben. Een medewerker van LNV vergelijkt de provincies met twaalf kikkers in een kruiwagen die alle kanten opspringen. Ook de provincies erkennen deze verschillen tussen de provincies, maar in hun ogen is dat niet problematisch, integendeel. Iedere provincie benadrukt het unieke en onderscheidende karakter ten opzichte van andere provincies. Verschillende provincieambtenaren stellen vast dat de provincies onderling weinig met elkaar te maken hebben. Volgens deze respondenten is de noodzaak om informatie en methodieken op elkaar af te stemmen dan ook niet groot. Wel geven de provincies aan dat met rijksmiddelen de behoefte om praktijken af te stemmen wel kan worden gevoed. Hoewel sommige andere provincies positiever reageren op de noodzaak van afstemming, blijkt uit de gesprekken duidelijk dat de provincies bij voorkeur hun eigen gang gaan.

Het NEM werkt niet door in de convergentie van interbestuurlijke relaties, omdat verkokerde praktijken en structuren door het NEM niet doorbroken worden. Met name bij de provincie worden verkokerde monitoringstructuren en praktijken niet als problematisch ervaren.

Uniformering

Binnen de culturele benadering kan interbestuurlijke monitoring doorwerken in de uniformering van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring gedeelde terminologie en/of gedeelde concepten creëert.

De beleving van de identiteit van het NEM wisselt. Het NEM wordt niet op een eenduidige, goed afgebakende manier beleefd, waarbij deze beleving als richtinggevend wordt gezien voor de samenwerking (gespreksverslag NEM-evaluatie, 2002). In het evaluatieverslag wordt dit bevestigd. “De partijen die deelnemen aan de samenwerking hanteren onderling sterk uiteenlopende begrippenkaders, perspectieven, visies en rolopvattingen. Er is slechts in beperkte mate sprake van gezamenlijkheid en common ground. Dit maakt het niet eenvoudig om tot een eenduidige en gezamenlijk beleefde identiteit en toekomstvisie rond het NEM te komen” (Novio Consult/Kernteam NEM, 2002:42). Een belangrijke conclusie uit de evaluatie is dat voor een goede samenwerking een proces nodig is om meer naar elkaar toe te groeien waar het gaat om zaken als begrippenkader, concrete uitleg en uitwerking van identiteit en doelstellingen, afbakening, rollen, taken, e.d. (Novio Consult/Kernteam NEM, 2002:29).

Ook bestaan er verschillende visies ten aanzien van het natuur(beleid). In de perceptie van sommige actoren heeft het ministerie van LNV een statische bril (gericht op soorten), terwijl het ministerie van V&W bijvoorbeeld met een dynamische bril naar de werkelijkheid kijkt (gericht op het creëren van biotische randvoorwaarden). De stuurgroep NEM constateert dat een gemeenschappelijke visie ontbreekt.

Het NEM werkt door in de uniformering van taal in interbestuurlijke relaties, omdat het NEM een aantal gedeelde concepten genereert, waaronder de noodzaak van interbestuurlijke samenwerking.

Conclusies

In dit hoofdstuk is de volgende deelvraag aan de orde: *wat is de gepercipieerde doorwerking van het NEM in interbestuurlijke relaties binnen het Nederlandse openbaar bestuur?*

In deze paragraaf is een deel van deze vraag beantwoord door de gepercipieerde doorwerking van het NEM in interbestuurlijke relaties te beschrijven en te analyseren vanuit de culturele benadering.

Het NEM werkt door in de ritualisering van interbestuurlijke relaties, omdat het NEM terugkerende sociale gebeurtenissen initieert, waaronder het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst en NEM- en meetnetgerichte overlegstructuren.

Het NEM werkt niet door in de convergentie van interbestuurlijke relaties, omdat verkokerde praktijken en structuren door het NEM niet doorbroken worden. Met name de provincie ervaren verkokerde monitoringstructuren en praktijken niet als problematisch.

Het NEM werkt door in de uniformering van taal in interbestuurlijke relaties, omdat het NEM een aantal gedeelde concepten genereert, waaronder de noodzaak van interbestuurlijke samenwerking.

De kern van de gepercipieerde doorwerking van het NEM binnen de culturele benadering is weergegeven in tabel 6.9.

Tabel 6.9: Doorwerking NEM in interbestuurlijke relaties vanuit de culturele benadering

Aspect	
Ritualisering	Het NEM werkt door in de ritualisering van interbestuurlijke relaties, omdat het NEM terugkerende sociale gebeurtenissen initieert, waaronder het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst en NEM- en meetnetgerichte overlegstructuren.
Convergentie	Het NEM werkt niet door in de convergentie van interbestuurlijke relaties, omdat verkokerde praktijken en structuren door het NEM niet doorbroken worden. Met name de provincie ervaren verkokerde monitoringstructuren en praktijken niet als problematisch.
Uniformering	Het NEM werkt door in de uniformering van taal in interbestuurlijke relaties, omdat het NEM een aantal gedeelde concepten genereert, waaronder de noodzaak van interbestuurlijke samenwerking.

De doorwerking van het NEM is nu vanuit drie verschillende benaderingen in beeld gebracht. In de volgende paragraaf zal de deelvraag op basis van de vergaarde empirische inzichten worden beantwoord.

6.5 Conclusies

In dit hoofdstuk stond de volgende deelvraag centraal: *wat is de gepercipieerde doorwerking van het NEM in interbestuurlijke relaties binnen het Nederlandse openbaar bestuur?*

Conform het onderzoeksdesign is deze vraag beantwoord aan de hand van drie verschillende benaderingen van doorwerking van het NEM in interbestuurlijke relaties.

Rationele benadering

Binnen de rationele benadering werkt het NEM door in de standaardisering van processen in interbestuurlijke relaties. Het NEM versterkt met name de standaardisatie van methoden.

Deze standaardisatie is een belangrijk doel van het NEM. Rijksmiddelen vormen een belangrijke prikkel om standaardisatie te realiseren.

Daarnaast werkt het NEM door in de formalisering van afspraken in interbestuurlijke relaties. Afspraken over monitoring hebben deels een vrijwillig overeengekomen karakter (samenwerkingsovereenkomst NEM en handleidingen meetnetten), maar deels ook een dwingend karakter (contracten meetnetten).

Ten slotte werkt het NEM op nationaal niveau niet door in de centralisatie van interbestuurlijke relaties. Decentralisatie is een feit, wel voelen het rijk en (indirect) de provincies een toenemende druk uit Brussel om te voldoen aan Europese rapportageverplichtingen.

Politieke benadering

Binnen de politieke benadering werkt het NEM niet door in de sanctionering van interbestuurlijke relaties, omdat LNV belang hecht aan breed draagvlak. LNV hanteert bij het NEM financiële prikkels in plaats van sancties.

Daarnaast werkt het NEM door in de politisering van interbestuurlijke relaties, met name wat betreft de financiële consequenties van decentralisatie, waar ook decentrale monitoring onder valt.

Ten slotte werkt het NEM niet door in de monopolisering van interbestuurlijke relaties, omdat sprake is van wederzijdse afhankelijkheden.

Culturele benadering

Binnen de culturele benadering werkt het NEM door in de ritualisering van interbestuurlijke relaties, omdat het NEM terugkerende sociale gebeurtenissen initieert, waaronder het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst en NEM- en meetnetgerichte overlegstructuren.

Daarnaast werkt het NEM niet door in de convergentie van interbestuurlijke relaties, omdat verkokerde monitoringpraktijken en structuren door het NEM niet doorbroken worden. Met name de provincie ervaren verkokerde monitoringstructuren en praktijken niet als problematisch.

Ten slotte werkt het NEM door in de uniformering van taal in interbestuurlijke relaties, omdat het NEM een aantal gedeelde concepten genereert, waaronder de noodzaak van interbestuurlijke samenwerking.

De eindconclusies zijn weergegeven in tabel 6.10.

Tabel 6.10: Doorwerking NEM in interbestuurlijke relaties

Rationeel Perspectief	Politiek Perspectief	Cultureel Perspectief
<i>Standaardisering</i>	<i>Sanctionering</i>	<i>Ritualisering</i>
Doorwerking, want het NEM genereert uniforme	Geen doorwerking, want het NEM initieert positieve	Doorwerking, want het NEM genereert terugkerende sociale

methoden.	(financiële) participatieprikkel met oog op draagvlak.	gebeurtenissen.
<i>Formalisering</i> Doorwerking, want het NEM voedt afspraken in de samenwerkings-overeenkomst en meetnetcontracten.	<i>Politisering</i> Doorwerking, want het NEM versterkt interbestuurlijke discussie over financiële lasten van decentrale monitoring.	<i>Convergentie</i> Geen doorwerking, omdat het NEM verkokerde monitoringpraktijken en structuren niet doorbreekt.
<i>Centralisatie</i> Geen doorwerking, want decentralisatie is binnen Nederland een feit.	<i>Monopolisering</i> Geen doorwerking, omdat bij het NEM sprake is van wederzijdse afhankelijkheden.	<i>Uniformering</i> Doorwerking, omdat het NEM een aantal gedeelde concepten genereert.

In het volgende hoofdstuk wordt de tweede casus beschreven en geanalyseerd, namelijk het Jaarboek Grotestedenbeleid.

Hoofdstuk 7: Monitoring Grotestedenbeleid (GSB)

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de volgende deelvraag centraal: *wat is de gepercipieerde doorwerking van het Jaarboek GSB in interbestuurlijke relaties binnen het Nederlandse openbaar bestuur?* Het Grotestedenbeleid (GSB) is in 1994 door het kabinet Kok-I in gang gezet om de leefbaarheid, veiligheid en economische vitaliteit van de grote steden te verbeteren. Bij het GSB zijn verschillende ministeries betrokken en 31 steden. De voortgang van het beleid wordt jaarlijks gevolgd met behulp van het Jaarboek GSB. De doorwerking van deze monitor in interbestuurlijke relaties staat in dit hoofdstuk centraal.

Dit hoofdstuk heeft de volgende opbouw. Paragraaf 7.2 beschrijft het GSB. Allereerst wordt aandacht besteed aan de voorgeschiedenis van het GSB en de drie afzonderlijke fasen van het GSB die tot op heden kunnen worden onderscheiden (paragraaf 7.2.1). Daarna besteed ik aandacht aan het Jaarboek GSB (paragraaf 7.2.2). Deze monitor geeft een jaarlijkse beschrijving van de voortgang van het GSB. Paragraaf 7.3 bevat een nadere toelichting op de gevolgde onderzoeksstrategie. In paragraaf 7.4 staan de empirische bevindingen, namelijk een beschrijving en analyse van de feitelijke functies van het Jaarboek GSB, de mate waarin de kritische succesfactoren die in hoofdstuk 4 zijn onderscheiden van toepassing zijn op de monitor en de wijze waarop het Jaarboek GSB doorwerkt in interbestuurlijke relaties. De cases wordt beschreven en geanalyseerd vanuit de drie benaderingen die in hoofdstuk 5 zijn onderscheiden, namelijk een rationele (paragraaf 7.4.1), een politieke (paragraaf 7.4.2) en een culturele benadering van interbestuurlijke monitoring (paragraaf 7.4.3). In paragraaf 7.5 staan de conclusies.

7.2 Monitoring van het Grotestedenbeleid

7.2.1 Het Grotestedenbeleid

Kort na de invoering van de Financiële Verhoudingswet in 1960 bleken de grote steden in Nederland ernstige problemen te ondervinden bij het opstellen van sluitende begrotingen. In 1965 verzochten de drie grootste gemeenten, Amsterdam, Rotterdam en Den Haag om rijksmaatregelen. Als gevolg van dit verzoek kwam periodiek overleg tot stand tussen het Rijk en de drie grootste steden. Op een later moment sloot ook Utrecht zich bij dit overleg aan. Met de instelling van dit interbestuurlijke platform werd het bijzondere karakter van de financiële problemen waar deze steden mee kampten door het Rijk erkend (Koppenjan, 1993). Aan de andere kant werd ook aandacht gevraagd voor de potenties van de grote steden, omdat ze als centra van economische, sociale en culturele vernieuwing kunnen fungeren (Externe Commissie Grote Stedenbeleid, 1989). Tegen deze achtergrond werd in 1994 het Grotestedenbeleid (GSB) door het eerste paarse kabinet (Kok-I) in het leven geroepen. Directe aanleiding was het aan de kabinetsformateur aangeboden Deltaplan voor de grote steden (1994). In dit plan hebben Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht de aard en omvang van de stedelijke problematiek uiteen gezet. De steden drongen aan op een gemeenschappelijke inspanning van het Rijk en de grote steden om het sociale en economische fundament van de steden te versterken. Het kabinet nam deze gedachte over.

Een jaar na de formatie legde het Rijk de afspraken over het GSB vast in de vorm van convenanten met de vier grote steden (12 juli 1995). Convenanten zijn beleidsovereenkomsten tussen besturen van onderscheiden openbare lichamen, waaraan geen rechtsgevolgen verbonden zijn (Denters, Van Heffen en De Jong, 1999). Met behulp van dit instrument werd de wederzijdse betrokkenheid van zowel het rijk als de steden tot uitdrukking gebracht. In 1995 en 1996 sloten zich ook 21 middelgrote steden aan, in 1999 gevolgd door nog 5 andere steden. In 2006 trad Sittard-Geleen als 31^e stad toe tot het GSB (zie bijlage 5).

De algemene doelstelling van het GSB is het verbeteren van de leefbaarheid, veiligheid en economische vitaliteit van de grote steden (Ministerie van BZK, 1996). Naast deze inhoudelijke doelstelling, is het GSB ook gericht op een aantal bestuurlijke doelen, namelijk integraal beleid, decentralisatie en resultaatgerichtheid (Ministerie van BZK, 2001a:7). Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor de coördinatie, afstemming en voortgang van het GSB (Ministerie van BZK, 2003:12).

In het eerste paarse kabinet (Kok-I) werd een aparte staatssecretaris benoemd (Kohnstamm) die het GSB coördineerde (1994-1998). Het tweede paarse kabinet (Kok-II) heeft het GSB, zij het in gewijzigde vorm, voortgezet. Ook dit kabinet kende een groot gewicht toe aan de stedelijke problematiek. De benoeming van een ‘eigen’ minister voor Grote Steden en Integratiebeleid (GSI) getuigt daarvan. Anders dan de vorige kabinetsperiode werd de minister voor GSI (Van Boxtel) budgettair medeverantwoordelijk voor de Rijksbudgetten ten behoeve van het GSB (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27650, nrs 1-2:10). In de kabinetten Balkenende was de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) verantwoordelijk voor de coördinatie van het GSB. Deze minister (respectievelijk De Graaf en Pechtold) droeg zorg voor de ontwikkeling en bewaking van het GSB-stelsel en had een budgettaire medeverantwoordelijkheid ten aanzien van de beleidsmatige en financiële gevolgen voor de GSB-steden. Tot op heden is bij het GSB sprake van drie zogeheten convenantperioden. Deze perioden worden nu op hoofdlijnen besproken.

GSB I (1995-1999): “pionieren”

In deze periode zijn de eerste convenanten gesloten tussen het Rijk en de afzonderlijke steden. De GSB-convenanten bevatten afspraken ten aanzien van het te voeren beleid in de grote steden. Hierbij stonden vijf thema’s centraal, namelijk werk en economie, onderwijs, veiligheid, leefbaarheid en zorg. Het onderwerp werk heeft in deze periode een grote nadruk gekregen. In de convenanten zijn ook afspraken gemaakt om te komen tot een integraal beleid waar verschillende actoren bij betrokken zijn, zoals diverse departementen, gemeenten, ondernemers en bewoners. In de eerste periode had het GSB het karakter van een verzameling projecten. Financiering vond steeds ad-hoc plaats op basis van ingediende projectvoorstellen.

GSB II (2000-2004): “ontwikkeling”

Als vervolg op de eerste convenantperiode hebben de grote steden in 1999 doorstartconvenanten afgesloten met het Rijk. Deze convenanten hebben betrekking op de periode tot en met 2003 (2004 is een verlengingsjaar om de convenantperiode gelijk te trekken met de periode die VROM heeft gehanteerd bij de uitvoering van het ISV-beleid). Op basis van deze convenanten hebben de steden meerjarige ontwikkelingsprogramma’s (MOP’s) opgesteld. In de MOP’s hebben de steden, conform het toetsingskader GSB, hun doelstellingen vertaald in ambities. Deze ambities hebben betrekking op drie deelgebieden of ‘pijlers’, namelijk economie, sociaal en fysiek. In tegenstelling tot de eerste convenantperiode, waarin soms zeer gedetailleerde afspraken zijn gemaakt, bevatten de doorstartconvenanten indicatoren op hoofdlijnen (Jaarboek 2000:5). Het ministerie van

VROM is verantwoordelijk voor afstemming binnen de fysieke pijler, het ministerie van VWS verzorgt de afstemming binnen de sociale pijler en het ministerie van EZ draagt zorg voor afstemming binnen de economische pijler. Een ander belangrijk verschil in vergelijking met GSB I is dat in hoofdlijnen geen sprake meer is van financiering van afzonderlijke stedelijke projecten. Na afloop van GSB II hebben de steden individueel verantwoording afgelegd aan het Rijk.

GSB III (2005-2009): “oogst”

Deze fase staat in het teken van de ‘oogst’ van het GSB. Begin 2005 zijn de afspraken tussen het rijk en de steden voor de derde periode (2005-2009) vastgelegd in een maatwerkconvenant per stad. Het stelsel GSB III is gericht op resultaatsturing. Na afloop van de convenantperiode leggen de steden (uiterlijk 15 juli 2010) met één integraal verslag per stad verantwoording af aan het Rijk (Ministerie van BZK, 2004b:36). Met ingang van 1 januari 2005 zijn de rijksuitkeringen voor het GSB gebundeld in een beperkt aantal Brede Doel Uitkeringen (BDU's). Binnen de reikwijdte van deze BDU's hebben de steden de ruimte om de beschikbaar gestelde middelen naar eigen inzicht te alloceren en te besteden. Tussen de BDU's bestaat er geen uitwisselbaarheid (Ministerie van BZK, 2004b:13).

Sinds 1995 verschijnt het Jaarboek GSB, waarin de voortgang van het GSB per jaar beschreven wordt. In de volgende paragraaf ga ik nader in op dit instrument.

7.2.2 Het Jaarboek GSB

Het GSB heeft geresulteerd in een omvangrijk monitoringstelsel. De overkoepelende monitor is het Jaarboek GSB. Tevens kennen de pijlers afzonderlijke monitors. De monitor Stedelijke Vernieuwing omvat de fysieke pijler van het GSB. VROM coördineert deze monitor. Binnen de economische pijler wordt periodiek de Benchmark Gemeentelijk Ondernemersklimaat ingezet. Deze monitor wordt in opdracht van EZ tweejaarlijks uitgevoerd door Research voor beleid. Een algemene landelijke monitor van de sociale pijler is nimmer van de grond gekomen. Een belangrijke reden is de fragmentatie van dit beleidsveld. Daarnaast zetten de steden lokale monitors in. In deze studie staat echter het Jaarboek GSB centraal. In de drie afzonderlijke convenantperioden zijn formeel (namelijk in de beleidstukken) verschillende functies aan de monitor toegekend. Deze functies worden nu kort besproken. In paragraaf 7.4 zullen deze formele functies worden geconfronteerd met de functies van de monitor in de praktijk.

Monitor GSB I: “onderzoek”

In de convenanten is vastgelegd dat jaarlijks zal worden gerapporteerd over de stand van zaken op verschillende beleidsterreinen in de steden die bij het GSB betrokken zijn. In 1996 verschijnt het eerste jaarboek GSB. Het betreft hier de 0-meting over het jaar 1995. Dit jaarboek wordt in opdracht van BZK uitgebracht door het Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO). Het ‘ISEO jaarboek’ (1995 t/m 1999) heeft de functie van “signaleringsysteem waarmee periodiek gegevens worden verzameld over een aantal aspecten van de (groot)stedelijke samenleving. Door de resultaten van verschillende metingen naast elkaar te zetten, kunnen bovendien ontwikkelingen zichtbaar gemaakt worden” (Ministerie van BZK, 1997:2). Nadrukkelijk is vermeld dat de monitor geen inzicht biedt in de effectiviteit van het beleid, noch een verklaring voor de gesignaleerde ontwikkeling of het uitblijven daarvan (Ministerie van BZK, 2000:3). De causaliteit tussen beleid en maatschappelijke effecten is lastig vast te stellen. Effecten kunnen namelijk ook het gevolg zijn van ander beleid of niet aan het beleid gerelateerde exogene ontwikkelingen, bijvoorbeeld

economische groei of stagnatie. Desondanks bevat het Jaarboek GSB over 1998 voorzichtige conclusies over de doelbereiking van het GSB.

Monitor GSB II: “beleid”

Het jaarboek 2000 kijkt op een aantal punten af van de voorgaande jaarboeken. Allereerst ligt de tweede convenantperiode ten grondslag aan de opzet van dit jaarboek. Wel heeft het jaarboek, net als de voorgaande edities, primair een signaleringsfunctie (Ministerie van BZK, 2001b:1). Desondanks wordt in dit jaarboek voor het eerst een bescheiden poging gedaan om uitspraken te doen over de effectiviteit van het beleid en verklaringen te geven voor geconstateerde ontwikkelingen. Het vaststellen van de effectiviteit van het GSB, de outcomes, blijkt overigens in de praktijk lastig te zijn (VROM-raad, 2001). Beleidseffecten kunnen namelijk het gevolg zijn van het GSB, maar ook van andere exogene factoren, bijvoorbeeld economische ontwikkelingen. Twee jaar later krijgt het jaarboek wederom een nieuwe opzet. In het jaarboek GSB 2002 wordt niet alleen gekeken naar de geconstateerde ontwikkelingen in de steden, maar ook naar de inzet, realisatie en resultaten van beleid (Ministerie van BZK, 2003:14). In het jaarboek wordt in dat kader gesproken van beleidsvertaling of beleidsleren. Daarnaast worden voor het eerst de negen doelstellingen van het GSB als ingang gekozen voor het beschrijven van de ontwikkelingen in de dertig grote steden (zie bijlage 6). Om het beleidsmatige karakter van het jaarboek te benadrukken, wordt de monitor vanaf 2002 niet meer door ISEO, maar door Ecorys verzorgd.

Monitor GSB III: “resultaten”

Ook in GSB III krijgt de GSB-monitor een nieuwe opzet. Met de nieuwe geïntegreerde monitor worden drie doelen beoogd. Het eerste doel is het signaleren van de voortgang op outputafspraken zoals vastgelegd in de convenanten. Het beleidskader vermeldt in totaal 39 outputindicatoren. Deze outputindicatoren zijn onderverdeeld in drie categorieën, namelijk basisindicatoren, maatwerkindicatoren en stadsspecifieke indicatoren. Het tweede doel van de monitor is het signaleren van een beperkte set van outcome-indicatoren om inzicht te krijgen in de voortgang op de maatschappelijke effecten die beoogd worden met GSB. Ten slotte zal de monitor moeten dienen als hulpmiddel voor de verantwoording van de bestede middelen (Ministerie van BZK, 2004b:53-54). Deze monitor zal niet meer jaarlijks, maar drie keer in de vijfjarige convenantperiode verschijnen, namelijk eind 2005 (0-meting), in 2007 (midterm review) en in 2009/2010 (eindverantwoording). “De geleidelijke evolutie naar outputgericht denken is uitgemond in een centrale rol voor outputindicatoren en outputafspraken in GSB III. Daarmee wordt de trend naar een meer op concreet beleidsresultaat gericht GSB nadrukkelijk voortgezet (Ministerie van BZK, 2006b:17). Uit deze beschouwing blijkt de beoogde monitor in GSB III primair is gericht op outputindicatoren, maar dat tegelijkertijd ook nog een beperkt aantal outcome-indicatoren wordt gevolgd. Het aantal outcome doelstellingen is overigens in GSB III gereduceerd van negen tot vijf (zie bijlage 7).

Alvorens over te gaan tot bespreking en analyse van de empirisch resultaten, zal eerst de onderzoeksstrategie nader worden toegelicht.

7.3 Onderzoeksstrategie

De casus is geanalyseerd met behulp van het onderzoeksdesign dat in hoofdstuk 5 uiteen is gezet. Ten behoeve van deze casestudy zijn relevante beleidsdocumenten, de jaarboeken GSB en verslagen van interbestuurlijke (GSB) overleggen bestudeerd en geanalyseerd. Daarnaast zijn semi-gestructureerde interviews afgenomen bij belanghebbende partijen, zowel op rijks- als stedelijk niveau (zie bijlage 8). Wat betreft de gemeenten zijn gesprekspartners

geselecteerd uit twee grote en drie middelgrote steden. De vier grote steden (G4) participeren vanaf het begin in het GSB en zijn vanwege hun schaal de grootste spelers op gemeentelijk niveau. Zij hebben een belangrijk stempel op het GSB gedrukt. De middelgrote steden zijn op een later moment gaan participeren in het GSB. In tabel 7.1 zijn de karakteristieken van deze vijf steden weergegeven.

Tabel 7.1: Karakteristieken van de vijf onderzochte GSB steden

	Rotterdam	Utrecht	Haarlem	Den Bosch	Dordrecht
Toetredingsjaar GSB	1994	1994	1996	1995	1996
Aantal inwoners (in 2005)	599.859	275.000	147.352	134.005	119.690
Omvang	Grote stad	Grote stad	Middelgrote stad	Middelgrote stad	Middelgrote stad
Provincie	Zuid-Holland	Utrecht	Noord-Holland	Noord-Brabant	Zuid-Holland

In de volgende paragraaf wordt de casus monitoring van het GSB geanalyseerd en beschreven aan de hand van de drie benaderingen van interbestuurlijke monitoring die in het onderzoekdesign zijn beschreven (zie hoofdstuk 5).

7.4 Empirische bevindingen

Deze paragraaf bevat een beschrijving en analyse van de GSB casus op basis van de geoperationaliseerde concepten van de rationele (paragraaf 7.4.1), politieke (paragraaf 7.4.2) en de culturele benadering van interbestuurlijke monitoring (paragraaf 7.4.3).

7.4.1 Rationele benadering van interbestuurlijke monitoring

7.4.1.1 Feitelijke functies

In paragraaf 3.2 is aangegeven dat monitoring binnen de rationele benadering een *feitelijke informatiebron is om de doelconformiteit van het beleid te optimaliseren*. De eerste vraag is welke feitelijke functies het jaarboek GSB binnen de rationele benadering voor de betrokken actoren vervult.

Rijksoverheid

Respondenten van het ministerie van BZK geven aan dat signaleren de belangrijkste functie van het Jaarboek GSB is. Deze functie betreft het nagaan in hoeverre beleidsdoelstellingen worden bereikt en het verkrijgen van een geaggregeerd beeld van de GSB-steden. Daarnaast heeft de GSB monitor in de praktijk een agenderende functie (verslag interdepartementale projectgroep, 5 februari 1997). Agenderen is ook een vorm van signaleren. Beleidsinhoudelijk doet BZK niet veel met de informatie uit het GSB Jaarboek. Bij BZK wijst men in dat kader op de coördinerende rol van dit ministerie. De consequentie daarvan is dat niet BZK, maar in principe de vakdepartementen zelf inhoudelijk met de informatie uit de monitor aan de slag gaan. Daarnaast is het volgens de medewerkers van BZK belangrijker dat de steden zelf wat met de informatie doen. De bal ligt dus in principe bij de steden. Daarnaast benadrukken

medewerkers van BZK het feit dat directe sturingsinterventies op basis van de monitor niet het oogmerk zijn van het instrument, vanwege het programmatische karakter van het GSB. Op basis van de empirie is echter ook een alternatieve verklaring mogelijk. Zo is het sturingspotentieel van de GSB-monitor niet optimaal als gevolg van de aandacht voor outcomes die in geringe mate door de overheid zijn te beïnvloeden. De ministeries die in het GSB participeren zijn met name geïnteresseerd in de voortgang van 'hun' beleidsonderdeel in het GSB. Het ministerie van VROM coördineert bijvoorbeeld de fysieke component van het GSB. De voortgang van de stedelijke vernieuwing wordt sinds 2001 gemeten in de monitor Stedelijke Vernieuwing (Monitor SV). In GSB II was dit een sectorale GSB-monitor. In GSB III zullen, zoals eerder is vermeld, alle sectorale monitors opgaan in een geïntegreerde GSB-monitor. Wat betreft het sturingspotentieel van de GSB-monitors constateren medewerkers van VROM dat deze monitors doorgaans niet leiden tot bijstelling van beleid. Een uitgesproken mening over het Jaarboek GSB hebben de medewerkers van VROM niet. Volgens een respondent maakte de sectorale monitor SV de afgelopen twee jaar wel zichtbaar dat bepaalde doelen niet gehaald worden. In dat opzicht voldoet de monitor SV aan de formeel beoogde functie van dit instrument, dat omschreven is als signaleren en waarschuwen bij stilstand of geringe ontwikkelingen" (Ministerie van VROM, 2001:6). Verder constateert een andere respondent van het ministerie van VROM dat ook de aard van de boodschap een rol speelt. "Als de boodschap luidt dat het beleid volgens verwachtingen verloopt, dan is er minder aandacht voor de monitor, dan wanneer naar voren komt dat bepaalde doelstellingen niet gehaald worden" (interview ministerie VROM). Beleidssignalen die afwijken van verwachtingen, worden dus eerder opgemerkt.

Hoewel het Jaarboek GSB formeel ook fungeert als verantwoordingsdocument richting de Tweede Kamer, is de feitelijke verantwoordingsfunctie van het document voor volksvertegenwoordigers gering. Respondenten uit de Tweede Kamer geven aan dat het Jaarboek niet meer dan een beeld van de steden geeft en om die reden gebruikt wordt tijdens werkbezoeken. De feitelijke functie van de monitor voor volksvertegenwoordigers is daarmee wederom signaleren.

Gemeenten

De GSB-monitor vervult voor de steden een aantal functies. De meest genoemde functie door gemeenteambtenaren is benchmarking. Het belangrijkste doel van benchmarking is leren (zie ook ROB, 2002). Volgens de gemeenteambtenaren is het jaarboek GSB namelijk een handig hulpmiddel om een vergelijking met andere steden te maken. Het is wel de vraag in hoeverre steden fundamentele lessen trekken uit deze vergelijkingen. Bij geconstateerde verschillen wijzen steden namelijk doorgaans op het onderscheidende karakter van de eigen stad. Als gevolg van deze terughoudendheid lijkt het leerpotentieel van het Jaarboek GSB niet optimaal te worden benut. In de steden constateert men dat visitaties meer leerpotentieel hebben dan monitors, omdat bij visitaties vooral naar het verhaal achter de cijfers wordt gekeken. Bovendien zijn respondenten in de steden van mening dat bij visitaties de nadruk niet op verantwoording en afrekenen ligt. Wel erkent men dat de jaarboeken als input fungeerden voor visitaties en zelfanalyses in GSB II. Daarnaast gebruiken gemeenteambtenaren het jaarboek GSB als bouwsteen voor gemeentelijke rapportages, waaronder lokale stadsmonitors. Lokale bestuurders noemen benchmarking ook verscheidene malen als feitelijke functie van de GSB-monitor. Uit het volgende citaat blijkt dat lokale bestuurders eveneens terughoudend zijn met benchmarking. "Het jaarboek is een aardig instrument om vergelijkingen te maken met andere steden. Het is nuttig om te zien hoe onze stad er voor staat. Overigens moet hier wel meteen bij gezegd worden dat we primair geïnteresseerd zijn in de ontwikkelingen binnen onze stad" (interview wethouder). In een document van het

ministerie van BZK staat overigens vermeld dat het maken van vergelijkingen tussen de gemeenten geen formeel oogmerk is van dit ministerie (Ministerie van BZK, 1996:15). Lokale bestuurders geven ook aan het jaarboek als naslagwerk te gebruiken. Dit is een vorm van signaleren. Dit vereist volgens lokale bestuurders wel dat in de monitor gericht gezocht moet kunnen worden. “Je hebt immers geen tijd om een monitor van begin tot eind te lezen” (interview wethouder).

Gemeenteraadsleden zijn het minst geïnteresseerd in en bekend met de GSB-monitor. Een gemeenteraadslid heeft het oordeel over het jaarboek treffend verwoord. “Ik heb weinig aan het jaarboek en zou het daarom niet missen wanneer ik het niet zou ontvangen. Liever richt ik mijn aandacht op de stedelijke projecten, in plaats van algemene generieke doelen.”

Conclusies

De belangrijkste functie van het Jaarboek GSB voor het rijk is signaleren. Van sturen en verantwoorden is de praktijk tot op heden nauwelijks sprake. Tweede Kamerleden gebruiken het instrument ook met name om signalen uit de steden op te vangen.

De belangrijkste functie van de GSB-monitor voor gemeenten is leren. Gemeenten hebben namelijk dankzij het Jaarboek aandacht voor ontwikkelingen in andere gemeenten. Deze functie vervult de monitor voor zowel gemeenteamttenaren als lokale bestuurders. Daarnaast fungeert het jaarboek als naslagwerk en levert de rapportage input voor andere rapportages. Dit zijn vormen van signaleren. Gemeenteraadsleden tonen opvallend weinig interesse in het jaarboek. De feitelijke functies van de monitor binnen de rationele benadering zijn weergegeven in tabel 7.2.

Tabel 7.2: Functies GSB vanuit de rationele benadering

Actor	Functie
Rijksoverheid	Signaleren
Gemeenten	Leren

In de volgende paragraaf wordt geanalyseerd en beschreven in hoeverre het jaarboek GSB voldoet aan de kritische succesfactoren binnen de rationele benadering die in hoofdstuk 4 zijn onderscheiden.

7.4.1.2 Kritische succesfactoren doorwerking

In paragraaf 4.3.1.2 is een aantal kritische succesfactoren voor doorwerking van monitors binnen de rationele benadering benoemd. Deze factoren zijn betrouwbaarheid, relevantie, doelgerichtheid en bruikbaarheid. De verwachting binnen de rationele benadering is *dat hoe betrouwbaarder, relevanter, doelgerichter en bruikbaarder het Jaarboek GSB is, des te groter de doorwerking van het instrument*. In deze paragraaf wordt beschreven en geanalyseerd in hoeverre het Jaarboek GSB voldoet aan deze kritische succesfactoren.

Betrouwbaarheid

In de rationele benadering is het belangrijk dat informatie uit monitors betrouwbaar is. De indicator is de mate waarin de monitor eenduidige, valide en/of onderbouwde informatie levert.

Rijksoverheid

Volgens medewerkers van het ministerie van BZK is de GSB-monitor voldoende valide. In 1994 werd in een interne nota gewezen op de wenselijkheid om de opdracht van de monitor aan een van overheden onafhankelijk onderzoeksbureau te verlenen, zodat de graad van objectiviteit verhoogd wordt (nota 25 november 1994). Kort daarna zijn offertes gestuurd, waarna ISEO de opdracht kreeg toegewezen. Vanaf 2002 verzorgt Ecorys het Jaarboek GSB. Vanuit de andere onderzochte departementen zijn geen kritische geluiden geuit ten aanzien van de betrouwbaarheid van het instrument.

Gemeenten

Vanuit een aantal steden zijn kritische geluiden geuit over de betrouwbaarheid van de monitor. Gemeentebesturen constateren bijvoorbeeld dat sommige gegevens in de GSB-monitor aanvankelijk onbetrouwbaar en niet valide waren. Een voorbeeld is veiligheid, omdat steden dit thema op verschillende manieren meten. Deze kritiek is overigens door BZK onderkend. Gemeenten zijn nu verplicht om een (gestandaardiseerde) enquête Leefbaarheid en Veiligheid af te nemen. Ook ten aanzien van de robuustheid van de indicatoren is kritiek vanuit de steden waarneembaar. Een aantal respondenten brengt het methodologische bezwaar naar voren dat niet alle meetindicatoren robuust zijn. Met name in het sociale domein zou het aantal basisindicatoren teleurstellend zijn. Wel erkennen de steden dat het erg lastig kan zijn om adequate beleidsindicatoren te benoemen.

Op hoofdlijnen wordt de monitor door de Rijksoverheid en de gemeenten ervaren als een betrouwbaar instrument. Bij een aantal thema's bestaat echter twijfel over de betrouwbaarheid van de informatie in de monitor.
--

Relevantie

In de rationele benadering moet informatie relevant zijn. De indicator is de mate waarin de monitor volledig en/of actueel is.

Rijksoverheid

Ten aanzien van de volledigheid, erkent het ministerie van BZK dat er witte vlekken in monitor zitten (Ministerie van BZK, 2003:13). Zo is het partijen in GSB II niet gelukt om precieze indicatoren te ontwikkelen op de aspecten stedelijke bereikbaarheid, kwetsbare groepen (als onderdeel van de doelstelling verbeteren sociale infrastructuur) en veiligheid op scholen. Als reden wordt het ontbreken van geschikte informatiebronnen genoemd (brief BZK aan G25, 16 juli 1999). In 2003 is overigens door Ecorys een monitor stedelijke bereikbaarheid ontwikkeld, zodat in de informatiebehoefte ten aanzien van de stedelijke bereikbaarheid wordt voorzien. Wel benadrukken de ambtenaren van BZK dat de monitor leesbaar en overzichtelijk moet blijven. Nationale politici laten zich meer leiden door hun interesses en portefeuilles. Hun informatiebehoefte zijn vooral gericht op specifieke onderdelen van het GSB en veel minder op het GSB als geheel.

Ook ten aanzien van de actualiteit van de informatie uit de monitor laten de betrokken actoren verschillende geluiden horen. De impliciete aanname is dat hoe hoger de frequentie is, hoe groter de actualiteit van het instrument. Verscheidene ambtenaren van het ministerie van BZK erkennen dat de jaarlijkse frequentie van de monitors in GSB I en GSB II te hoog was. Veel gegevens verschijnen namelijk tweejaarlijks. In GSB III zal de frequentie van de GSB-monitor dan ook worden teruggebracht.

Gemeenten

De steden laten verschillende geluiden horen over de mate van volledigheid van de informatie. Enerzijds stellen sommige steden vast dat het Jaarboek GSB te veel het karakter

van een telefoonboek heeft. Anderzijds geven veel steden aan behoefte te hebben aan meer lokale informatie (op wijkniveau). Tevens wordt opgemerkt dat onvolledige monitors adequate sturing bemoeilijken. Tevens zijn verschillen waarneembaar tussen bestuurders en politici enerzijds en ambtenaren anders. Bestuurders geven aan meer geïnteresseerd in de hoofdlijnen. In interviews hebben zij de noodzaak van een beknopte rapportage en een goede samenvatting naar voren gebracht. De informatiebehoeften van ambtenaren zijn echter vaak gedetailleerder zijn. De informatiebehoeften van lokale politici zijn vrijwel uitsluitend gericht op het reilen en zeilen van de eigen stad. Dat verklaart ook de geringe behoefte van lokale politici aan vergelijkingen met andere steden. Wel blijkt uit de afgenomen interviews dat zowel politici en ambtenaren zowel een kwantitatieve als kwalitatieve informatiebehoefte hebben. Naast cijfers is er een brede behoefte aan kwalitatieve analyses en verklaringen.

De meningen van de steden over de frequentie van de monitor lopen uiteen. Sommige steden constateren dat de frequentie van de monitor te hoog was. De redenering is dat er doorgaans geen grote veranderingen en ontwikkelingen zijn in een tijdsbestek van een jaar. Een ander argument dat door gemeenteambtenaren naar voren wordt gebracht is dat gemeentelijke projecten doorgaans langer dan een jaar duren. Met het oog daarop is een monitor met een lagere frequentie nuttiger voor de steden. Er zijn echter ook gemeentelijke respondenten die pleiten voor een hogere frequentie. De redenering hierachter is dat een hogere frequentie de actualiteit van de monitor verhoogt. De actualiteit van de monitor zou namelijk volgens een aantal gemeentelijke respondenten namelijk verhoogd moeten worden. Wel erkennen de respondenten uit de steden dat de frequentie van de monitor afhankelijk is van het doel. Kritiek van de steden op de actualiteit van de monitor kan niet los worden gezien van kritische gemeentelijke geluiden over het verschijningsmoment van de monitor. Een aantal respondenten van verschillende steden geeft aan dat het jaarboek soms erg laat in het jaar verschijnt, waardoor het instrument geen rol meer kan spelen in de gemeentelijke planning en control cyclus. Respondenten van andere steden denken daar echter anders over. Volgens deze respondenten is het moment waarop de GSB-monitor verschijnt goed en op tijd en houdt het Rijk rekening met de begrotingscyclus van de stad. Wel wordt binnen de steden breed erkend dat de meeste informatie al beschikbaar is voordat het jaarboek wordt gepubliceerd. De informatie in het jaarboek GSB wordt immers in grote mate aangeleverd door de steden. Dit betekent dat de informatie die in de monitor staat vaak al bekend is bij de steden.

Politici hebben geen uitgesproken mening over de frequentie van monitors. Zij baseren zich bij voorkeur op andere informatiebronnen. Verschillende wethouders geven aan dat monitors in de praktijk nooit tot verrassingen en dus ook niet tot beleidsmatige interventies leiden. Deze beschouwing levert overigens nieuwe mogelijke verklaringen op voor het geringe sturingspotentieel van de GSB-monitor, namelijk onvolledigheid een geringe aansluiting op de P&C cyclus. Wel moet wederom worden benadrukt dat steden verschillende geluiden laten horen.

Zowel binnen de Rijksoverheid als binnen de gemeenten wordt verschillend gedacht over de relevantie van de monitor. Een aannemelijke verklaring is het spanningsveld tussen volledigheid en leesbaarheid van de monitor.
--

Doelgerichtheid

Een uitgangspunt binnen de rationele benadering is dat actoren doelconform gedrag vertonen. Dit veronderstelt dat bij actoren helderheid bestaat over de beleidsdoelen en de doelen van de monitor. Een beleidstheorie stelt actoren hiertoe in staat. De indicator is dan ook de mate waarin een impliciete of expliciete beleidstheorie aan de monitor ten grondslag ligt.

Volgens medewerkers van het ministerie van BZK moet de formulering van heldere en concrete beleidsdoelen vooraf gaan aan de ontwikkeling van een monitoringsysteem. Deze doelen moeten vervolgens aan adequate indicatoren gekoppeld worden. Echter, de beleidspraktijk laat vaak zien dat beleidsdoelen vaak onhelder en abstract zijn.

Het inhoudelijke doel van GSB I was het verbeteren van de leefbaarheid, veiligheid en economische vitaliteit van de steden. Daarnaast had GSB I drie bestuurlijke doelen, namelijk het verminderen van de fragmentatie, het versterken van het sturend vermogen van het stedelijk bestuur en het aangaan van nieuwe arrangementen in de vorm van resultaatgerichte samenwerking (Ministerie van BZK, 2002a:6). Met het oog op deze doelstellingen zijn vijf thema's benoemd, namelijk arbeid, onderwijs, leefbaarheid, veiligheid en zorg. Het convenant van GSB I vermeldt hierover: "Op elk van deze thema's worden waar mogelijk gekwantificeerde doelen gesteld. Voor het realiseren van deze doelen zullen kabinet en steden zich gezamenlijk inspannen (...) Dit convenant beoogt nadrukkelijk om, meer dan in het verleden, elkaars handelen niet zozeer op basis van globale bedoelingen, maar aan de hand van reële prestaties te beoordelen (...) Kabinet en steden onderkennen overigens dat voor het kunnen realiseren van gestelde doelen ook een afhankelijkheid geldt van factoren die niet binnen de context van dit Grote Stedenbeleid te beïnvloeden zijn" (convenant Kabinet - G4, 12 juli 1995:7). De jaarboeken bevatten informatie over bovengenoemde thema's. In lijn met bovengenoemde redenering wordt benadrukt dat de monitor geen inzicht biedt in de effectiviteit van beleid, noch verklaringen voor het uitblijven of juist realiseren van doelbereiking (Ministerie van BZK, 1999c).

Het doel van GSB II was "te komen tot een complete, vitale stad, die in fysiek, economisch en sociaal opzicht voldoet aan de - steeds hogere - eisen die bewoners, bedrijven, instellingen, bezoekers en recreanten nu en in de toekomst aan de stad stellen: een stad die sociaal, leefbaar en veilig is en kansen biedt aan burgers die deze kansen nodig hebben en ze ook daadwerkelijk benutten. Een economisch vitale stad, met hoogwaardige vestigingslocaties, die werk biedt aan wie dat zoekt" (Ministerie van BZK, 2006a: 2). De nadruk kwam te liggen op maatschappelijke resultaten. De steden hebben daartoe meetbare doelstellingen en prestaties vastgelegd in meerjarige ontwikkelingsprogramma's. In GSB II staan negen outcomedoelstellingen centraal. Vanaf 2002 staan deze doelstellingen ook centraal in het rapport. Op een gegeven moment werd ontdekt "dat doelstellingen op outcome-niveau onvoldoende rechtstreeks door de overheid te beïnvloeden zijn" (Ministerie van BZK, 2004b:11). Deze bevinding stelde andere eisen aan de monitor.

In GSB III is het beleid nog wel geformuleerd in vijf algemene outcomedoelstellingen centraal (zie bijlage 7). Ter uitwerking van deze outcomedoelstellingen zijn outputdoelstellingen en meetbare outputindicatoren (39 in totaal) ontwikkeld. Het is de bedoeling dat de beoogde monitor met name uitspraken doet over deze output.

Uit deze beschouwing blijkt dat vanaf het begin van het GSB in de formele stukken belang gehecht wordt aan meetbare doelstellingen, die ook in de signalerende jaarboeken centraal staan. Zowel door veel respondenten als in adviserende rapportages wordt gewezen op het belang van heldere doelstellingen (Expertteam Uitvoering GSB, 2005; ROB en Rfv, 2001). Medewerkers van het rijk en de gemeenten hebben in dat kader gewezen op het belang van SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) doelen.

De doelgerichtheid van de monitor wordt ervaren als gering, omdat de beleidsdoelen doorgaans abstract zijn geformuleerd.

Bruikbaarheid

Bruikbaarheid impliceert dat monitors toepasbaar zijn in het beleidsproces. De indicator is de mate waarin de beleidsdoelen en de indicatoren van de monitor aan elkaar gekoppeld zijn en/of de mate waarin sprake is van een koppeling tussen het feitelijke aggregatieniveau (aanbod) en het gewenste aggregatieniveau (vraag).

Rijksoverheid

In de beginperiode van het GSB was de koppeling tussen beleidsdoelen en indicatoren vrij zwak. Medewerkers van het ministerie van BZK constateren dat de indicatoren in sommige gevallen niet aansloten op de doelstellingen. Tijdens vergaderingen stellen de deelnemers zich hardop de volgende vraag: meten de voorgestelde indicatoren ook werkelijk wat we willen weten? (verslag IC-GSB, 14 april 1999). Daarnaast is de koppeling tussen de monitor en het beleid voor verbetering vatbaar (Ministerie van BZK, 2003:13). Ten aanzien van de sectorale monitor Stedelijke Vernieuwing wordt geconstateerd dat beleidsdoelen en indicatoren niet altijd goed op elkaar aansloten (zie ook Ministerie van VROM, 2003).

Aangaande het aggregatieniveau, legt de GSB-monitor een sterke nadruk op de presentatie van informatie op een hoog geaggregeerd niveau ("totalen"). Volgens ambtenaren van het ministerie van BZK is het Jaarboek GSB een middel om een geaggregeerd beeld te geven van de 30 steden. De overige ministeries zijn, voor zover onderzocht, meer gericht op informatie op hun beleidsterrein.

Gemeenten

Gemeenteambtenaren constateren bovendien aan dat de informatie uit de monitor niet 1 op 1 vertaalbaar is naar de ambities van de betreffende stad. Door de overige steden en door politici is de koppeling tussen beleidsdoelen en indicatoren niet genoemd als kritische factor voor doorwerking.

De meeste steden, inclusief lokale politici, geven aan een sterke voorkeur te hebben voor informatie op lokaal- of wijkniveau ("details"), omdat "dit het aggregatieniveau is waarop de problemen zich veelal manifesteren" (Ministerie van BZK 1996:11).

De bruikbaarheid van de monitor is volgens de respondenten gering, omdat de koppeling tussen de monitor en het beleid niet sterk is. Bovendien hebben individuele actoren ten aanzien van de monitor verschillende informatiebehoeften.

Conclusies

De gepercipieerde mate waarin het Jaarboek GSB voldoet aan de kritische succesfactoren van doorwerking binnen de rationele benadering is weergegeven in tabel 7.3.

Tabel 7.3: Kritische succesfactoren doorwerking vanuit de rationele benadering

Kritische succesfactor	
Betrouwbaarheid	Op hoofdlijnen wordt de monitor ervaren als een betrouwbaar instrument, op details bestaat daar echter twijfel over.
Relevantie	De relevantie van de monitor wordt wisselend beleefd, een aannemelijke verklaring is het spanningsveld tussen volledigheid en leesbaarheid van de monitor.
Doelgerichtheid	De doelgerichtheid van de monitor wordt ervaren als gering, omdat de beleidsdoelen doorgaans abstract zijn geformuleerd.
Bruikbaarheid	De bruikbaarheid van de monitor wordt ervaren als gering, omdat informatiebehoeften uiteen lopen en de koppeling met

	beleid niet sterk is.
--	-----------------------

Op basis van deze kritische succesfactoren moet worden geconcludeerd dat de mogelijke doorwerking van het Jaarboek GSB binnen de rationele benadering overwegend gering.

In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed aan de gepercipieerde doorwerking van het Jaarboek GSB binnen de rationele benadering.

7.4.1.3 Interbestuurlijke relaties

In paragraaf 4.3.1.4 is de verwachting uitgesproken dat de doorwerking van monitors binnen de rationele benadering zal neerslaan in standaardisatie, formalisering en/of centralisatie van interbestuurlijke relaties. In deze paragraaf wordt de gepercipieerde doorwerking van het Jaarboek GSB aan de hand van deze aspecten beschreven en geanalyseerd.

Standaardisering

Binnen de rationele benadering kunnen interbestuurlijke monitors doorwerken in de standaardisering van processen in interbestuurlijke relaties. Deze standaardisering kan betrekking hebben op de gehanteerde definities, indicatoren, methoden en/of meetfrequenties.

Al vanaf het begin van het GSB is standaardisatie een aandachtspunt geweest bij de monitoring van dit beleid. De achterliggende rationele redenering is dat de gebruikswaarde van monitors met een hogere graad van standaardisatie toeneemt (Ministerie van BZK, 1997:5). Andere voordelen zijn het vergroten van de toegankelijkheid en het mogelijk maken van intergemeentelijke vergelijkingen (Ministerie van BZK, 2000:4-5). Ook wordt de betrouwbaarheid van de informatie vergroot door standaardisatie. In de jaarlijkse rapportages wordt dan ook frequent benadrukt dat naar standaardisatie zal worden gestreefd.

Ten aanzien van uniforme definities kan het volgende worden opgemerkt. “Een groot aantal gegeven wordt niet alleen op stadsniveau, maar ook op wijkniveau verzameld. Daarbij doet zich het probleem voor dat de ruimtelijke indelingstermen in Nederland niet uniform zijn. Wijken en buurten verschillen bijvoorbeeld sterk in inwonertal en/of grondoppervlakte (...) Bij de vergelijking tussen steden dient daarom te worden beseft dat de statische gegevens op sterk verschillende eenheden betrekking hebben” (Ministerie van BZK, 1998b:5). Zo kent de wijk Amsterdam-Zuidoost bijvoorbeeld een groter aantal inwoners dan de stad Almelo. Dit verschil in wijkomvang is van invloed op de zichtbaarheid van verschijnselen die in de monitor beschreven worden. Hoe groter de wijken, des te minder verschillen tussen wijken zichtbaar worden. Aangezien het jaarboek ook gebruik maakt van externe informatiebronnen (bijvoorbeeld CBS-data) kunnen uniforme definities niet altijd tot stand worden gebracht. In het Jaarboek 2002 wordt vergelijkbaarheid (waaronder gebiedsindelingen en definities) als verbeterpunt genoemd (Ministerie van BZK, 2003:13).

Ten aanzien van uniforme indicatoren was er bijvoorbeeld aanvankelijk weinig informatie over leefbaarheid beschikbaar. De oorzaak was een gebrekkige operationalisering van het begrip leefbaarheid. Vervolgens is in 1996 op initiatief van BZK en VROM het Bevolkingsonderzoek Leefbaarheid en Veiligheid ontwikkeld. Hiermee is een instrument ontstaan dat de vergelijkbaarheid van de informatie optimaliseert (Ministerie van BZK, 1997:3). Dit bevolkingsonderzoek diende ook een ander doel. In het Jaarboek 1995 kon op het gebied van veiligheid gebruik worden gemaakt van de uitkomsten van de Politiemonitor (die toen om de twee jaar verscheen). De monitor GSB wordt echter jaarlijks uitgevoerd, zodat

behoefte is aan een aanvullende informatiebron. Het (verplichte) Bevolkingsonderzoek Leefbaarheid en Veiligheid voorziet in deze lacune. Voor de uitvoering en de bekostiging van het onderzoek zijn de steden grotendeels zelf verantwoordelijk. In het toetsingskader GSB II wordt gesproken van richtinggevende doelstellingen. Binnen het stelsel GSB III is sprake van minder vrijblijvendheid en worden 39 uniforme outputindicatoren gehanteerd. Deze indicatoren zijn het resultaat van interbestuurlijke gesprekken. Wel krijgen de steden de mogelijkheid om daarnaast stadsspecifieke doelstellingen te formuleren (maatwerk). Van de 39 uniforme indicatoren worden er 25 gevolgd in het basisgedeelte van de monitor. De 14 niet strikt kwantitatieve indicatoren en eventuele stadsspecifieke indicatoren zullen in de bijlage van de monitor worden vermeld (Ministerie van BZK, 2004b:54). De omvang van de stadsspecifieke indicatoren verschilt per stad. Een aantal respondenten geeft aan dat bij niet uniforme monitoring vaak sprake is van energieverpilling, omdat appels vaak met peren vergeleken worden. Respondent uit de Tweede Kamer pleiten voor afspraken tussen partijen om op een beperkt aantal gestandaardiseerde vragen antwoorden te geven. Op basis hiervan kunnen actoren goede vergelijken maken en leren.

Aanvankelijk werd ten aanzien van uniforme methoden in een beleidsdocument het volgende opgemerkt: “Strikt genomen is het niet nodig dat in alle steden op dezelfde wijze wordt gemeten, wel is van belang dat binnen elke stad op de verschillende meetmomenten op uniforme wijze wordt gemeten. Het gaat in eerste instantie om een vergelijking van gegevens in de tijd per gemeente en niet om een vergelijking tussen de gemeenten (Ministerie van BZK, 1996:15).

Ten aanzien van uniforme meetfrequenties blijkt uit de bijlagen van de recente jaarboeken dat de steden de bevolkingsonderzoeken Leefbaarheid en Veiligheid op verschillende momenten uitvoeren (Ministerie van BZK, 2003:128; Ministerie van BZK, 2004a:133, Ministerie van BZK, 2006b:154). Ecorys, de uitvoerder van de monitor, zegt hier geen problemen van te ondervinden. Zij werken namelijk met 2-jaarsgemiddelden. In GSB III wordt de frequentie van de monitor verlaagd.

Niet alleen vanuit het rijk worden overigens initiatieven genomen om te standaardiseren. Ook gemeenten kunnen daar belangen bij hebben. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de Vereniging voor gemeentesecretarissen (VGS) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in 2004 het initiatief namen om een gemeentemonitor te ontwikkelen. Deze ‘staat van de gemeente’ moet het mogelijk maken om het functioneren van gemeenten inzichtelijk en onderling vergelijkbaar te maken. In ruil voor deze transparantie willen gemeenten een grotere bewegingsruimte van het rijk krijgen. In 2005 is in 11 gemeenten een proef gestart met het opstellen van de gemeentemonitor.

De GSB-monitor werkt door in de standaardisering van processen in interbestuurlijke relaties. Actoren worden met name gestimuleerd om uniforme indicatoren te hanteren. De primaire insteek is om standaardisatie op basis van wederzijdse afspraken te realiseren.

Formalisering

Binnen de rationele benadering kunnen interbestuurlijke monitors doorwerken in de formalisering van afspraken in interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin afspraken over interbestuurlijke monitoring zijn vastgelegd in protocollen, reglementen, procedures, handleidingen, convenanten en/of beleidskaders.

Bij het GSB spelen met name convenanten, beleidskaders en wetgeving een rol. De basis voor GSB I wordt gevormd door convenanten die in 1995 tussen het Rijk en de steden gesloten

zijn. In dit convenant is een aparte paragraaf gewijd aan monitoring. In de betreffende paragraaf wordt vermeld dat regering en stadsbesturen merkbare resultaten willen boeken en dat daartoe elk jaar door een onafhankelijke wetenschappelijke instelling (ISEO) gerapporteerd wordt over de stand van zaken. “De (tussentijdse) resultaten van deze monitoronderzoeken zullen een belangrijke input vormen voor het jaarlijkse breed bestuurlijk overleg Rijk-steden over de voortgang en de resultaten van het GSB. Aangezien de onderzoeksresultaten alle partners van het GSB ten goede komen, zullen de departementen en gemeenten die het aangaat, hun volle medewerking verlenen en de onderzoekinstellingen alle gevraagde gegevens om niet ter beschikking stellen. Lopende onderzoeksopdrachten bij andere onderzoeksinstituten, waarvan een bewindspersoon en/of gemeentebestuur opdrachtgever is, die kunnen bijdragen aan deze begeleidende wetenschappelijke onderzoeken, zullen toegankelijk gemaakt worden” (Convenant GSB Kabinet – G4, 12 juli 1995:27). Ook wordt in het convenant vermeld dat waar mogelijk gekwantificeerde doelen gesteld worden en dat het kabinet en steden zich gezamenlijk zullen inspannen bij het realiseren van deze doelen.

De basis voor GSB II wordt gevormd door de doorstartconvenanten die in 1998 tussen het rijk en de betrokken steden zijn gesloten. Ook in deze convenanten is een monitoringparagraaf opgenomen. Daarin wordt vermeld dat het monitoren twee doelen dient, namelijk voortgangscontrole op basis waarvan bijsturing noodzakelijk kan blijken en het optimaal benutten van een leereffect. “De voortgangscontrole kan een bijdrage leveren aan het zo goed mogelijk bereiken van de beoogde doelstellingen. Het kan immers aanleiding geven tot het bijstellen van beleid, zodanig dat het beter is toegesneden op het bereiken van de doelstellingen. De controle dient toegankelijk en overzichtelijk te zijn en inzicht te bieden in de “staat van de stad” per pijler, waarbij het karakter van een “barometer” met een zo beperkt mogelijk aantal gezamenlijk vastgestelde zinvolle indicatoren niet uit het oog mag worden verloren (...) Op grond van de monitor, zelfanalyse/visitatie wordt beleidsmatig verslag gedaan aan het rijk over de voortgang van de activiteiten met inbegrip van informatie over het financiële verloop” (Doorstartconvenant GSB Rijk-G4, 17 december 1998:23).

De basis voor GSB III wordt gevormd door de prestatieconvenanten die in 2005 tussen het rijk en de betrokken steden gesloten zijn. In het prestatieconvenant wordt vermeld dat dit convenant mede is afgestemd op de Code interbestuurlijke relaties. Deze code is op 9 november 2004 vastgesteld door het kabinet, de VNG en het IPO de Code Interbestuurlijke relaties. Een belangrijk uitgangspunt van de code is een heldere verdeling van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden. De Gemeente- en Provinciewet fungeren als basis voor de interbestuurlijke afspraken. In de code geven de overheden aan zich de komende periode te richten op een verruiming van de decentrale beleidsvrijheid zowel in bestuurlijke als financiële zin, vermindering van gedetailleerd medebewind en specifieke uitkeringen, vermindering van het verticale toezicht en de nadruk te leggen op resultaten in plaats van processen.

In het prestatieconvenant staat sturen op resultaten centraal. De stad levert prestaties en het Rijk levert de middelen en andere faciliteiten. Ook wordt in het convenant aandacht besteed aan intenties om bureaucratie te verminderen. “Het Rijk zal de GSB-relevante sectorale en departementale monitors zoveel mogelijk stroomlijnen, opdat geen overbodige en aanvullende informatie aan de Stad wordt gevraagd” (Prestatieconvenant GSB 2005-2009, 11 maart 2005:7). Ook wordt aangegeven dat in GSB III sprake zal zijn van drie meetmomenten voor de GSB-monitor. Voor de door de Tweede Kamer aangewezen onderwerpen met een groot

projectstatus, is het noodzakelijk jaarlijks de voortgang te meten. Dit betreft de onderwerpen veiligheid en inburgering (Idem:8).

Naast convenanten staan ook richtlijnen ten aanzien van interbestuurlijke monitoring vermeld in de GSB beleidskaders. In GSB I is nog geen sprake van een uitgekristalliseerd monitoring kader. Dat is niet verwonderlijk gezien de pionierfase van het GSB. In het GSB II toetsingskader wordt vermeld dat Rijk en steden meetbare afspraken maken. Wel bepalen de steden zelf hun ambitieniveau. Aan het begin van de GSB II periode en inherent aan de programmatische aanpak is afgesproken dat steden slechts aan het einde van de convenantperiode verantwoording hoeven af te leggen (Ministerie van BZK, 2006a:17). De financiering van de afspraken in het kader van GSB II bestond uit ca. 42 specifieke uitkeringen, die elk hun eigen (financiële) verantwoordingssystematiek hadden. De monitor is niet bedoeld om de voortgang van de prestaties van steden te meten. Het beleidskader GSB III ligt in lijn met het kader van GSB II. De GSB-monitor zal drie keer verschijnen. Daarnaast zullen jaarlijks stadsgesprekken plaatsvinden tussen Rijk en stad. In deze gesprekken staat de voortgang van de uitvoering centraal. Wel komt de focus nadrukkelijker te liggen op output(indicatoren). Dit is in overeenstemming met het centrale uitgangspunt van “sturing op (concrete) resultaten” (Ministerie van BZK, 2004b:54). Indien de gemeente van mening is dat het niet halen van het afgesproken ambitieniveau niet aan haar is toe te rekenen dan dient zij bij de indiening van de eindverantwoording GSB III uiterlijk 15 juli 2010 aan het Rijk aanvullende informatie te verstrekken waaruit dit moet blijken (Ministerie van BZK, 2004b:114). Medewerker van Ecorys geven aan dat steden in het kader van het jaarboek GSB verplicht zijn om informatie aan Ecorys te leveren. De centrale dataleveranciers, bijvoorbeeld CBS, zijn dat niet.

Het GSB heeft een brede focus en is dan ook gericht op verschillende beleidsterreinen. Deze terreinen hebben ook eigen regels en voorschriften, ook ten aanzien van monitoring. Monitoring van de voortgang Stedelijke Vernieuwing (in zekere zin de fysieke pijler van GSB) is bijvoorbeeld bij wet verplicht. Dit blijkt uit de Memorie van Toelichting bij de Wet stedelijke vernieuwing.

De GSB-monitor werkt door in de formalisering van afspraken in interbestuurlijke relaties. Afspraken over interbestuurlijke monitoring zijn met name vastgelegd in beleidskaders en convenanten. De afspraken hebben deels een vrijwillig karakter, maar deels ook een wettelijke grondslag.
--

Centralisatie

Binnen de rationele benadering kan monitoring doorwerken in het centraliseren van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke leidt tot een verschuiving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de richting van de centrale overheid.

De monitoring van het GSB is uitgegroeid tot een vrij omvangrijk stelsel. Een sleutelbegrip van het GSB is de decentrale benadering (Ministerie van BZK, 2001a:7). Ondanks de (formeel beoogde) beleidsruimte, is sprake van een zeer sterke sturing door strakke kaders van het Rijk (B&A Groep, 2002). Hierbij treedt een zekere paradox op. Aan de ene kant benadrukt de rijksoverheid de wens om bevoegdheden te delegeren naar lagere overheden om hen meer beleidsruimte te geven. Tegelijkertijd gaat deze delegatie gepaard met de ontwikkeling van monitoring- en controlesystemen zodat de uiteindelijke beleidsruimte kleiner wordt (Bekkers, 1994; RMO, 2001; Cachet en Fenger, red., 2004). De vraag is hoe de actoren tegen de (de)centraliserende werking van de GSB-monitors aankijken.

Rijksoverheid

Bovengenoemde paradox is bekend bij het ministerie van BZK. Dit blijkt uit het volgende fragment. “De achtergrond van de meetbare doelstellingen en indicatoren kan worden opgevat als een dilemma in de bestuurlijke verhouding tussen Rijk en steden. Enerzijds heeft het rijk de overtuiging dat de steden zelf de kansen en bedreigingen ter hand moeten nemen. Anderzijds wil het rijk op gezette momenten de zaken adequaat kunnen beoordelen (brief DGOB aan IC-GSB, 12 juli 1999). Medewerkers van het ministerie van BZK merken wel op dat monitoringgegevens niet alleen van nut zijn voor het Rijk, maar ook voor de steden zelf. Zo wijst men bij BZK op het feit dat op lokaal niveau veel gemonitord wordt, zonder dat het Rijk erom vraagt. Hoewel BZK zich hardop afvraagt of de detailbemoeienis van het Rijk en de bureaucratie van het GSB berust op beelden of op feiten (Brief BZK aan G25, 24 september 1999) heeft BZK ten aanzien van GSB III de ambitie geuit om de omvang en intensiteit van monitoring in de derde GSB periode te verminderen (Ministerie van BZK, 2004b).

Gemeenten

Wat betreft de steden moet allereerst benadrukt worden dat het de vier grote steden zelf waren die in 1994 aanklopten bij het rijk. De rapportageverplichtingen worden door de steden gezien als last. De meeste steden klagen over de gedetailleerde informatieverzoeken die vanuit de nationale overheid op hen af komen. De monitor Stedelijke Vernieuwing werd door de steden bijvoorbeeld ervaren als inbreuk op de gemeentelijke autonomie. Gemeenteambtenaren constateren dat aan de ene kant vrijheid werd beloofd, maar dat deze vrijheid aan de achterdeur werd beperkt door intensieve verantwoordingsvragen. De respondenten uit de steden voegen hier aan toe dat de steden geen moeite hebben met verantwoording, maar wel met de intensiteit en het detailniveau. Andere lokale respondenten constateren dat het GSB een positieve bijdrage heeft geleverd aan interbestuurlijke relaties, maar anderzijds ook resulteert in veel rompslomp en dubbele verantwoordingslijnen. De monitor SV wordt overigens in GSB III niet meer gecontinueerd.

In het algemeen worden het GSB en de daarbij behorende monitoringverplichtingen niet ervaren als aantasting van de gemeentelijke autonomie. Een aantal wethouders constateert dat de gemeentelijke autonomie door het GSB niet in het geding is. Er is immers sprake van wederzijds overeengekomen afspraken. Één wethouder neemt zelfs een versterking van de autonomie waar als gevolg van GSB. Het GSB is in de beleving van deze respondent geen top-down proces, maar een ontwikkeling van onderop.

De GSB-monitor werkt niet door in de centralisatie van interbestuurlijke relaties. De monitor wordt namelijk door de gemeenten niet beleefd als een structurele aantasting van de lokale autonomie.

Conclusies

In dit hoofdstuk is de volgende deelvraag aan de orde: *wat is de gepercipieerde doorwerking van het Jaarboek GSB in interbestuurlijke relaties binnen het Nederlandse openbaar bestuur?*

In deze paragraaf is een deel van deze vraag beantwoord door de gepercipieerde doorwerking van het Jaarboek GSB in interbestuurlijke relaties te beschrijven en te analyseren vanuit de rationele benadering.

De GSB-monitor werkt door in de standaardisering van processen in interbestuurlijke relaties. Actoren worden met monitoring met name gestimuleerd om uniforme definities te hanteren. De primaire insteek is om standaardisatie op basis van wederzijdse afspraken te realiseren.

Een belangrijke verklaring voor deze werkwijze is dat zowel het Rijk als de gemeenten elkaar nodig hebben. Monitoring is immers geen eenmalige activiteit.

De GSB-monitor werkt door in de formalisering van afspraken in interbestuurlijke relaties. Afspraken over interbestuurlijke monitoring zijn met name vastgelegd in beleidskaders en convenanten. De afspraken hebben deels een vrijwillig karakter, maar deels ook een wettelijke grondslag. Een belangrijke reden om afspraken in convenanten vast te leggen, is (her)bevestigen van wederzijds en duurzaam commitment. Het GSB heeft namelijk net als monitoring immers een programmatisch en meerjarig karakter.

De GSB-monitor werkt niet door in de centralisatie van interbestuurlijke relaties. De monitor wordt namelijk door de gemeenten niet beleefd als een structurele aantasting van de lokale autonomie. Een kritische noot van de gemeenten is dat de administratieve lasten wel als hoog worden ervaren. Daar staat tegenover dat het GSB een nadrukkelijke wens van de steden was (bottom-up) en de steden intern ook de voortgang van het beleid monitoren. De kern van de gepercipieerde doorwerking van het Jaarboek GSB binnen de rationele benadering is weergegeven in tabel 7.4.

Tabel 7.4: Doorwerking Jaarboek GSB in interbestuurlijke relaties vanuit de rationele benadering

Aspect	
Standaardisering	Het GSB Jaarboek werkt door in de standaardisering van processen in interbestuurlijke relaties, met name wat betreft het gebruik van uniforme indicatoren. Primaire inzet is vrijwillige afspraken, zonodig worden standaarden (definities) afgedwongen.
Formalisering	Het GSB Jaarboek werkt door in de formalisering van afspraken in interbestuurlijke relaties. Formalisering heeft deels het karakter van vrijwillig overeengekomen spelregels, maar ook deels een wettelijke grondslag (op deelterreinen van het GSB).
Centralisatie	Het GSB Jaarboek werkt niet door in de centralisatie van interbestuurlijke relaties. Bestuurlijke lasten zijn volgens de steden hoog, maar de monitor wordt niet beleefd als structurele aantasting van de lokale autonomie.

Zojuist is de gepercipieerde doorwerking van het Jaarboek GSB in interbestuurlijke relaties beschreven en geanalyseerd vanuit de rationele benadering. In de volgende paragraaf wordt de politieke benadering als uitgangspunt genomen voor de beschrijving en analyse van de gepercipieerde doorwerking van het Jaarboek GSB.

7.4.2 Politieke benadering van interbestuurlijke monitoring

7.4.2.1 Feitelijke functies

In paragraaf 3.3 is aangegeven dat monitoring binnen de politieke benadering een *machtsbron is ter behartiging van de belangen van de betrokken actoren*. De eerste vraag is welke feitelijke functies het Jaarboek GSB binnen de politieke benadering voor de betrokken actoren vervult.

Rijksoverheid

In de hedendaagse maatschappij heeft de effectiviteit van beleid veel aandacht. De focus op beleidsresultaten heeft ook zijn weerslag op de monitoring van het GSB. Medewerkers van het ministerie van BZK constateren dat de functie van de GSB-monitor in de loop van de tijd veranderd is. Volgens deze respondenten zal de monitor nu niet alleen meer gebruikt om ontwikkelingen te volgen en het beleid onder de aandacht van anderen te brengen, maar ook om er financiële consequenties (namelijk verantwoording) aan te verbinden. Aangezien het hier een beoogde functie betreft, zullen pas in de loop van GSB III uitspraken kunnen worden gedaan over de feitelijke verantwoordingsfunctie van de GSB-monitor. In GSB I werd verantwoording nadrukkelijk niet beoogd. Wat betreft GSB II stellen ambtenaren van het ministerie van BZK vast dat in deze periode negen outcome-doelstellingen werden gemonitord. Dit betekent dat maatschappelijke effecten van het GSB in de monitor centraal stonden. In de praktijk blijken maatschappelijke effecten echter lastig te koppelen aan beleidsinspanningen, omdat tal van externe factoren van invloed zijn op maatschappelijke effecten. In GSB II kon het jaarboek om die reden nauwelijks als feitelijk verantwoordingsinstrument fungeren.

Het jaarboek GSB vervult binnen de politieke benadering wel de functie van leren. Zo voert de voor het GSB verantwoordelijke minister in het voorwoord van het Jaarboek 2004 bijvoorbeeld externe factoren aan als verklaring voor de successen (en het uitblijven daarvan) in het GSB. In dit jaarboek wordt bijvoorbeeld de recessie als oorzaak genoemd voor achterblijvende resultaten van het GSB. Daarnaast worden ‘successen’ genoemd die niet rechtstreeks het gevolg zijn van het GSB, zoals een verbetering van de inkomenspositie van de huishoudens, de stijging van de werkgelegenheid en de daling van de werkloosheid (Ministerie van BZK, 2006b). Daarnaast ontleen ook de steden strategische argumenten aan het Jaarboek. Een aantal medewerkers van het ministerie van BZK constateert dat steden doorgaans vrij snel roepen dat effecten niet gemeten kunnen worden. Een achterliggende reden kan zijn dat steden niet willen dat effecten gemeten worden en niet te concreet willen zijn. Door de outputafspraken in GSB III kunnen steden zich volgens het ministerie van BZK moeilijk verschuilen achter deze argumentatie, omdat de steden slechts op outputafspraken (waar ze zelf invloed op hebben) worden afgerekend. Hiermee is tevens een politieke verklaring gevonden voor de verschuiving van de aandacht voor outcomes (GSB II) naar output (GSB III). In GSB III wordt gesproken van prestatieconvenanten. In deze convenanten wordt veel belang gehecht aan meetbare resultaatafspraken. Desondanks blijkt het in de praktijk voor de betrokken partijen lastig om ambities meetbaar te formuleren. Het Expertteam uitvoering GSB schrijft dit toe aan de politieke reflex van ‘bewuste vaagheid’ (Expertteam uitvoering GSB, 2005:13).

Gemeenten

De steden hebben een zekere vrees dat de monitor gebruikt wordt om hen af te rekenen. Zo benadrukken verschillende gemeenteambtenaren dat monitors slechts een hulpmiddel zijn om te bepalen wat steden gedaan hebben en beleidskeuzes kunnen ondersteunen, maar dat informatie uit monitors niet gebruikt moet worden om af te rekenen. Deze vrees richt zich in iets sterkere mate op GSB III dan op GSB II. Juist omdat de monitor in GSB II betrekking had op outcomes, verwachten de steden dat het om die reden voor het rijk lastig is om steden op basis daarvan verantwoording te laten afleggen. Aangezien de eindverantwoording over GSB II bij het schrijven van dit hoofdstuk nog niet is afgerond, kunnen hierover nog geen feitelijke uitspraken worden gedaan. Tot op heden zijn er echter geen indicaties gevonden waaruit blijkt dat steden op basis van de monitor afgerekend worden. Wel kan worden geconstateerd dat de GSB-monitor op verschillende manieren door de steden wordt gebruikt om hun belangen te dienen (dus strategisch leren). In de eerste plaats wordt de informatie uit

het jaarboek (mede) aangedragen door de G4 om de bovenmaatsheid van de problemen in de stad hard te maken. Op basis van deze argumentatie claimen de G4 een voorkeursbehandeling van het rijk en heeft daarnaast extra financiële claims bij het rijk neergelegd. In de tweede plaats worden de GSB-monitors door de steden als voorbeeld (en agendapunt) naar voren gebracht van hoge administratieve lasten en bureaucratie. Ook hebben gemeenteambtenaren aangegeven dat steden bij de voorbereiding van GSB III anticiperen op de vrees te worden afgerekend, door voorzichtiger te zijn met het formuleren van de stedelijke ambities. Hoewel dit niet letterlijk door de respondenten is gezegd, komt deze uiting van strategisch leren neer op een verlaging van het ambitieniveau. Volgens de steden is risicomijdend gedrag de consequentie van een afrekencultuur. Het gevolg daarvan is het naar beneden bijstellen van ambities. In de Tweede Kamer werd dan ook terecht de vrees uitgesproken dat gemeenten hun ambities zouden temperen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 21062, nr. 135:2).

Conclusies

De belangrijkste functie van de GSB-monitor binnen de politieke benadering is leren. De monitor vervult deze functie zowel voor de rijksoverheid als de steden. Zo heeft het ministerie van BZK geleerd om met behulp van de monitor de successen van het GSB te onderbouwen en het uitblijven van successen toe te schrijven aan andere factoren. De steden hebben geleerd om op basis van de monitor de ernst van de problematiek hard te maken om zodoende extra rijksmiddelen te claimen, de eigen standpunten te onderbouwen en om het instrument aan te dragen als bewijs van administratieve lasten. De steden hebben ook een zekere vrees om afgerekend te worden. Deze vrees wordt gevoed door uitlatingen binnen de rijksoverheid. Dit verklaart mede waarom benoemen van meetbare resultaten in de praktijk veel discussie oproept en moeizaam verloopt. Tot op heden zijn echter geen indicaties gevonden van harde afrekenmechanismen. De feitelijke functies van de monitor binnen de politieke benadering zijn weergegeven in tabel 7.5.

Tabel 7.5: Functies Jaarboek GSB vanuit de politieke benadering

Actor	Functie
Rijksoverheid	Leren
Gemeenten	Leren

In de volgende paragraaf wordt geanalyseerd in hoeverre het jaarboek GSB voldoet aan de kritische succesfactoren binnen de politieke benadering die in hoofdstuk 4 zijn onderscheiden.

7.4.2.2 Kritische succesfactoren doorwerking

In paragraaf 4.3.2.2 is een aantal kritische succesfactoren voor de doorwerking van monitors binnen de politieke benadering benoemd. Deze factoren zijn toegang, vertrouwen, belangen en concurrentie. De verwachting binnen de politieke benadering is dat *hoe toegankelijker de monitor is, hoe meer vertrouwen de monitor oproept, hoe dichter het instrument staat bij de gevestigde belangen en hoe belangrijker het instrument is voor de uitvoering van de eigen taken, des te groter de doorwerking van het Jaarboek GSB*. In deze paragraaf wordt beschreven en geanalyseerd in hoeverre het Jaarboek GSB voldoet aan deze kritische succesfactoren.

Toegang

Binnen de politieke benadering is toegang tot informatie een potentiële bron van macht en om die reden niet vanzelfsprekend. De indicator is de mate waarin partijen kunnen beschikken over informatie uit monitors en de mate waarin interbestuurlijke overlegfora een open

karakter hebben. In interbestuurlijke overlegfora wordt namelijk informatie uit monitors uitgewisseld.

Het Jaarboek GSB wordt in schriftelijke vorm breed verspreid onder de betrokkenen. Daarnaast zijn de jaarboeken te downloaden van internet. Op internet staat ook aanvullende achtergrondinformatie. Toegang betreft ook het beschikbaar stellen van informatie ten behoeve van de monitor. De informatie uit het jaarboek is afkomstig uit verschillende informatiebronnen. Naast de steden worden ook centrale dataleveranciers (zoals CBS en UWV) benaderd met informatieverzoeken. Volgens medewerkers van Ecorys zijn steden verplicht om informatie voor de monitor aan te leveren. Daarnaast wordt de monitor gevoed met informatie uit centrale databestanden. De centrale dataleveranciers zijn (uiteraard) niet verplicht om informatie voor de monitor te leveren. In de meeste gevallen kunnen de steden de gevraagde informatie leveren. Wat aanvankelijk een rol speelde was dat sommige gegevens wel aanwezig en in principe verkrijgbaar waren, maar dat het voor de betrokken gemeente lastig kon zijn om de gegevens daadwerkelijk beschikbaar te krijgen. Daarbij moet gedacht worden aan ingewikkelde en tijdrovende bewerkingen van bestanden die in sommige gevallen nodig zijn om gegevens in de gevraagde vorm te gieten (Ministerie van BZK, 1996:12). In het begin van het GSB was er bijvoorbeeld onvoldoende (uniforme) data beschikbaar over lokale veiligheid en leefbaarheid. Voor het rijk was dit aanleiding om de (gestandaardiseerde) enquête leefbaarheid en veiligheid verplicht te stellen. Een recenter voorbeeld is het gebrek aan gegevens over stedelijke bereikbaarheid. Ook als reactie daarop is vanuit het rijk (BZK en VROM) het initiatief genomen om in 2003 door Ecorys een monitor Stedelijke Bereikbaarheid te laten ontwikkelen. Daarnaast zijn in sommige gevallen bepaalde gevraagde gegevens niet beschikbaar in een bepaald jaar, omdat de stad bijvoorbeeld bepaalde thema's met een lagere frequentie meet (interview Ecorys). Om dit probleem te omzeilen in de jaarlijkse monitor, wordt gewerkt met 2-jaarsgemiddelden. Toegankelijkheid is ook bekend zijn met de monitor. De meeste respondenten bleken bekend te zijn met het jaarboek, in het bijzonder ambtenaren. Sommige lokale politici waren minder bekend met het jaarboek, maar dit heeft meer te maken met een gebrek aan interesse in de 'nationale' monitor, dan een gebrek aan toegang tot het jaarboek. Desondanks geven gemeenteambtenaren aan dat (meer) bekendheid aan het jaarboek moet worden gegeven, zodat mensen weten dat het jaarboek GSB er is.

Ten aanzien van de toegang tot de interbestuurlijke overlegfora, zijn alle betrokken partijen in verschillende structuren vertegenwoordigd (in de culturele benadering besteed ik nadere aandacht aan de specifieke interbestuurlijke overlegstructuren waarin monitoring aan de orde komt). Wel heeft de minister terughoudend gereageerd op een rol van de provincies in het landelijke overleg (1998). Ook zijn de steden terughoudend ten aanzien van de participatie van nieuwe steden, omdat ze vrezen dat een verbreding van het GSB tot gevolg heeft dat iedere individuele stad minder geld krijgt uit het totale budget dat beschikbaar is (verslag bestuurlijk overleg G25, 2 september 1998). In dat opzicht zijn steden dus ook elkaars concurrenten.

Het verschaffen van toegang tot gegevens ten behoeve van de GSB monitor is voor de partijen niet vanzelfsprekend. Wel stimuleert de GSB monitor partijen om afspraken hierover te maken.
--

Vertrouwen

Binnen de politieke benadering is het belangrijk dat partijen vertrouwen in elkaar hebben. De indicator is de mate waarin partijen die bij interbestuurlijke monitoring zijn betrokken een

positieve beeldvorming hebben over de intenties van andere partijen. Negatieve beeldvorming is overigens een indicatie van wantrouwen.

In de beleidsdocumenten van het ministerie van BZK wordt benadrukt dat het GSB een nieuwe interbestuurlijke praktijk is, een coproductie waarbinnen wederzijds begrip en vertrouwen erg belangrijk is (Ministerie van BZK, 2004b). De vraag is wel hoe monitoring zich verhoudt tot vertrouwen. Volgens ambtenaren van het ministerie van OC&W bestaat het gevaar dat monitoring doorschiet in de richting van een controlemaatschappij. Een respondent van OC&W ervaart te veel wantrouwen en te veel oog voor repressie in plaats van een positief gevoel of vertrouwen.

Doorgaans worden de monitoring activiteiten in het kader van het GSB door de steden ervaren als een signaal van wantrouwen in plaats van vertrouwen. Volgens gemeenteambtenaren komen interbestuurlijke relaties het beste tot hun recht met vertrouwen. Hoe meer opgelegde monitoring, hoe minder vertrouwen. Dit betekent overigens niet dat de medewerkers van de steden tegen verantwoording of monitoring zijn. Een gemeenteambtenaar geeft aan een voorstander te zijn van monitoring als instrument om de effecten van maatschappelijke acties te meten, maar tegen de benadering van monitors als zaligmakend instrument of een technocratische toepassing van het instrument in de vorm van afrekenen. Veel papieren controle heeft volgens deze respondent een verlamdend effect. Ambtenaren uit een andere stad nemen eveneens een tendens richting afrekenbaarheid waar. Volgens deze respondenten ligt het accent op controle in plaats van vertrouwen. Evaluatierapporten van GSB bevestigen dit beeld van de steden. “Veel gemeenten vinden dat vanuit het Rijk te weinig vertrouwen is op hun kennis van de eigen stad, de benodigde aanpak van haar problemen en de eigen sturings- en verantwoordingssystematiek” (Ministerie van BZK, 2005:17). Ook waren (en zijn) de steden huiverig voor afrekenen tegenover het Rijk (verslag IC-GSB, 11 februari 1999). Deze twijfel over de intenties van het rijk is ook een signaal van wantrouwen. Het vertrouwen van de steden in het Rijk moet overigens wel genuanceerd worden. Niet alleen zijn de kritische geluiden binnen de steden verschillend, ook verschilt het vertrouwen per ministerie. Over het algemeen zijn stedelijk redelijk positief over BZK, LNV en EZ. Ten aanzien van VROM wisselt het beeld. Enerzijds waarderen de medewerkers van de steden het feit dat dit departement meedenkt met de steden. Anderzijds wordt geconstateerd dat VROM soms te veel grip op de steden wil krijgen. Als voorbeeld is de monitor Stedelijke Vernieuwing genoemd. Negatief zijn de steden over de departementen binnen de sociale pijler (VWS en Justitie). Deze departementen zouden volgens de steden onder meer weinig vertrouwen in de steden hebben.

De GSB-monitor wekt onvoldoende vertrouwen op bij de steden, omdat onzekerheden over de intenties van het rijk niet worden weggenomen.
--

Belangen

Binnen de politieke benadering kunnen actoren verschillende belangen hebben bij interbestuurlijke monitoring. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring aansluit op de individuele en/of collectieve belangen van partijen.

Rijksoverheid

Het coördinerende ministerie van BZK heeft belang bij een effectief en integraal GSB. Vanuit dit ministerie worden ook de GSB-middelen verstrekt. Medewerkers van BZK geven aan dat het ministerie wil controleren in hoeverre beleidsdoelen gehaald worden en een geaggregeerd beeld probeert te krijgen van alle GSB-steden. Deze rijksbehoefte verklaart de ‘nationale focus’ van de GSB-monitor. BZK is ook gebaat bij een GSB dat positieve resultaten oplevert.

Aan in de monitor vermelde successen wordt dan ook meer belang gehecht dan aan het uitblijven daarvan.

De afzonderlijke ministeries zijn echter meer gericht op de voortgang van het beleid binnen hun eigen beleidsdomein. De ministeries hebben veelal hun eigen informatiekkanalen en financiële (subsidie)relaties met de steden. In de praktijk is het lastig om financiële stromen te clusteren. Bovendien geven sommige departementen voorkeur aan hun eigen clusteringsprojecten van financiële stromen richting lokale overheden. Ook willen de departementen hun greep op 'hun' beleid niet verliezen. Om die reden hechten de departementen veel belang aan 'eigen' indicatoren in monitoringprogramma's. Het thema clustering van financiële stromen staat al op de agenda sinds 1987. Met het oog op integraal beleid is met de BDU's een stap voorwaarts gezet.

Gemeenten

Ook de steden hebben een aantal belangen bij het instrument. In de eerste plaats hebben de steden belang bij het handhaven of vergroten van hun autonomie (namelijk decentralisatie). Intensieve en gedetailleerde informatieverzoeken in het kader van de GSB-monitor kunnen deze autonomie aantasten. Vooralsnog lijkt deze vrees groter dan de realiteit (zie eerdere beschouwing over centralisatie). Het risico van het brede karakter van het GSB is volgens een gemeenteambtenaar dat de steden verantwoording af gaan leggen over het eigen gevoerde beleid. De steden willen alleen verantwoording afleggen over de besteding van de rijksmiddelen. Ook willen ze geen dubbele verantwoording afleggen (dubbel werk). De inzet van eigen middelen (op GSB terreinen) is volgens de steden een lokale verantwoordelijkheid.

In de tweede plaats hebben de steden belang bij (extra) rijksmiddelen om hun doelen en ambities te realiseren. De basis van het GSB is immers het Deltaplan van de G4. In dit plan werd gevraagd om (financiële) steun van het Rijk. De steden hebben geen belang om deze middelen te retourneren aan het rijk. In GSB II en GSB III is deze mogelijkheid aanwezig. Van deze mogelijkheid zal gebruik worden gemaakt wanneer de steden niet de afgesproken resultaten behalen en dit aan hen verwijtbaar is. Ten aanzien van de informatiebehoefte hebben steden vanuit deze redenering gezien geen behoefte om informatie te verstrekken waaruit het uitblijven van successen blijkt.

In de derde plaats hebben de steden behoefte aan informatie over de voortgang van het beleid in de eigen stad (bij voorkeur op wijkniveau). Lokale informatiebronnen voorzien hierin.

In zeker opzicht kunnen de belangen van de steden ook onderling botsen. Zo hebben bijvoorbeeld de G4 een voorhoedepositie vanwege de ernst van de problematiek in deze steden. De andere steden hebben soms het gevoel dat zij op het tweede plan staan. De middelgrote steden willen dezelfde behandeling als de grootste steden (verslag interbestuurlijke projectgroep GSB, 28 augustus 1995).

Met de GSB monitor kunnen echter ook gemeenschappelijke belangen worden gediend. In de eerste plaats hebben alle partijen er belang bij dat de uitwisseling van gegevens met 'gesloten beurzen' gebeurt. In het GSB I convenant staat dan ook dat de departementen en gemeenten "alle gevraagde gegevens om niet ter beschikking zullen stellen" (Convenant GSB kabinet-G4, 12 juli 1995:27).

In de tweede plaats hebben steden belang bij bescheiden monitoring systemen. "Volgens de steden is monitoring waardevoller naarmate het instrument eenvoudiger is" (verslag

bestuurlijk overleg G25 met minister, 2 september 1998). Discussies over administratieve lasten moeten in dit licht gezien worden.

In de derde plaats hebben alle partijen er belang bij dat het GSB vruchten afwerpt en dat zichtbare successen worden geboekt. De GSB-monitor fungeert in dat kader als instrument om deze successen te belichten.

In de vierde plaats gaat van GSB monitoring een (bescheiden) standaardiserende werking uit (zie beschouwing over standaardisatie). Ook standaardisatie kan een collectief belang dienen. Standaardisatie kan bijvoorbeeld voor de verschillende partijen resulteren in efficiëntere praktijken en kostenreductie (in termen van tijd, geld en energie). Aan de andere kant brengt standaardisatie ook risico's voor partijen met zich mee, omdat standaardisatie kan resulteren in meer transparantie in de prestaties van actoren. Deze transparantie maakt actoren kwetsbaar, in het bijzonder wanneer de vrees om te worden afgerekend (met het gevaar dat rijksmiddelen worden teruggevorderd) groot is. Standaardisatie kan ook door partijen worden opgevat als een inbreuk op de lokale beleidsvrijheid. Volgens een aantal wethouders is namelijk het basisidee achter het GSB de erkenning dat iedere stad uniek is.

De GSB-monitor voorziet in wisselende mate in de belangen van de betrokken actoren.

Concurrentie

Binnen de politieke benadering hebben monitors een concurrerend bestaan naast andere informatiebronnen. De indicator is de mate waarin actoren interbestuurlijke monitoring prefereren in relatie tot andere instrumenten.

Zowel de steden als de rijksoverheid verkrijgen hun beleidsinformatie op verschillende manieren. Monitors concurreren dus met andere informatiebronnen. Het doel van het jaarboek GSB (en de sectorale monitors) voor de rijksoverheid is om informatie te vergaren (en te verschaffen) over de voortgang van het GSB. Deze monitor wordt door de steden ervaren als 'nationaal' instrument die daardoor meer waarde heeft voor de nationale overheid dan voor de steden. Daarnaast stellen de steden dat de lokale informatiebronnen beter aansluiten op lokale beleidspraktijken. Om die reden hebben de steden een voorkeur voor hun 'eigen' informatiebronnen, zoals lokale monitors, lokale managementrapportages, enzovoort. Deze informatie is gedetailleerder en heeft meer betekenis voor de steden. Concurrerende informatiebronnen als de Stedenatlas (Nyfer) lijken ook een competitief voordeel voor de steden te hebben, gezien de positieve geluiden over dit instrument. Volgens een aantal gemeenteambtenaren landt de Stedenatlas veel beter bij gemeenten, omdat deze meer rankings bevat, toegankelijker en communicatiever is.

De stedelijke beleidsprogramma's zijn de primaire referentiepunten voor de steden. De beleidsdoelen van het GSB en de afspraken in dat kader worden dan ook doorvertaald in het lokale beleid en niet omgekeerd. Op het nationale niveau is reeds eerder geconstateerd dat ministeries een voorkeur hebben voor de eigen (specifieke) departementale informatiestromen ten koste van de 'algemene' GSB monitor. Zowel de steden als de ministeries prefereren dus hun eigen informatiekanalen. Dit betekent dat de GSB monitor voor hen minder strategische waarde heeft.

De concurrentiepositie van de monitor is niet sterk, omdat partijen de voorkeur geven aan 'eigen' informatiebronnen.

Conclusies

De gepercipieerde mate waarin het Jaarboek GSB voldoet aan de kritische succesfactoren van doorwerking binnen de politieke benadering is weergegeven in tabel 7.6.

Tabel 7.6: Kritische succesfactoren doorwerking vanuit de politieke benadering

Kritische succesfactor	
Toegang	Het verschaffen van toegang tot gegevens ten behoeve van de GSB monitor is niet vanzelfsprekend, wel stimuleert de GSB-monitor partijen om afspraken hierover te maken.
Vertrouwen	De GSB-monitor wekt onvoldoende vertrouwen op bij de steden, omdat onzekerheden over de intenties van het rijk niet worden weggenomen.
Belangen	De GSB-monitor voorziet in wisselende mate in de belangen van de betrokken actoren.
Concurrentie	De GSB-monitor heeft geen sterke concurrentiepositie, omdat actoren de voorkeur geven aan eigen informatiebronnen.

Op basis van deze kritische succesfactoren moet worden geconcludeerd dat de mogelijke doorwerking van het Jaarboek GSB binnen de politieke benadering overwegend gering is. Hierbij moet worden opgemerkt dat de mate van geringheid enigszins varieert, met name daar waar het de belangen van de betrokken partijen betreft.

In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed aan de gepercipieerde doorwerking van het Jaarboek GSB binnen de politieke benadering.

7.4.2.3 Interbestuurlijke relaties

In paragraaf 4.3.2.4 is de verwachting uitgesproken dat de doorwerking van monitors binnen de politieke benadering zal neerslaan in sanctionering van gedrag, politisering en/of monopolisering van interbestuurlijke relaties. In deze paragraaf wordt de gepercipieerde doorwerking van het Jaarboek GSB aan de hand van deze aspecten beschreven en geanalyseerd.

Sanctionering

Binnen de politieke benadering kan interbestuurlijke monitoring doorwerken in sanctionering van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring gepaard gaat met het inzetten van positieve of negatieve invloedsmogelijkheden. Een positief machtsmiddel is het stimuleren van wenselijk gedrag, bijvoorbeeld door middel van financiële prikkels. Een negatief machtsmiddel is het ontmoedigen van onwenselijk gedrag, door het implementeren van of dreigen met (financiële) sancties. De vraag is op welke wijze actoren hun machtbronnen aanwenden om hun positie in de interbestuurlijke arena veilig te stellen.

Rijksoverheid

De rijksoverheid voorziet de steden van financiële middelen en heeft daarmee allocatiemacht. Een voorwaarde voor allocatie is dat de steden de middelen conform de afspraken inzetten. Om erop toe te zien dat rijksmiddelen effectief ten behoeve van het GSB worden ingezet, zijn afspraken gemaakt. In deze afspraken zijn ook sanctiebepalingen opgenomen. In beleidsstukken van GSB I waren nog geen sanctiebepalingen opgenomen. Sanctiebepalingen komen we voor het eerst tegen in de stadsconvenanten van GSB II. “Indien bij het einde van dit Convenant blijkt dat de stad niet heeft voldaan aan het bepaalde in de artikelen 2.1 tot en met 2.3 of aan het overigens in dit Convenant bepaalde en dit de gemeente kan worden

toegerekend, is het Rijk bevoegd de op de voet van artikel 3.3 verstrekte financiële middelen geheel of gedeeltelijk terug te vorderen dan wel te verrekenen met de door het Rijk te betalen financiële middelen in het geval van een nieuwe convenantperiode. De Stad is in het eerste geval verplicht de teruggevorderde financiële middelen binnen een redelijke termijn terug te betalen” (Stadsconvenant, 20 december 1999, lid 3:8). In het GSB III beleidskader en de prestatieconvenanten zijn wederom expliciete sanctiebepaling opgenomen. “Het niet aanleveren van bepaalde informatie kan leiden tot een lagere vaststelling van de rijksbijdrage” (Prestatieconvenant GSB III 2005-2009, lid 1.3a). Wel voorziet het convenant in de mogelijkheid dat aanvullende afspraken worden gemaakt om de doelen uit het convenant op een later moment alsnog te realiseren. In de tweede en derde periode is het volgens het rijk niet ondenkbaar dat deze sanctiebepaling wordt toegepast, wanneer blijkt dat de geleverde prestaties niet conform de gemaakte afspraken zijn. De minister die verantwoordelijk is voor het GSB heeft daarover het volgende gezegd: “Het is zeker de bedoeling om aan de prestatieafspraken eventuele sancties te verbinden. Als een stad verwijtbaar afspraken niet is nagekomen, kan een deel van de GSB-gelden alsnog worden teruggevorderd” (Tweede Kamer 2004-2005:12). Externe omstandigheden gelden overigens niet als verwijtbaar. Hoewel de steden aan de ene kant een zekere vrees hebben om te worden afgerekend, verwachten ze aan de andere kant dat het niet zo’n vaart zal lopen en dat het rijk met deze uitspraak alleen zijn tanden laat zien. Ook de wet Stedelijke Vernieuwing (onderdeel fysieke pijler GSB) bevat een expliciete sanctiebepaling. “In het (uitzonderlijke) geval dat een gemeente haar doelstellingen niet zal realiseren, kan het Rijk gebruik maken van de door de Wet Stedelijke Vernieuwing geboden mogelijkheid tussentijds de verlening van investeringsbudget in te trekken of te wijzigen” (Memorie van Toelichting, hoofdstuk 2). Hoewel formeel voorzien wordt in sanctiemogelijkheden, zijn tot op heden echter geen indicaties gevonden dat sancties ook daadwerkelijk zijn toegepast.

Gemeenten

De steden beschikken over andere machtsbronnen. De G4 beschikken over hoogwaardige kennis (Bestuur & Management Consultants, 2006). De steden zijn beter geïnformeerd over de lokale omstandigheden, dus hun informatiepositie is beter. De rijksoverheid heeft deze informatie nodig om inzicht te krijgen in de voortgang van het GSB. Monitoringactiviteiten in het kader van het GSB kunnen daarom vanuit een politieke bril worden gezien als een poging om de informatiepositie van de rijksoverheid te verbeteren. Ook ondernemen de G4 collectieve lobbypogingen (met wisselend succes) richting het rijk (zie ook politisering).

Het Jaarboek GSB werkt niet door in sanctionering van interbestuurlijke relaties, omdat waardevolle machtsbronnen verspreid zijn over de verschillende actoren.

Politisering

Binnen de politieke benadering kan interbestuurlijke monitoring doorwerken in de politisering van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring interbestuurlijke strijdpunten uitlokt.

Benadrukt moet worden dat de interbestuurlijke discussiepunten ten aanzien van monitoring in de praktijk niet los kunnen worden gezien van discussies ten aanzien van het GSB in zijn geheel. De omvang en verdeling van financiële middelen was en is nog steeds het belangrijkste interbestuurlijke discussiepunt. Ambtenaren van BZK geven aan dat er veel discussie is over de middelen die aan het GSB gekoppeld worden. Ook volgens respondenten uit de Tweede Kamer gaat de discussie over het GSB met name over de middelen en doelstellingen. Zowel de G4 als de toenmalige G15 hebben door middel van brieven aan het rijk herhaaldelijk gevraagd om meer financiële middelen (brief G4 aan minister-president, 11

september 1996; brief G4 aan minister van VWS, 28 januari 1997; brief G15 aan staatssecretaris BiZa, 11 juli 1996). In 1998 constateren de G25 dat de Rijksoverheid veel van de steden vraagt, maar dat de middelen (geld en bevoegdheden) daarmee niet in overeenstemming zijn (vergadering gemengde werkgroep Rijk/G25, 24 november 1998).

In 1998 stelden de G4 dat het rijk te bureaucratisch was en dat hoe eenvoudiger de monitor was, hoe waardevoller het instrument is (verslag bestuurlijk overleg G-25, 2 september 1998). De steden willen geen dubbele verantwoording afleggen (vergadering gemengde werkgroep Rijk/G25, 24 november 1998). Heden ten dage worden de administratieve lasten als gevolg van monitoring nog steeds als een belangrijke kwestie gezien voor de steden. Gemeenteambtenaren geven aan dat steden geen problemen hebben met verantwoording als zodanig, maar wel met de intensiteit en de gedetailleerde informatieverzoeken van het rijk.

Een ander terugkerend interbestuurlijk discussiepunt betreft de verbreding van de stedengroep. De steden vrezen namelijk een verdunning van de rijksmiddelen. Ten aanzien van de uitbreiding met de G6 verzekerde de staatssecretaris de andere steden dat hier sprake is van een budgetneutrale inpassing (brief staatssecretaris, 4 juni 1996). Twee jaar geven de steden aan dat “een verbreding van de stedengroep er niet toe mag leiden dat de huidige GSB gemeenten minder geld krijgen” (Verslag bestuurlijk overleg G25 met minister, 2 september, 1998). In 2004 hebben de G30 zich wederom uitgesproken tegen uitbreiding, omdat zij een versnippering van middelen vrezen (Tweede Kamer, 9 november 2004). Verdunning van de reeds beschikbare budgetten is echter niet mogelijk vanwege de in het beleidskader afgesproken budgetten voor de G30 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 21 062, nr. 133:10). Uiteindelijk is Sittard-Geleen als 31^e stad aan het GSB toegevoegd. De uitbreiding van het aantal steden dat onder het GSB valt is met name op aandringen van de Tweede Kamer tot stand gekomen en niet op verzoek van de deelnemende steden.

Ook verschillen de G4 en de G26 van mening over de onderlinge verdeling van de rijksmiddelen. Zo hebben de G4 bijvoorbeeld bezwaren geuit tegen de verdeelsleutel van de gelden van de maatschappelijke opvang (Tweede Kamer, 2004-2005, 21062, nr. 135). De G4 willen een groter deel van het geheel. De G26 denken daar uiteraard anders over. Uit dit voorbeeld blijkt dat ook sprake is van belangentegenstellingen tussen de steden.

De G4 wensen in een manifest gericht aan de Tweede Kamer ook meer samenwerking en een sterkere regierol bij GSB (G4, 2002). Impliciet is dit een pleidooi voor meer beleidsvrijheid. Ook wordt geklaagd over het feit dat het GSB gericht is op een te groot aantal kleinere gemeenten. Uit deze stelling blijkt dat de steden ook onderlinge concurrenten zijn. Iedere stad wil een zo groot mogelijk stukje van de GSB-taart. Ook wordt om een betere financiële honoratie gevraagd, gezien de “bovenmaatse opgave waar de G4 voor staan”(G4, 2002:9).

Een jaar later richten de G4 zich wederom tot de politiek met het verzoek om geldstromen te bundelen in BDU's, de mogelijkheid van budgetverschuivingen tussen BDU's en om de verantwoording van de middelen en prestaties via de gemeentelijke jaarrekening te laten verlopen. Uiteindelijk worden de BDU's, reeds een agendapunt in 1987, bij aanvang van GSB III gerealiseerd. Budgetverschuivingen binnen BDU's zijn mogelijk, maar niet tussen BDU's. Ook zullen de steden uiterlijk 15 juli 2010 in één integraal verslag verantwoording moeten afleggen over de geboekte resultaten in GSB III (Ministerie van BZK, 2004b).

In mindere mate gaan de discussies de vraag hoe de werkelijkheid gemeten moet worden (namelijk geschikte indicatoren vinden). De verschillende belangen worden ook expliciet in

de discussie over de vertaling van algemene beleidsdoelen in concrete meetbare indicatoren. Al eerder is gewezen op het feit dat de discussie over de aard en omvang van indicatoren plaats vindt in de ontwikkelingsfase van monitors.

Het Jaarboek GSB werkt door in de politisering van interbestuurlijke relaties, omdat het instrument interbestuurlijke discussies over financiering en administratieve lasten uitlokt.

Monopolisering

Binnen de politieke benadering kan interbestuurlijke monitoring doorwerken in de monopolisering van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring leidt tot verschuivingen van machtsposities en/of afhankelijkheidsrelaties.

De casus levert in dat opzicht een tweezijdig beeld op. Enerzijds hebben de steden succesvolle pogingen ondernomen om hun positie niet te verzwakken. De steden hadden in GSB II met name behoefte aan vereenvoudiging van de verantwoordingsstructuur (Ministerie van BZK, 2006a:56). Vooralsnog lijkt deze wens te zijn ingewilligd in het beleidskader GSB III. In dit kader wordt namelijk voorzien in een vereenvoudiging van de verantwoordingsstructuur. Daarnaast hebben de G4 in een brief aan de minister onder meer aangegeven dat ze nog duidelijker geregeld willen zien dat het niet leveren van overeengekomen prestaties alleen in geval van verwijtbaarheid tot financiële sancties voor de steden kan leiden (brief G4 aan minister, 1 december 1999). Deze bepaling is expliciet in de stadsconvenanten van GSB II en prestatieconvenanten GSB III opgenomen.

Ook wenden de G4 zich (wederom) tot de politiek met het verzoek om geldstromen te bundelen in BDU's, de mogelijkheid van budgetverschuivingen tussen BDU's en om de verantwoording van de middelen en prestaties via de gemeentelijke jaarrekening te laten verlopen. Uiteindelijk worden de BDU's in GSB III gerealiseerd. Budgetverschuivingen binnen BDU's zijn mogelijk, maar niet tussen BDU's (Ministerie van BZK, 2004b).

Binnen de steden hebben de G4 een voorhoedepositie gezien de ernst en problematiek in deze steden. De G4 ontleen ook argumenten aan de monitor om het bovenmaatse karakter van de problemen in de grote steden te benadrukken en een bijzondere positie bij het rijk te claimen. Andere steden zijn overigens niet altijd blij met de voortrekkersrol van de G4. De andere steden hebben soms het gevoel dat zij op het tweede plan staan. De middelgrote steden willen dezelfde behandeling als de grootste steden (verslag interbestuurlijke projectgroep GSB, 28 augustus 1995). In een brief stellen de G15 dat de positie van de G15 in financiële zin naar proportie van de problematiek gelijkwaardig dient te zijn aan die van de vier grootste steden. Wat de G15 betreft zou dit tot uiting moeten komen in een 50/50 verdeling van de bij het GSB betrokken middelen (brief G15, 20 juni 1995). Het rijk ging overigens niet mee met deze redenering. Ook in het beleidskader van GSB III wordt gewezen op de bijzondere positie van de G4. Een recent succes van de G4 is een verruiming van de lokale bevoegdheden om de grootstedelijke problematiek aan te pakken (Rotterdamwet). Binnen de G4 zelf heerst ook het beeld dat ze aanzienlijke invloed op de nationale GSB-agenda hebben.

Aan de andere kant hebben de steden niet altijd (meteen) hun zin gehad. Al in 1987 pleiten de G4 tevergeefs voor meer middelen, taken en bevoegdheden en voor de vorming van brede doeluitkeringen (brief G4, 4 maart 1987). Volgens rijk hebben gemeenten echter voldoende aan de bestaande bevoegdheden. De BDU's zouden, zoals eerder is beschreven, jaren later wel gerealiseerd worden.

Ook hebben de steden niet kunnen voorkomen dat er steeds nieuwe steden aan het GSB zijn toegevoegd.

Het Jaarboek GSB werkt niet door in een monopolisering van interbestuurlijke relaties, omdat sprake is van wederzijdse afhankelijkheden.

Conclusies

In dit hoofdstuk is de volgende deelvraag aan de orde: *wat is de gepercipieerde doorwerking van het Jaarboek GSB in interbestuurlijke relaties binnen het Nederlandse openbaar bestuur?*

In deze paragraaf is een deel van deze vraag beantwoord door de gepercipieerde doorwerking van het Jaarboek GSB in interbestuurlijke relaties te beschrijven en te analyseren vanuit de politieke benadering.

Het Jaarboek GSB werkt niet door in sanctionering van interbestuurlijke relaties, omdat waardevolle machtsbronnen verspreid zijn over de verschillende actoren.

Het Jaarboek GSB werkt door in de politisering van interbestuurlijke relaties, omdat het instrument interbestuurlijke discussies over financiering en administratieve lasten uitlokt.

Het Jaarboek GSB werkt niet (aantoonbaar) door in een monopolisering van interbestuurlijke relaties, omdat sprake is van wederzijdse afhankelijkheden.

De kern van de gepercipieerde doorwerking van het Jaarboek GSB binnen de politieke benadering is weergegeven in tabel 7.7.

Tabel 7.7: Doorwerking Jaarboek GSB in interbestuurlijke relaties vanuit de politieke benadering

Aspect	
Sanctionering	De GSB monitor werkt niet door in de sanctionering van interbestuurlijke relaties, omdat waardevolle machtsbronnen over de verschillende partijen verspreid zijn.
Politisering	De GSB monitor werkt door in de politisering van interbestuurlijke relatie, omdat het instrument interbestuurlijke discussies over financiering en administratieve lasten uitlokt.
Monopolisering	De GSB monitor werkt niet door in de monopolisering van interbestuurlijke relaties, omdat sprake is van wederzijdse afhankelijkheden.

Zojuist is de gepercipieerde doorwerking van het Jaarboek GSB in interbestuurlijke relaties beschreven en geanalyseerd vanuit de politieke benadering. In de volgende paragraaf wordt de culturele benadering als uitgangspunt genomen voor de beschrijving en analyse van de gepercipieerde doorwerking van het Jaarboek GSB.

7.4.3 Culturele benadering van interbestuurlijke monitoring

7.4.3.1 Feitelijke functies

In paragraaf 3.4 is aangegeven dat monitoring binnen de culturele benadering *een gegroeide praktijk is waarin door middel van een gemeenschappelijke taal zin, richting en betekenis aan*

het handelen van actoren wordt gegeven. De eerste vraag is welke feitelijke functies het Jaarboek GSB binnen de culturele benadering voor de betrokken actoren vervult.

Rijksoverheid

Ambtenaren van het ministerie van BZK geven aan dat het mechanisme en de systematiek van GSB geresulteerd heeft in veel interacties tussen de steden en het Rijk. Volgens deze respondenten is dat een belangrijke verdienste van het GSB. Deze redenering is ook van toepassing op de GSB-monitor, omdat dit instrument een belangrijk onderdeel is van het GSB. Uit de constatering van deze medewerkers blijkt dat ook betekenis wordt gehecht aan de interactiestructuren tussen het rijk en de stad als zodanig. Daarnaast geven ambtenaren van BZK aan dat de informatie uit de GSB-monitor wordt gebruikt in het bestuurlijk overleg. Het bestuurlijk overleg vindt twee maal per jaar plaats op ministerieel en topambtelijk niveau. In een interdepartementaal verslag staat eveneens dat “de betekenis van de monitor in belangrijke mate is gelegen in de daardoor verschaft voeding van het overleg tussen rijk en gemeenten” (verslag interdepartementale projectgroep GSB, 5 februari 1997). Met name het aanzwengelen van de brede discussie over resultaatgericht werken wordt als grote verdienste van het GSB gezien (Ministerie van BZK, 2005:17). Uit deze citaten constatering blijkt dat vanuit de rijksoverheid betekenis wordt gehecht aan de voeding van het interbestuurlijke gesprek. In tegenstelling tot communiceren in de rationele benadering, is communicatie binnen de culturele benadering geen instrument, maar een betekenisvol doel op zichzelf.

Gemeenten

De communicatieve functie van het instrument wordt ook erkend door de steden.

Wethouders constateren dat het GSB en de monitoring daarvan met name een rol heeft gespeeld in de bewustwording ten aanzien van resultaatsturing. Gemeenteamttenaren stellen dat de monitor een instrument is om met partijen in overleg te gaan. Een ambtenaar ziet de monitor letterlijk als vertrekpunt voor de interbestuurlijke dialoog. Dat het verzamelen en uitwisselen van gegevens ook een belangrijk doel is op zichzelf, blijkt ook uit de enorme hoeveelheid aan adviezen en rapportages die, naast de jaarlijkse monitors, over het GSB verschenen zijn (Ministerie van BZK, 1998a, 2001a, 2002a, 2005, 2006a; CPB, 2000; Expertgroep zelfanalyse GSB Rijk, 2001b; Expertteam uitvoering GSB, 2005; Marlet en Van Woerkens red., 2005; RMO, 2001; ROB/Rfv, 2001; Visitatiecommissie GSB, 1998, 1999; VROM-raad, 2001). Desondanks blijft de vraag naar de effectiviteit van het GSB uitermate lastig te beantwoorden. De hoeveelheid rapportages over het GSB zou om die reden kunnen worden geïnterpreteerd als een bevestiging van de mythe van meten is weten.

Conclusies

De meest dominante functie van de GSB-monitor voor zowel de rijksoverheid als de steden is communiceren, ofwel het aangaan van betekenisvolle interbestuurlijke interacties. In dat kader wijzen vertegenwoordigers van de rijksoverheid op het feit dat de GSB-monitor voeding geeft aan het interbestuurlijke gesprek. Vertegenwoordigers van de steden zien de GSB-monitor als vertrekpunt van een interbestuurlijke dialoog. De enorme hoeveelheid informatie die in het kader van het GSB wordt verzameld, kan ook worden gezien als een bevestiging van de mythe van meten is weten. De feitelijke functies van de monitor binnen de culturele benadering zijn weergegeven in tabel 7.8.

Tabel 7.8: Functies Jaarboek GSB vanuit de culturele benadering

Actor	Functie
Rijksoverheid	Communiceren

Gemeenten	Communiceren
-----------	--------------

In de volgende paragraaf wordt geanalyseerd in hoeverre het Jaarboek GSB voldoet aan de kritische succesfactoren binnen de culturele benadering die in hoofdstuk 4 zijn onderscheiden.

7.4.3.2 Kritische succesfactoren doorwerking

In paragraaf 4.3.3.2 is een aantal kritische succesfactoren voor de doorwerking van monitors binnen de culturele benadering benoemd. Deze factoren zijn de betekenis van monitors, de herkenbaarheid, de aansluiting op referentiekaders en interactie. De verwachting binnen de culturele benadering is dat *hoe betekenisvoller, herkenbaarder, en interactiever monitoring is en hoe meer het instrument aansluit op de referentiekaders van de betrokken partijen, des te groter de doorwerking van het Jaarboek GSB*. In deze paragraaf wordt beschreven en geanalyseerd in hoeverre het Jaarboek GSB voldoet aan deze kritische succesfactoren.

Betekenis

Binnen de culturele benadering kan monitoring een betekenisvolle en zinvolle praktijk zijn. De indicator is de mate waarin actoren betrokkenheid tonen bij interbestuurlijke monitoring.

Rijksoverheid

In GSB I viel de rijksverantwoordelijkheid ten aanzien van dit beleid onder de portefeuille van een staatssecretaris. In GSB II werd de betrokkenheid van het rijk gesymboliseerd met de benoeming van een aparte minister die verantwoordelijk was voor het GSB (en integratie). Voor de steden was dit een belangrijk signaal dat het rijk het GSB serieus nam. De betrokkenheid van het Rijk bij het GSB laat overigens wel verschillen zien. In de beleving van de steden toont het ministerie van BZK voldoende betrokkenheid. Zo constateren gemeenteambtenaren dat de medewerkers bij BZK erg hun best doen en enthousiast zijn. Wel geven gemeenteambtenaren aan dat de beslissingsmacht van BZK niet zo groot is en dat de coördinerende taak van BZK ondankbaar werk is. Ook zijn de lokale respondenten positief over de betrokkenheid van de ministeries van VROM en EZ. Het ministerie van VROM wordt gewaardeerd door de communicatieve en flexibele opstelling en de bereidheid om mee te denken. Wel bekritiseren de medewerkers van een aantal steden de neiging van VROM om in details te treden verweten. Verder geven de lokale respondenten aan dat de contacten met EZ goed, zakelijk en adequaat zijn en dat EZ eveneens bereid is om met de steden mee te denken. De betrokkenheid van LNV wordt wisselend beoordeeld door de vertegenwoordigers van de steden. Lokale respondenten zijn kritisch over de mate van betrokkenheid van de ministeries van OC&W, Justitie en VWS. In de beleving van een aantal gemeenteambtenaren toont het ministerie van VWS de minste betrokkenheid. In een onderzoeksrapport is overigens ook geconstateerd dat de betrokkenheid van de “sociale departementen” voor verbetering vatbaar is (B&A Groep, 2002). De geringe betrokkenheid van vertegenwoordigers van de sociale pijler bleek ook uit de afwezigheid van de sociale departementen bij de stadsgesprekken. Hun optreden in termen van betrokkenheid, expertise en voorbereiding is dan ook laag gewaardeerd door de deelnemers van de stadsgesprekken (Ministerie van BZK, 2004d). Wat betreft monitoring hebben de ‘eigen’ departementale rapportages de meeste waarde voor de afzonderlijke ministeries.

Gemeenten

De stedelijke betrokkenheid van het GSB beperkt zich met name tot aandacht voor de eigen stedelijke problematiek en de daarvoor benodigde middelen. Wethouders constateren dat de lokale agenda leidend is en dat het GSB daar ingepast wordt. Het GSB als overkoepelend

concept roept bij de steden minder emoties op. Het Expertteam Uitvoering GSB constateert in een rapportage dat veel steden het GSB grotendeels hebben geïntegreerd in de lijnorganisatie en dat zij nauwelijks separaat aan GSB-trajecten werken (Expertteam Uitvoering GSB, 2005). Lokale beleidsambtenaren en bestuurders hechten over het algemeen meer betekenis en waarde aan hun ‘eigen’ lokale informatiebronnen. De lokale politiek is volgens een gemeenteambtenaar weinig betrokken bij de inhoudelijke uitwerking van het GSB-proces. In een rapport van het ministerie van BZK werd overigens wel gepleit voor een verdere vergroting van de betrokkenheid van de gemeenteraad (Ministerie van BZK, 2002a:55). In het bijzonder ontbreekt het bij lokale politici aan specifieke kennis over het GSB. Een aantal respondenten was niet op de hoogte van het bestaan van het Jaarboek GSB. Dit wekt geen verwondering, omdat raadsleden veel informatie ontvangen en primair hun aandacht richten op lokale problemen. Wel moet worden opgemerkt dat veel lokaal beleid waar politici zich voor interesseren niet expliciet een GSB-stempel draagt. Nationale politici tonen zich meer betrokken bij het GSB. Zij hebben bijvoorbeeld in het verleden met succes gepleit om het GSB te verbreden naar andere steden. Over monitors zijn nationale politici kritischer. Zij ontleen hun informatie bij voorkeur uit bondige rapportages en werkbezoeken. Een Kamerlid wijst ook op het belang van de ‘zachte’ resultaten van het GSB. Volgens deze respondent heeft het GSB een positief effect wanneer er binnen de steden enthousiasme is voor het beleid.

De gemeenschappelijke betekenis van het Jaarboek GSB is gering, omdat actoren meer betrokkenheid tonen bij hun eigen (monitoring)activiteiten.
--

Herkenbaarheid

Binnen de culturele benadering is het belangrijk dat de inhoud van de monitor herkenbaar is voor de actoren die allemaal in verschillende settings opereren. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring een gedeelde problematiek tot uitdrukking brengen.

Met het Deltaplan uit 1994 hebben de G4 thema's benoemd die volgens hen voortvarend dienden te worden aangepakt. Binnen de G4 was daarmee sprake van een zekere consensus en gedeelde visie op de problemen (en uitdagingen) waarmee ze geconfronteerd werden. Met het GSB I erkende het Rijk dat ze de zorgen van de grote steden deelde. Terugblikkend constateren de steden dat de samenwerking intensiever en specifiekier is geworden. Gemeenteambtenaren stellen vast dat een gemeenschappelijke agenda is ontstaan. De GSB-monitor heeft daar als agenderend instrument een rol bij vervuld. Wel zijn er verschillen in probleemperceptie tussen de G4 en de andere GSB-steden. Bij herhaling wijzen de G4, al dan niet met verwijzing naar de monitor, op het bovenmaatse karakter van de problemen in hun steden. De eigenheid van de steden werd ook in GSB II door het rijk erkend. "Omdat de steden allemaal verschillend zijn, met een eigen bestuurlijke structuur, eigen problematiek en eigen kansen, worden in de maatwerkconvenanten (af te sluiten in de zomer 1999) per stad afspraken gemaakt met het rijk" (Doorstartconvenant Rijk – G4, 17 december 1998:2). Ook in GSB III was er ruimte voor maatwerk in de afzonderlijke prestatieconvenanten met de afzonderlijke steden. Zo hebben de steden de ruimte om, naast standaardindicatoren, stadsspecifieke indicatoren te benoemen. In tegenstelling tot de standaardindicatoren worden de stadsspecifieke indicatoren niet in de GSB-monitor gemeten.

Veel respondenten hechten belang aan leesbare monitors. Over het algemeen is de leesbaarheid van de GSB-monitor geen onderwerp van interbestuurlijke discussie. De leesbaarheid van de monitor is ook in de loop der tijd vergroot. In GSB I hadden de Jaarboeken van ISEO een onderzoeksmatig karakter. Bovendien was er sprake van omvangrijke rapportages met veel kwantitatief materiaal (in 1996, 1997 en 1998 was er

sprake van verschillende delen). In GSB II werd de omvang van de rapportage geleidelijk ingekort. Aanvullende informatie verscheen op CD-rom en werd via internet toegankelijk gesteld. Ook stellen medewerkers van Ecorys vast dat veel aandacht werd (en wordt) besteed aan de lay-out van het jaarboek, zodat het een aansprekend document zou worden. Desondanks kan de toegankelijkheid van het jaarboek nog wel verbeterd worden (Ministerie van BZK, 2003:13).

De monitor stimuleert de totstandkoming van een gemeenschappelijke agenda, omdat de problematiek die in de monitor aan de orde komt is over het algemeen herkenbaar voor de betrokken partijen.

Aansluiting bestaande referentiekaders

Binnen de culturele benadering is het belangrijk dat interbestuurlijke monitors aansluiten op de verschillende referentiekaders van de betrokken actoren. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring aansluiting zoekt en/of vindt bij bestaande interbestuurlijke praktijken.

In GSB I was, zoals zojuist is vermeld, sprake van omvangrijke rapportages. In de loop van de tijd is de omvang van de monitor, mede op aandringen van de steden, gereduceerd. In dat opzicht is sprake van een flexibel instrument. Daarnaast is ook getracht om de koppeling van de monitor met beleidsleren explicieter te maken. Vanaf het Jaarboek 2003 wordt bewust geen BZK meer vermeld op de voorkant, om te benadrukken dat het een gezamenlijk instrument betreft. Desondanks wordt de GSB monitor (nog) niet als zodanig beleefd. Een aantal gemeentebesturen stelt vast dat het jaarboek een rijksinstrument is dat gericht is op het totale GSB. Het aggregatieniveau van de monitor is doorgaans te hoog voor de steden. De lokale situatie in de wijken en districten en daarbij behorende beleidsprogramma's zijn de primaire referentiepunten van de steden. Binnen de steden kan er ook sprake zijn van verschillende referentiekaders. Als gevolg van een geografische band sluiten bijvoorbeeld de referentiekaders van de G4 beter op elkaar aan, dan de referentiekaders van de overige steden. Op het rijksniveau worden de referentiekaders van de ministeries ook bepaald door het beleidsveld waarbinnen ze opereren en het 'eigen' beleids- en monitoringinstrumentarium. Nationale politici hebben in de interviews aangegeven meer belang te hechten aan mondelinge informatie (namelijk persoonlijke communicatie). Lokale bestuurders zijn meer geïnteresseerd in hoofdlijnen en algemene resultaten, terwijl onderzoeksafdelingen meer geïnteresseerd zijn in details en methodologie. Laatstgenoemde afdelingen hebben dan ook een voorkeur voor de ISEO-rapportages uit GSB I. Daarnaast is er ook sprake van verschillen tussen de steden. Zo hebben steden verschillende onderzoekstradities.

De monitor wordt in geringe mate beleefd als een gedeeld onderzoeksinstrument.
--

Interactie

Een voorwaarde binnen de culturele benadering is dat interbestuurlijke monitoring een interactief proces is, zodat gezamenlijke ervaringen kunnen worden opgedaan en een gemeenschappelijke interbestuurlijke taal gecreëerd kan worden. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring interbestuurlijke interacties en samenwerking intensificeert.

Al vanaf het begin van het GSB heeft de toenmalige staatssecretaris gewezen op het feit dat goede communicatie met de steden van essentieel belang is (brief Kohnstamm aan TK, 27 september 1994). De communicatiestrategie van GSB was dan ook geënt op gemeenschappelijke binding tussen rijk en steden (BiZa, notitie communicatie GSB, 28 maart 1996). Volgens ambtenaren van het ministerie van BZK heeft het mechanisme en de

systematiek van GSB geresulteerd in veel interacties tussen steden en Rijk. Dat is volgens deze respondenten een belangrijke verdienste van het GSB. Deze interacties hebben een positieve invloed op de samenwerking. In verschillende rapportages wordt in het kader van het GSB een toegenomen samenwerking waargenomen (Ministerie van BZK, 1998a; Expertgroep Zelfanalyse GSB Rijk, 2001a). Ook de vertegenwoordigers van de steden bevestigen deze constatering. Gemeenteambtenaren constateren dat de samenwerking intensiever en specifiekter geworden is, dat het Rijk de steden maar als partner gaat zien en beseft dat de partijen elkaar nodig hebben. Wel voegen de respondent uit de steden hieraan toe dat er nog een zekere afstand ervaren wordt en een toekomstige trend richting afrekenen in gang wordt gezet. Hier komt de GSB-monitor in beeld. Ten aanzien van GSB monitoring zijn de steden namelijk kritischer dan over het GSB als overkoepelend kader. Een aantal gemeenteambtenaren constateert dat de discussie die soms over details gevoerd wordt ergernis wekt. Dit verklaart ook het diffuse beeld dat de steden hebben bij de totstandkoming van de recente Meerjarige Ontwikkelingsprogramma's (MOP's), die iedere stad verplicht is om op te stellen. In deze MOP's formuleren de steden de resultaten die ze de komende jaren in het GSB willen behalen. Enerzijds constateren lokale respondenten dat de totstandkoming van de MOP's veel mensen bij elkaar hebben gebracht. Anderzijds constateren medewerkers van een aantal steden dat juist de moeizame onderhandelingen die aan het MOP vooraf gaan de interbestuurlijke relaties geen goed hebben gedaan.

Het Jaarboek GSB versterkt de interbestuurlijke interacties en samenwerking.
--

Conclusies

De gepercipieerde mate waarin het Jaarboek GSB voldoet aan de kritische succesfactoren van doorwerking binnen de culturele benadering is weergegeven in tabel 7.9.

Tabel 7.9: Kritische succesfactoren doorwerking vanuit de culturele benadering

Kritische succesfactor	
Betekenis	De gemeenschappelijke betekenis van het Jaarboek GSB is gering, omdat actoren meer betrokkenheid tonen bij hun eigen (monitoring)activiteiten.
Herkenbaarheid	De monitor stimuleert de totstandkoming van een gemeenschappelijke agenda, omdat de problematiek die in de monitor aan de orde komt is over het algemeen herkenbaar voor de betrokken partijen.
Aansluiting referentiekaders	De monitor wordt in geringe mate beleefd als een gedeeld onderzoeksinstrument.
Interactie	Het Jaarboek GSB versterkt de interbestuurlijke interacties en samenwerking.

Op basis van deze kritische succesfactoren moet worden geconcludeerd dat geen eenduidig oordeel kan worden gegeven over de mogelijke doorwerking van het Jaarboek GSB binnen de culturele benadering.

In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed aan de gepercipieerde doorwerking van het Jaarboek GSB binnen de culturele benadering.

7.4.3.3 Interbestuurlijke relaties

In paragraaf 4.3.3.4 is de verwachting uitgesproken dat de doorwerking van monitors binnen de culturele benadering zal neerslaan in ritualisering, convergentie en/of gedeelde

conceptualisering van interbestuurlijke relaties. In deze paragraaf wordt de gepercipieerde doorwerking van het Jaarboek GSB aan de hand van deze aspecten beschreven en geanalyseerd.

Ritualisering

Binnen de culturele benadering kan interbestuurlijke monitoring doorwerken in de ritualisering van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring terugkerende gebeurtenissen initieert.

Allereerst zijn er in het kader van het GSB verschillende (interbestuurlijke) overlegstructuren opgericht. De belangrijkste overlegstructuren zijn het bestuurlijk overleg, de regiegroep en de stadsgesprekken. Het bestuurlijk overleg vindt twee maal per jaar plaats op ministerieel en topambtelijk niveau. De regiegroep bereidt de vergaderingen van het bestuurlijk overleg op ambtelijk niveau voor. De stadsgesprekken vinden in principe jaarlijks plaats. Deelnemers zijn de steden en verschillende ministeries. Er zijn echter ook veel informele contacten (per e-mail en telefonisch) tussen de verschillende ministeries en de steden. In deze overlegfora staat ook de monitoring van het GSB op de agenda. Daarnaast zijn ook verschillende werkgroepen actief, waarbinnen zowel rijk als steden participeren. Het feit dat actoren door middel van dergelijke structuren met elkaar in dialoog treden wordt ook gezien als een betekenisvol doel. Medewerkers van het ministerie van BZK constateren dat de intensieve interactie tussen de steden en de rijksoverheid een belangrijke verdienste van het GSB is. Wel erkennen deze respondenten dat de samenwerking binnen de sociale pijler versnipperd is. Vanuit de steden is aangegeven dat de interacties hebben geresulteerd in een gemeenschappelijke agenda. De rol van monitoring binnen het GSB wordt wisselend beoordeeld. Opvallend is dat respondenten van verschillende steden hebben opgemerkt dat het verzakelijkte politiek-bestuurlijke klimaat van invloed is op monitoring (in plaats van omgekeerd). Deze verzakelijking uit zich in een grotere aandacht voor resultaten en een verminderde vrijblijvendheid. Hoewel respondenten uit de steden aangeven niet onwelwillend te staan tegenover deze ontwikkelingen, zijn er wel kritische geluiden geuit over de rompslomp, onduidelijkheden, dubbel werk en dubbele verantwoordingslijnen. Ook wordt aangegeven dat de monitors op zichzelf niet leiden tot meer samenwerking, omdat de GSB-monitor wordt uitbesteed aan een onderzoeksbureau. Gemeenteambtenaren stellen vast dat het controle-element van monitoring ook niet leidt tot meer samenwerking, omdat dit een machtsverhouding suggereert. Controle is overigens een term dat door het ministerie van BZK zorgvuldig vermeden wordt. Dat monitoring een betekenisvol ritueel is, blijkt uit het feit dat alle actoren ook zelf aan monitoring doen en dat monitoring als instrument niet ter discussie wordt gesteld, hooguit de uitwassen daarvan.

Naast de overlegfora zijn ook andere rituelen ontwikkeld. Het belangrijkste terugkerende ritueel is de ondertekening van de convenanten aan het begin van elke GSB-periode. De wens om samen te werken en informatie uit te wisselen wordt gesymboliseerd door het tekenen van de convenanten. Convenanten kunnen als een symbool van wederzijds commitment worden gezien, temeer omdat er geen rechtsgevolgen aan convenanten zijn verbonden. De GSB-convenanten bevatten ook afspraken over monitoring. De spelregels zijn overigens verschoven van vrijblijvendheid (GSB I) naar resultaten (GSB III). Niet voor niets wordt in GSB III expliciet gesproken van prestatieconvenanten.

Het Jaarboek GSB werkt door in de ritualisering van interbestuurlijke relaties, omdat deze monitor leidt tot terugkerende sociale gebeurtenissen.

Convergentie

Binnen de culturele benadering kan interbestuurlijke monitoring doorwerken in de convergentie van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring verkokerde praktijken, structuren en/of routines doorbreekt.

Het doorbreken van verkokerde praktijken is van belang met het oog op de beoogde integrale aanpak van het GSB. In een beleidsdocument lezen we dat verkokering problematisch kan zijn vanuit de wens om gemeenschappelijke handelingskaders te creëren, waarbinnen actoren zich verbonden met elkaar voelen. Het is belangrijk dat de actoren de taal van elkaar leren te spreken, de doelen van elkaar begrijpen en leren om over de eigen belangen heen te stappen” (Ministerie van BZK, 1998a). In 1999 wijst de toenmalige minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid op de noodzaak van het doorbreken van gegroeide patronen en gewortelde culturen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 21062, nr. 77). Tot op heden is convergentie (en daarmee ook een integraal GSB) nog niet echt van de grond gekomen. In GSB II is sprake van drie pijlers. Twee van de drie pijlers kennen een eigen monitor. De monitor van de sociale pijler is, mede als gevolg van fragmentering, nimmer van de grond gekomen. De institutionele versnippering binnen de sociale pijler is erg groot (B&A Groep, 2002). Alle intenties en inspanningen ten spijt is de kloof tussen de departementen groot (zie ook VROM-raad, 2001). Volgens het ministerie van BZK hebben sectorale regelingen bij met name sociale departementen een integrale benadering in de weg gestaan (Ministerie van BZK, 2006a:53). Elk departement kent eigen doelstellingen, agenda’s, instituties, regelingen, financiële systemen en verantwoordingskaders. Het GSB werd als gevolg daarvan vanuit departementale kokers benaderd. Wel is de aandacht voor en, in mindere mate, daadwerkelijke integraliteit is toegenomen (Ministerie van BZK, 2005:10). De recente vorming van de BDU’s, dat al in 1987 op de agenda stond, is daar een recent voorbeeld van. Een ander voorbeeld is de (beoogde) integrale monitor van GSB III.

Er is echter niet alleen sprake van verkokering bij het rijk, maar ook binnen gemeentelijke organisaties (CPB, 2000; B&A Groep, 2002; Bestuur & Management Consultants, 2006). Zo is de sociale pijler volgens gemeenteambtenaren complex, omdat er verschillende gemeentelijke diensten bij betrokken zijn. Een andere vorm van verkokering zijn de gescheiden circuits van respectievelijk de G4 en de G27. Zo hebben beide samenwerkingsverbanden een eigen website. Daarnaast is (zowel nationaal als lokaal) sprake van “verkokering tussen het ambtelijke en politieke circuit” (verslag Interdepartementale Projectgroep GSB, 18 maart 1998).

Het Jaarboek GSB werkt niet door in de convergentie van interbestuurlijke relaties, omdat verkokerde monitoringpraktijken en structuren door deze monitor niet doorbroken worden.

Uniformering

Binnen de culturele benadering kan interbestuurlijke monitoring doorwerken in de uniformering van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring gedeelde terminologie en/of gedeelde concepten creëert.

De gezamenlijk beleefde identiteit van het GSB als koepelconcept is niet zo sterk. De meeste steden refereren niet aan het GSB in hun beleidsstukken. Veelal is het GSB een integraal onderdeel van het lokale beleid. Wethouders erkennen dat het collegebeleid de leidraad is, waarin het GSB is verweven. Verder constateren de respondenten uit de steden dat het concept GSB haar glans verliest en dat het elan van het GSB inmiddels wel verdwenen is. Ook medewerkers van BZK vermoeden dat het GSB wellicht onder deze naam wordt opgeheven. Hiermee is niet gezegd dat de stedelijke problematiek is opgelost. Waarschijnlijk wordt het GSB in de toekomst onder een gemeenschappelijke andere noemer voortgezet.

Inmiddels blijkt uit het regeerakkoord van het CDA, de PvdA en de CU (2007) dat het GSB na 2009 zal worden voortgezet. Het accent lijkt wel te gaan verschuiven van steden naar probleemwijken.

Ten aanzien van de GSB-monitor constateren ambtenaren van het ministerie van BZK dat het moeilijk is in te schatten of de GSB monitor leidt tot gemeenschappelijke beeldvorming. Al in de eerste jaarboeken wordt benadrukt dat het GSB zich kenmerkt door een gezamenlijke aanpak. Dit is een belangrijk uitgangspunt van het GSB. Het rijk en de steden worden gezien als partners. Het belang van bestuurlijk partnerschap tussen rijk en steden wordt ook door de G4 onderkend in een manifest (G4, 2002).

De ISEO jaarboeken in GSB I hebben een onderzoeksmatige insteek. Deze onderzoekstaal spreekt vooral onderzoeksafdelingen binnen de steden aan.

In de loop van GSB II krijgt de monitor een beleidsmatiger karakter in de zin dat er meer aandacht komt voor beleidsresultaten. In GSB II wordt ook het concept “de complete stad” geïntroduceerd. In de monitor wordt dit concept niet uitgedragen. Het beleidskader van GSB III heeft de titel “Samenwerken aan de krachtige stad”. In het prestatieconvenant wordt vermeld dat rijk en stad communiceren over het GSB onder de gezamenlijke noemer van de Krachtige Stad (prestatieconvenant GSB 2005-2009). “Een heldere, richtinggevende visie wordt gezien als één van de belangrijkste randvoorwaarden voor een effectieve uitvoering van het GSB” (Expertteam Uitvoering GSB, 2005:9). In GSB III is dan ook door de betrokken partijen een gezamenlijke missie geformuleerd: “Krachtige steden waarin zichtbare resultaten worden geboekt met een minimum aan bureaucratie.” Elementen van deze missie keren expliciet terug in de monitor. Zo staat in GSB de monitoring van resultaten centraler dan voorheen. Bovendien wordt in GSB III een vereenvoudiging van het monitoringstelsel beoogd om tegemoet te komen aan de breed gedragen wens (zowel van Rijk als steden) om bureaucratie te verminderen. Ook keert de focus op resultaten terug in de naamgeving van de convenanten in GSB III. Er wordt namelijk expliciet gesproken van prestatieconvenanten. In GSB I was sprake van een standaardconvenant. In GSB II werd, om het specifieke karakter van steden te benadrukken gesproken van maatwerkconvenanten. Op deze manier wordt taal gebruikt om iets gemeenschappelijks te benadrukken. Al eerder is gewezen op het feit dat BZK sinds 2003 niet meer op de kaft van de monitor wordt vermeld. Ook hiermee wil BZK benadrukken dat de monitor als gezamenlijk instrument moet worden gezien.

In een onderzoeksrapport uit 1998 wordt al gewezen op het belang dat betrokkenen elkaars taal leren spreken (Ministerie van BZK, 1998a: 139). Uit onderzoek blijkt dat met name de zelfanalyse en visitatie hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van de gemeenschappelijke taal die de steden en het Rijk spreken (Expertgroep Zelfanalyse GSB Rijk, 2001a:5). Deze instrumenten spelen in GSB III overigens geen rol van betekenis meer.

Ten slotte is door het rijk en de gemeenten in maart 2001 het Kenniscentrum Grote Steden opgericht. Met de oprichting van het kenniscentrum is ook de wens tot uitdrukking gebracht om kennis en ervaringen te delen. Het Kenniscentrum Grote Steden maakt sinds januari 2007 onderdeel uit van het Nicis Institute. Bij de monitoring van het GSB heeft het kenniscentrum overigens geen expliciete rol.

Het Jaarboek GSB werkt door in de uniformering van taal in interbestuurlijke relaties, omdat het instrument een aantal gedeelde concepten genereert.
--

Conclusies

In dit hoofdstuk is de volgende deelvraag aan de orde: *wat is de gepercipieerde doorwerking van het Jaarboek GSB in interbestuurlijke relaties binnen het Nederlandse openbaar bestuur?*

In deze paragraaf is een deel van deze vraag beantwoord door de gepercipieerde doorwerking van het Jaarboek GSB in interbestuurlijke relaties te beschrijven en te analyseren vanuit de culturele benadering.

Het Jaarboek GSB werkt door in de ritualisering van interbestuurlijke relaties, omdat deze monitor leidt tot terugkerende sociale gebeurtenissen.

Het Jaarboek GSB werkt niet door in de convergentie van interbestuurlijke relaties, omdat verkokerde monitoringpraktijken en structuren door deze monitor niet doorbroken worden.

Het Jaarboek GSB werkt in door in de uniformering van interbestuurlijke relaties, omdat het instrument een aantal gedeelde concepten genereert.

De kern van de gepercipieerde doorwerking van het Jaarboek GSB binnen de culturele benadering is weergegeven in tabel 7.10.

Tabel 7.10: Doorwerking Jaarboek GSB in interbestuurlijke relaties vanuit de culturele benadering

Aspect	
Ritualisering	Het Jaarboek GSB werkt door in de ritualisering van interbestuurlijke relaties, omdat deze monitor leidt tot terugkerende sociale gebeurtenissen.
Convergentie	Het Jaarboek GSB werkt niet door in de convergentie van interbestuurlijke relaties, omdat verkokerde monitoringpraktijken en structuren door deze monitor niet doorbroken worden.
Uniformering	Het Jaarboek GSB werkt in door in de uniformering van interbestuurlijke relaties, omdat het instrument een aantal gedeelde concepten genereert.

De gepercipieerde doorwerking van het Jaarboek GSB is nu vanuit drie verschillende benaderingen in beeld gebracht. In de volgende paragraaf zal de deelvraag op basis van de vergaarde empirische inzichten worden beantwoord.

7.5 Conclusies

In dit hoofdstuk stond de volgende deelvraag centraal: *wat is de gepercipieerde doorwerking van het Jaarboek GSB in interbestuurlijke relaties binnen het Nederlandse openbaar bestuur?*

Conform het onderzoeksdesign is deze vraag beantwoord aan de hand van drie verschillende benaderingen van doorwerking van het Jaarboek GSB in interbestuurlijke relaties.

Rationele benadering

Binnen de rationele benadering werkt het Jaarboek GSB door in standaardisatie. Het Jaarboek GSB genereert namelijk uniforme indicatoren. Over het algemeen wordt daarbij aangestuurd op het maken van wederzijdse afspraken hierover in plaats van het eenzijdig opleggen van standaarden.

Daarnaast werkt het Jaarboek GSB in de rationele benadering door in formalisering. Het Jaarboek GSB voedt en stimuleert namelijk het maken van interbestuurlijke afspraken. Deze afspraken vinden hun neerslag in beleidskaders en convenanten.

Ten slotte werkt het Jaarboek GSB in de rationele benadering niet door in centralisatie. In de beleving van de gemeenten tast het Jaarboek GSB namelijk hun autonomie niet structureel aan.

Politieke benadering

Binnen de politieke benadering werkt het Jaarboek GSB niet door in sanctionering. Het Jaarboek GSB heeft namelijk (vooralsnog) geen feitelijke interbestuurlijke sancties uitgelokt.

Daarnaast werkt het Jaarboek GSB binnen de politieke benadering door in politisering. Het Jaarboek GSB versterkt namelijk interbestuurlijke discussie.

Ten slotte werkt het Jaarboek GSB binnen de politieke benadering niet door in monopolisering. Het Jaarboek GSB doorbreekt wederzijdse afhankelijkheden namelijk niet.

Culturele benadering

Binnen de culturele benadering werkt het Jaarboek GSB door in ritualisering. Het Jaarboek GSB leidt namelijk tot terugkerende sociale gebeurtenissen.

Daarnaast werkt het Jaarboek GSB binnen de culturele benadering niet door in convergentie. Het Jaarboek doorbreekt verkokerde monitoringpraktijken en structuren namelijk niet.

Ten slotte werkt het Jaarboek GSB binnen de culturele benadering door in uniformering. Het Jaarboek GSB genereert namelijk een aantal gedeelde concepten.

De eindconclusies zijn weergegeven in tabel 7.11.

Tabel 7.11: Doorwerking Jaarboek GSB in interbestuurlijke relaties

Rationeel Perspectief	Politiek perspectief	Cultureel perspectief
<i>Standaardisering</i>	<i>Sanctionering</i>	<i>Ritualisering</i>
Doorwerking, want Jaarboek GSB genereert uniforme indicatoren.	Geen doorwerking, want Jaarboek GSB initieert geen implementatie van sancties.	Doorwerking, want Jaarboek GSB leidt tot terugkerende sociale gebeurtenissen.
<i>Formalisering</i>	<i>Politisering</i>	<i>Convergentie</i>
Doorwerking, want Jaarboek GSB voedt afspraken in beleidskaders en convenanten.	Doorwerking, want Jaarboek GSB versterkt interbestuurlijke discussie.	Geen doorwerking, want Jaarboek GSB doorbreekt verkokerde praktijken en structuren niet.
<i>Centralisatie</i>	<i>Monopolisering</i>	<i>Uniformering</i>
Geen doorwerking, want Jaarboek GSB resulteert	Geen doorwerking, want Jaarboek GSB doorbreekt	Doorwerking, want Jaarboek GSB genereert

niet in structurele aantasting van autonomie.	wederzijdse afhankelijkheden niet.	gedeelde concepten.
--	---------------------------------------	---------------------

In het volgend hoofdstuk wordt de derde casus beschreven en geanalyseerd, namelijk de rapportage Water in Beeld.

Hoofdstuk 8: Monitoring waterbeleid (WIB)

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de volgende deelvraag centraal: *wat is de gepercipieerde doorwerking van Water in Beeld in interbestuurlijke relaties binnen het Nederlandse openbaar bestuur?* Bij het Nederlandse waterbeleid zijn veel verschillende partijen betrokken, waaronder de rijksoverheid, provincies, waterschappen en gemeenten. De rapportage Water in Beeld (WIB) beschrijft de jaarlijkse voortgang van het waterbeleid.

Dit hoofdstuk heeft de volgende opbouw. Allereerst besteed ik aandacht aan het Nederlandse en Europese waterbeleid (paragraaf 8.2.1). Daarnaast bespreek ik de actoren die bij het waterbeleid in Nederland betrokken zijn (paragraaf 8.2.2). Daarna wordt aandacht besteed aan Water in Beeld. Deze rapportage beschrijft jaarlijks de voortgang van het waterbeleid in Nederland (paragraaf 8.2.3). In paragraaf 8.3 is de onderzoeksstrategie nader toegelicht. Paragraaf 8.4 bevat de empirische bevindingen, namelijk een beschrijving en analyse van de feitelijke functies van WIB, de mate waarin de kritische succesfactoren die in hoofdstuk 4 zijn onderscheiden van toepassing zijn op WIB en de wijze waarop deze rapportage doorwerkt in interbestuurlijke relaties. De casus wordt beschreven en geanalyseerd vanuit de drie benaderingen die in hoofdstuk 5 zijn onderscheiden, namelijk de rationele (paragraaf 8.4.1), de politieke (paragraaf 8.4.2) en de culturele benadering van interbestuurlijke monitoring (paragraaf 8.4.3). In paragraaf 8.5 staan de conclusies.

8.2 Monitoring van het waterbeleid

8.2.1 Het waterbeleid

Het klimaat verandert. Het wordt warmer en natter in Nederland. De zeespiegel stijgt en de bodem daalt. Verstedelijking en verdroging nemen toe. Tevens regent het vaker en harder. Wateroverlast zal naar verwachting meer regel dan uitzondering worden. Al deze ontwikkelingen onderstrepen het belang van een adequaat waterbeheer. Het waterbeheer in Nederland is een complexe aangelegenheid. Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten hebben ieder een taak in het waterbeleid. Bovendien is de wereld van het waterbeheer enorm in beweging (Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, 2003:56). Het Nederlandse waterbeleid heeft zowel een kwalitatieve als een kwantitatieve dimensie. Beide aspecten zijn overigens onderling gerelateerd (Klostermann, 2003). Het belang van waterbeleid komt tot uitdrukking in de omvang van de uitgaven. In 2003 is ruim 6 miljard Euro uitgegeven aan water (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004:7).

Aanvankelijk was het waterbeheer opgezet langs afzonderlijke sporen. Midden jaren tachtig werd gezocht naar meer samenhang en afstemming. Het concept integraal waterbeheer deed voor het eerst haar intrede. In de derde Nota Waterhuishouding (NW3) die in 1989 het licht zag, werd deze gedachtegang uitgewerkt. Naast waterkwantiteit werd ook aandacht besteed aan waterkwaliteit (CIW, 2002b:7). In de jaren negentig werden integraal waterbeheer en de watersysteembenadering de sleutelbegrippen van waterbeheerders. De Vierde Nota Waterhuishouding (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998) zet deze lijn voort en past het

beleid aan vanwege nieuwe ontwikkelingen. In tegenstelling tot de NW3 (rijkswateren) richt de NW4 zich op alle watersystemen. Bovendien laat de NW4 de uitwerking van het beleid veel meer over aan de uitvoeringsorganisatie en de verantwoordelijke lagere overheden in samenwerking met hun partners in de regio. De hoofddoelstelling van het NW4 is het hebben van een veilig en bewoonbaar land en het in stand houden en versterken van gezonde en veerkrachtige watersystemen, waarmee een duurzaam gebruik blijft gegarandeerd (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998:11). Samenwerking wordt gezien als een belangrijke voorwaarde bij het realiseren van deze doelstelling. “Waterbeleid heeft alleen kans van slagen als het in samenwerking met betrokkenen en dus in de directe omgeving van mensen gestalte krijgt” (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998:13). Het belang van samenwerking wordt ook onderschreven in het in 2000 verschenen advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw (WB21), ook wel bekend als de commissie Tielrooij. Dit adviesrapport vormt de basis voor het waterbeleid van de 21^e eeuw. De belangrijkste constatering van de Commissie zijn dat het waterbeleid niet op orde is, de interbestuurlijke samenwerking moeizaam verloopt, dat van bepaalde sturingsinstrumenten (bestuursakkoorden, gebiedsgerichte samenwerking en gezamenlijke beleidsvorming) te weinig gebruik wordt gemaakt en dat sprake is van verkokering en versnippering. Volgens de commissie Tielrooij moet water worden gehanteerd als sturend principe in de ruimtelijke ordening (in de eerder besproken nota ruimte is deze gedachte expliciet overgenomen). Daarnaast pleit de commissie voor samenwerking per stroomgebied (dit in navolging van de KRW), eigen verantwoordelijkheden per bestuursniveau, een eenduidige regie en brede inzet van sturingsmiddelen. In beleidsmatige zin bepleit de commissie Tielrooij het volgen van een drietrapsstrategie (“vasthouden-bergen-afvoeren”). In eerste instantie betekent dit dat overtollig water zoveel mogelijk bovenstrooms vastgehouden wordt in de bodem en in oppervlaktewater. Zonodig wordt water tijdelijk geborgen in retentiegebieden langs de waterlopen waarvoor ruimte moet worden gecreëerd. Pas als de stappen één en twee te weinig opleveren, zal water naar elders afgevoerd moeten worden of, als dat niet kan, het water bij zeer extreme omstandigheden gecontroleerd opgevangen moeten worden in daarvoor aangewezen gebieden. Ter besluit stelt de commissie vast dat slechts in beperkte mate aanvulling van de regelgeving noodzakelijk is.

Ook op Europees niveau is waterbeleid een belangrijk beleidsthema. Op 23 oktober 2000 is de EG-richtlijn 2000/60/EG, kortweg, de Kaderrichtlijn Water, vastgesteld door het Europese Parlement en de Raad. In december van datzelfde jaar is deze richtlijn van kracht geworden. De KRW is voornamelijk gericht op waterkwaliteit. Als gevolg van de KRW is dit thema op de nationale bestuurlijke agenda terechtgekomen (RIVM-MNP, 2004).

Centraal in de KRW staat de stroomgebiedbenadering. Een stroomgebied is een gebied vanwaar al het over het oppervlak lopende water via een reeks stromen, rivieren en eventueel meren door één riviermond, estuarium of delta, in zee stroomt. De Nederlandse oppervlaktewateren vallen volgens de definities van de KRW binnen vier internationale stroomgebiedsdistricten, namelijk Rijn, Maas, Schelde en Eems. Per stroomgebied moet een stroomgebiedbeheerplan worden opgesteld. De stroomgebiedbeheersplannen moeten in 2009 en in 2015 worden opgeleverd. De centrale doelstelling van de KRW is het uiterlijk in 15 jaar (voor 22 december 2015) bereiken van een goede toestand van alle oppervlaktewaterlichamen. Dit geldt eveneens voor grondwater. Voor alle kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen moet in 2015 een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand bereikt zijn. In bijlage V van de richtlijn wordt beschreven dat een goede toestand bestaat uit een goede chemische toestand en een goede ecologische toestand of het goede ecologische potentieel voor kunstmatige en sterk veranderde wateren. Daarnaast moet

binnen 15 jaar voldaan worden aan de doelstellingen voor de zogenaamde beschermde gebieden. Alle Europese landen moeten uitvoering geven aan de bepalingen uit de richtlijn. Tevens zijn deze landen verplicht tot grensoverschrijdende samenwerking. In december 2006 moeten monitoringprogramma's, die dienen als basis voor het waterbeheer, gereed zijn (RIZA, 2003). De KRW kent drie soorten monitoring, namelijk toestand- en trendmonitoring ("surveillance monitoring"); operationele monitoring ("operational monitoring") en monitoring voor nader onderzoek ("investigative monitoring"). Aanvullend op bovengenoemde typen monitoring wordt in de KRW ook melding gemaakt van monitoring van beschermde gebieden. De lidstaten moeten monitoringprogramma's opstellen voor het vaststellen van toestand en trend van het water. Artikel 8 van de KRW stelt dat dergelijke programma's uiterlijk 22 december 2006 operationeel moeten zijn en dat deze een samenhangend totaalbeeld moeten geven van de watertoestand binnen elk stroomgebiedsdistrict. Conform artikel 8 dient monitoring plaats te vinden in oppervlaktewater, in grondwater en in beschermde gebieden.

Tot zover het Nederlandse en Europese waterbeleid. Bij het waterbeleid zijn verschillende actoren betrokken. In de volgende paragraaf worden de taken en verantwoordelijkheden van deze actoren besproken.

8.2.2 Actoren die bij het waterbeleid betrokken zijn

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de taken en verantwoordelijkheden van het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen.

Het Rijk

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat schept de kaders voor het waterbeleid en –beheer van de andere overheden (voornamelijk in de vorm van de NW4). In 2000 is het Directoraat-Generaal Water (DGW) opgericht. DGW zorgt ervoor dat het beleid wordt ontwikkeld, uitgevoerd, gecontroleerd en geëvalueerd. De activiteiten van DGW zijn verdeeld over vier beleidsterreinen: veiligheid en wateroverlast, waterkwaliteit en bouwgrondstoffen, inrichting en gebruik en bestuur en internationale zaken. Rijkswaterstaat (RWS) is ook een onderdeel van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. RWS regisseert de uitvoering van het nationale waterbeleid, zorgt voor de aanleg en het beheer van de (grote) rijkswaterkeringen, behoudt het algemene toezicht op de beschikbaarheid van voldoende en schoon water voor alle gebruikers, zorgt er voor dat de rijksvaarwegen worden aangelegd, beheerd en onderhouden en beheert de rijkswateren in samenwerking met ministeries, provincies en waterschappen. In 2006 is RWS een agentschap geworden. Dit betekent dat DGW vanaf 2006 een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie met RWS onderhoudt. In dat kader zullen service level agreements (SLA) over prestaties gesloten worden. Bij RWS zijn ook een aantal specialistische diensten ondergebracht, waaronder het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) en het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ).

De provincies

De provincies hebben de volgende taken en bevoegdheden op het terrein van water.

Ten eerste verzorgt de provincie, als gevolg van de Wet op de waterhuishouding (1989), de planvorming op regionaal niveau en de hoofdlijnen van het waterbeheer op strategisch niveau. Daarvoor maakt de provincie elke vier jaar een Waterhuishoudingsplan (WHP) die is gebaseerd op de Nota Waterhuishouding. De mogelijkheid bestaat om dit plan met vier jaar te verlengen. Dit betekent dat in ieder geval om een acht jaar een nieuw WHP moet worden

opgesteld. Het WHP dient vervolgens door de regionale wateractoren (de waterschappen) te worden gebruikt als beleidskader voor het eigen waterschapsbeleid. Het WHP is het belangrijkste waterbeleidsdocument van de provincie en een leidraad voor waterleidingsbedrijven, gemeenten, industrie en anderen die iets met het water te maken hebben.

Ten tweede geeft de Waterschapswet de provincie de bevoegdheid tot instelling en reglementering van de waterschappen plus het toezicht daarop. Een belangrijke vorm van reglementering door de provincie is de goedkeuring van het waterbeleid, verwoord in het Waterbeheersplan (WBP) van de waterschappen. Tevens kan de provincie een waterschap een aanwijzing geven. Daarnaast kan de provincie specifieke regelgeving of kwaliteitsnormen stellen voor bijvoorbeeld de kwetsbare functiegebieden. Ook kan de provincie financieel bijdragen aan de uitvoering van het waterbeheer om bepaalde gewenste processen te stimuleren.

Ten derde is de provincie vanuit de Grondwaterwet grondwaterbeheerder (zowel kwantitatief als kwalitatief). Zo is de provincie onder andere verantwoordelijk voor het verlenen van vergunningen om grondwater te mogen onttrekken aan de provinciale bodem. En als gevolg van de Wet bodemsanering is de provincie belast met het beheer van de bodem- en grondwaterkwaliteit, inclusief de bodemsanering en de regelingen rond zorg voor riolering van het buitengebied.

Ten slotte is de provincie regisseur waar het gaat om gebiedsgerichte projecten. Bij de voorbereiding en uitvoering van landinrichtingsprojecten is het provinciale beleid richtinggevend voor het fysieke milieu in het algemeen en voor de waterhuishouding in het bijzonder.

De gemeenten

Gemeenten hebben de volgende waterbeheerstaken:

- ontwatering en aanleg, beheer, onderhoud ontwateringsvoorzieningen in openbaar gebied o.a. rioleringen;
- waterbeheer van de havens;
- het beheer van de kleinere oppervlaktewateren zonder waterhuishoudkundige functie.

De bevoegdheden van gemeenten ten aanzien van het waterbeleid en –beheer zijn beperkt. Gemeenten zijn verplicht om waterplannen op te stellen. In gemeentelijke waterplannen wordt het gezamenlijke gedachtegoed van waterschap en gemeente over het omgaan met water vastgelegd. Het gemeentelijke waterplan bevat onder meer een gezamenlijke visie en uitvoeringsprogramma voor de inrichting, het beheer en onderhoud van het water- en rioleringssysteem. Naast waterschap en gemeente kunnen ook andere partijen bij het opstellen van het waterplan betrokken worden.

De waterschappen

De waterschappen kennen een lange historie. De Waterschapswet regelt de algemene kenmerken van het waterschap (of hoogheemraadschap), waaronder de bestuurlijke en financiële structuur. Het waterschap kent een Dagelijks Bestuur (DB) en een Algemeen Bestuur (AB). De voorzitter van beide bestuurscolleges is de Dijkgraaf. Het waterschapsbestuur bestaat uit vier groepen die belang hebben bij waterbeheer: (1) ingezetenen; (2) ongebouwd; (3) gebouwd en (4) bedrijfsgebouwd. Verder is in de Waterschapswet bepaald dat de zorg voor de waterkering en waterhuishouding op regionaal

en lokaal niveau bij de waterschappen berust. Tevens is in de Waterschapswet de bevoegdheid van het waterschap vastgelegd voor het maken van verordeningen (Keuren) die nodig zijn voor de behartiging van de beheerstaak. De exacte taakstelling verschilt per waterschap. De volgende taken kunnen deel uitmaken van een waterschap:

- kwantiteitsbeheer: het waterschap zorgt voor voldoende oppervlaktewater (“droge voeten”);
- kwaliteitsbeheer: het waterschap beheert en bevordert de kwaliteit van het oppervlaktewater (“schoon water”);
- waterkering: door middel van het beheer en onderhoud van waterkeringen worden de landschappen beschermd tegen overstromingen (“veilige dijken”);
- vergunningverlening: waterschappen zijn wettelijk belast met de uitvoering en handhaving van de wet Verontreiniging oppervlaktewater;
- beheer van vaarwegen (deze taak geldt niet voor alle waterschappen);
- integraal waterbeheer: de taken van de waterschappen zijn niet meer los van elkaar te zien. De samenhang tussen de thema’s vereist van de waterschappen dan ook aandacht voor het integrale waterbeheer, voor watersysteembenaderingen en voor hun rol in de waterketen.

Sinds 1 juli 1990 is de Wet op de waterhuishouding in werking getreden. In het kader daarvan is het waterschap verplicht om eens in de vier jaar een waterbeheersplan (WBP) vast te stellen, waarin de hoofdlijnen van het te voeren waterbeleid en –beheer van de komende vier jaar zijn beschreven. Voor burgers en bedrijven bevat het plan geen bindende regels. Voor hen is het plan richtinggevend. Bij het opstellen van het WBP dienen de waterschappen rekening te houden met het provinciale WHP en de kaders van het Rijk (NW4). De provinciale Verordening Waterhuishouding schrijft voor dat een waterschap twee jaar na vaststelling van het provinciale Waterhuishoudingsplan een nieuw Waterbeheersplan dient te hebben. Waterbeheersplannen dienen te worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten van de provincies. Net als bij het WHP, hebben ook de waterschappen de mogelijkheid om het WBP met vier jaar te verlengen. Met het oog op Europese rapportageverplichtingen (KRW) zal de frequentie in de toekomst waarschijnlijk veranderen in een 6-jaarlijkse cyclus. Vanaf de oprichting van de waterschappen is sprake van een proces van schaalvergroting. Ook recentelijk is sprake geweest van fusies. In totaal zijn er nu 26 waterschappen. Eind 2000 waren er nog 57 waterschappen.

Bovengenoemde partijen monitoren het waterbeleid op verschillende manieren. Centraal in deze studie staat de integrale voortgangsrapportage Water in Beeld (WIB). In de volgende paragraaf wordt deze rapportage besproken.

8.2.3 Water in Beeld (WIB)

De voorlopers van Water in Beeld waren de Voortgangsrapportages Integraal Waterbeheer en Noordzeeaanlegenheden en de Landelijke Rapportages Waterkwaliteit.

De Voortgangsrapportage Integraal Waterbeheer en Noordzeeaanlegenheden (VGR) is sinds 1992 ieder jaar uitgebracht als een verantwoording van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer over de voortgang op het totale beleidsterrein van integraal Waterbeheer. De voorbereiding van de voortgangsrapportage werd verzorgd door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, bijgestaan door vertegenwoordigers van de Ministeries van LNV, VROM, EZ en Defensie, het IPO en de Unie van Waterschappen. Vanaf 1996 werd

de VGR verzorgd door de Commissie Integraal Waterbeheer - Commissie Uitvoering Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (CIW-CUWVO, zie bijlage 9).

Vanaf 1985 werd onder verantwoordelijkheid van de Commissie Uitvoering Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (CUWVO) jaarlijks de Landelijke Rapportage Waterkwaliteit uitgebracht. Deze rapportage bevatte een beknopt overzicht van de fysisch-chemische kwaliteit van de Nederlandse oppervlaktewateren. Dit om enerzijds de effecten van het gevoerde beleid op landelijke schaal te kunnen volgen, en anderzijds de waterkwaliteit in verschillende gebieden onderling te kunnen vergelijken. In 1994 kreeg de rapportage een breder (integraal) karakter. De naam van de rapportage werd omgezet naar Landelijke Watersysteemrapportage (LWSR). Ook de LWSR werd uitgebracht door de CIW-CUWVO.

In 1998 verschijnt de laatste LWSR (over 1997) en de eerste Water in Beeld. In deze vernieuwde voortgangsrapportage zijn de VGR en de LWSR geïntegreerd. De publicatiedatum van de WIB werd vervroegd naar september, zodat de voortgangsinformatie een tijdige rol kon spelen in de jaarlijkse cyclus van beleidsdiscussies, te beginnen met de Algemene Beschouwingen in de Tweede Kamer. De rapportage is beperkt tot actuele onderwerpen op hoofdlijnen. De inhoud van WIB sluit aan op de structuur en inhoud van het Regeringsvoornemen Vierde Nota waterhuishouding. Verder is een nieuwe presentatievorm gekozen. Detail informatie wordt op cd-rom beschikbaar gesteld. Ook is speciale aandacht besteed aan vormgeving en lay-out. De beoogde doelgroepen van de rapportage zijn de Minister van Verkeer en Waterstaat, leden van de Tweede Kamer, de bij het waterbeheer betrokken instanties en geïnteresseerden onder het brede publiek (CIW, 1998b).

Aanvankelijk was de rapportage WIB zowel een toestandsbeschrijving als een beleidsevaluatie. Zo staat in Water in Beeld 2001 expliciet vermeld dat deze rapportage de voortgang van de beleidsuitvoering beschrijft en evalueert (CIW, 2001c: voorwoord). In de latere versies is hier meer afstand van genomen. Nu wordt uitdrukkelijk gesproken van voortgangsrapportage. WIB beschrijft jaarlijks de voortgang over de volle breedte van het waterbeleid. Waar mogelijk zijn de resultaten weergegeven aan de hand van concrete indicatoren. Tevens verschijnt sinds 2002 ook jaarlijks de publicatie Water in Cijfers, dat achtergrondinformatie over het waterbeheer in Nederland bevat. Water in Beeld 2003 was de laatste rapportage die door de CIW (zie bijlage 9) werd uitgebracht. Vanaf 2004 wordt de rapportage onder verantwoordelijkheid van het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW) uitgebracht. Het Directoraat Generaal Water (DGW) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat begeleidt het opstellen van WIB. Bij de totstandkoming van de rapportage is een heel netwerk betrokken. Penvoerders zijn voornamelijk RIZA en RIKZ. Aanvankelijk werd WIB in september uitgebracht. Vanaf 2001 wordt de rapportage in mei aangeboden aan de staatssecretaris van VenW, omdat de staatssecretaris op de derde woensdag in mei de voortgang van de beleidsuitvoering in de Tweede Kamer presenteert. In de huidige begroting hanteert VenW zes kernprestatieindicatoren (kpi's). Deze kpi's worden in 2006 in Water in Beeld opgenomen.

8.3 Onderzoeksstrategie

De casus is geanalyseerd met behulp van het onderzoeksdesign dat in hoofdstuk 5 uiteen is gezet. Ten behoeve van deze casestudy zijn relevante beleidsdocumenten, de rapportages WIB en verslagen van interbestuurlijke overleggen bestudeerd en geanalyseerd. Ook een internationaal watermonitoring congres (National Monitoring Conference 2006 in San José) heeft relevante inzichten opgeleverd. Daarnaast zijn semi-gestructureerde interviews

afgenomen bij belanghebbende (zie bijlage 10). Op rijksniveau is vooral het ministerie van Verkeer en Waterstaat een belangrijke actor. Onderdelen van dit ministerie zijn het Directoraat-Generaal Water (DGW), Rijkswaterstaat (RWS). RIZA en RIKZ zijn onderdelen van RWS. Met medewerkers van deze organisaties zijn gesprekken gevoerd. Tevens zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van drie provincies, namelijk Zuid-Holland, Gelderland en Flevoland. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met twee waterschappen, namelijk het waterschap Aa en Maas en het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. Hoewel waterschappen formeel geen afzonderlijke bestuurslaag vormen, vervullen zij toch een belangrijke rol bij het waterbeleid. Het waterschap Aa en Maas is op 1 januari 2004 ontstaan uit een fusie van de waterschappen De Aa en De Maaskant. Het werkgebied van dit waterschap ligt in Noordoost Brabant. Het waterschap is onderverdeeld in vier districten. De totale oppervlakte van het beheersgebied is 163.800 ha. Het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden is in 1995 gevormd door een fusie van De Stichtse Rijnlanden en het Groot-Waterschap Woerden. Het werkgebied van dit hoogheemraadschap ligt voor een groot deel in de provincie Utrecht en voor een klein deel in de provincie Zuid-Holland. De oppervlakte van het beheersgebied is 82.000 ha. Ten slotte fungeerde de gemeente Tilburg als gesprekspartner, omdat deze gemeente in een zeer vroeg stadium een waterplan heeft gepubliceerd.

In de volgende paragraaf wordt de casus WIB geanalyseerd met behulp van de drie benaderingen van interbestuurlijke monitoring die in het onderzoeksdesign zijn beschreven (zie hoofdstuk 5).

8.4 Empirische bevindingen

In deze paragraaf wordt de casus WIB geanalyseerd met behulp van de geoperationaliseerde concepten van de rationele (paragraaf 8.4.1), politieke (paragraaf 8.4.2) en de culturele benadering van interbestuurlijke monitoring (paragraaf 8.4.3).

8.4.1 Rationele benadering van interbestuurlijke monitoring

8.4.1.1 Feitelijke functies

In paragraaf 3.2 is aangegeven dat monitoring binnen de rationele benadering een *feitelijke informatiebron is om de doelconformiteit van het beleid te optimaliseren*. De eerste vraag is welke feitelijke functies Water in Beeld binnen de rationele benadering voor de betrokken actoren vervult.

Rijksoverheid

Medewerkers van DGW geven aan dat WIB, net als het jaarverslag, een verantwoordingsstuk is dat in mei door de staatssecretaris aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Ook constateren ambtenaren van DGW dat WIB steeds meer gaat fungeren als sturingsinstrument. Daarnaast dient WIB ook als input voor andere rapportages, bijvoorbeeld in het kader van de KRW. Medewerkers van het RIZA stellen dat beleidsevaluatie aanvankelijk een onderdeel van WIB was. Hier is in de latere versies meer afstand van genomen. Op een gegeven moment werd namelijk door verschillende partijen naar voren gebracht dat VenW niet zelf moet evalueren, maar dat door een externe partij moe laten doen. Nu wordt uitdrukkelijk gesproken van voortgangsrapportage. Bij het RIZA gebruikt men de resultaten van WIB ten behoeve van andere studies. Daarnaast wordt de inhoud van WIB volgens de respondenten van het RIZA gebruikt ten behoeve van de voortgangsrapportage NBW. Dit is wederom

verantwoorden. Medewerkers van het RIKZ geven aan dat WIB fungeert als naslagwerk. Dit is een vorm van signaleren. De Adviescommissie Water gebruikt WIB om hun eigen agenda te maken (namelijk signaleren). De voetnoten in WIB zijn namelijk afkomstig van de Adviescommissie Water. Ook andere ministeries maken gebruik van WIB-data. Op 30 juli 1996 heeft bijvoorbeeld de directie Natuurbeheer verzocht om data van de Commissie Integraal Waterbeheer (die voorheen WIB uitbracht) te gebruiken voor de Natuurverkenningen 1997. Dit verzoek is op 4 september 1996 door CIW ingewilligd. Ook dit is een vorm van (indirect) signaleren.

Provincies

De medewerkers van de provincies geven aan dat de feitelijke functies van de WIB voor de provincies moeilijk zijn vast te stellen. In de beleving van de respondenten van de provincies is WIB een handig en goed overzicht van hoe het met een en ander staat. Wel erkennen ambtenaren van de provincies dat het lastig is om te overzien in hoeverre provinciemedewerkers informatie aan WIB ontleen voor provinciale werkzaamheden.

Overige actoren

De respondenten van de waterschappen hebben geen uitgesproken mening over de functies die WIB voor hen vervult. Respondenten uit de gemeenten geven aan weinig tot niets met WIB te doen. Volgens hen speelt de rapportage alleen bij VNG-discussies een rol.

Conclusies

De belangrijkste feitelijke functie van WIB voor de rijksoverheid is het verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer door de staatssecretaris van verkeer en waterstaat. Daarnaast verkennen ambtenaren van DGW in toenemende mate het sturingspotentieel van WIB. Ook fungeert WIB als naslagwerk en als input voor andere rapportages (namelijk signaleren). De overige actoren doen weinig tot niets met WIB. De functie van WIB voor de provincies is (vrijblijvend) signaleren en in de beleving van gemeenten speelt WIB uitsluitend een rol bij VNG-discussies (namelijk communiceren). Zie tabel 8.1.

Tabel 8.1: Functies WIB vanuit de rationele benadering

Actor	Functie
Rijksoverheid	Signaleren, verantwoorden en sturen
Provincies	Signaleren
Gemeenten	Communiceren

In de volgende paragraaf wordt geanalyseerd in hoeverre WIB voldoet aan de kritische succesfactoren binnen de rationele benadering die in hoofdstuk 4 zijn onderscheiden.

8.4.1.2 Kritische succesfactoren doorwerking

In paragraaf 4.3.1.2 is een aantal kritische succesfactoren voor doorwerking van monitors binnen de rationele benadering benoemd. Deze factoren zijn betrouwbaarheid, relevantie, doelgerichtheid en bruikbaarheid. De verwachting binnen de rationele benadering is *dat hoe betrouwbaarder, relevanter, doelgerichter en bruikbaarder WIB is, des te groter de doorwerking van het instrument*. In deze paragraaf wordt beschreven en geanalyseerd in hoeverre de rapportage Water in Beeld voldoet aan deze kritische succesfactoren.

Betrouwbaarheid

In de rationele benadering is het belangrijk dat informatie uit monitors betrouwbaar is. De indicator is de mate waarin de monitor eenduidige, valide en/of onderbouwde informatie levert.

De kwaliteit van informatie is volgens ambtenaren van het ministerie van VenW een belangrijke kritische factor. Volgens medewerkers van het RIZA moeten soms vraagtekens worden geplaatst bij de kwaliteit van de door de waterschappen aangeleverde informatie. Wel betreft het hier over de ruwe data die ten behoeve van WIB wordt aangeleverd. Wat het uiteindelijke produkt betreft, was ten tijde van de CIW de waardering voor de CIW-rapporten onder de gebruikers groot en werd de status door velen als normerend beschouwd. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat het CIW naast Water in Beeld ook andere rapportages uitbracht. In een interne notitie van het CIW staat dat het stempel CIW-plenair op producten belangrijk is, omdat het status geeft (CIW, notitie, 16 maart 2001). Opvallend is wel dat CIW-rapporten door gebruikers van groot belang worden geacht (namelijk een hoge gebruikswaarde), maar dat de frequentie van gebruik van CIW-rapporten desondanks laag is (O+S, 1998).

In het voorjaar van 2003 ondertekenden DGW van VenW en MNP van RIVM een intentieverklaring om de Beleidsmonitor Water (BMW) te realiseren. De aanleiding waren kritische geluiden over de vraag of WIB wel onafhankelijk genoeg zou zijn en of de slager in de WIB niet zijn eigen vlees aan het keuren was. De BMW zou moeten fungeren als een externe, onafhankelijke en kwaliteitsgewaarmerkte beoordeling van het waterbeleid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (gezien de wettelijke plicht om als beleidsdepartement onder de vlag van VBTB elke vijf jaar alle beleidsonderwerpen te evalueren). Het RIVM/MNP zou de uitvoering van de BMW in opdracht van DGW van het ministerie van Verkeer en Waterstaat gaan verzorgen. De intentie was dat in de BMW ieder jaar enkele substantiële onderdelen van het waterbeleid getoetst zouden worden. De Beleidsmonitor Water heeft geresulteerd in een drietal rapporten. Deze rapporten betreffen de chemische waterkwaliteit, de veiligheid tegen overstromingen en de informatievoorziening (RIVM, 2003). De BMW is het ministerie van VenW niet goed bevallen en wordt inmiddels niet meer gecontinueerd. De officiële lezing van VenW is dat het MNP haar rol niet goed heeft opgepakt. Uit gesprekken is echter ook naar voren gekomen dat het ministerie van VenW graag invloed wilde uitoefenen op de inhoud van de BMW.

De betrouwbaarheid van WIB is geen onderwerp van discussie als gevolg van het CIW. Wel wordt de onafhankelijkheid van WIB betwist.
--

Relevantie

In de rationele benadering moet informatie relevant zijn. De indicator is de mate waarin de monitor volledig en/of actueel is.

Met WIB wordt niet gestreefd naar volledigheid. Dat is ook niet mogelijk, omdat het aantal beschikbare pagina's begrensd is. Wel is er een cd-rom met volledige achtergrondinformatie" (CIW, notitie werkgroep VII, 1999). Ook heden ten dage is WIB volgens ambtenaren van het ministerie van VenW een hoofdlijndocument. Een reden voor het compacte karakter van WIB is het feit dat uit intern onderzoek bleek dat bestuurders het rapport nauwelijks lezen. Dit vormde de aanleiding om WIB (vanaf 2002) compacter te maken. Ook bij de huidige versies is het een uitgangspunt dat WIB zo sober mogelijk dient te blijven (Regiegroep Water, verslag 8 maart 2005). Volgens medewerkers van het ministerie van VenW moet WIB overigens niet bondiger worden, want dan zou het document haar informatieve waarde verliezen. Ondanks de breed gedragen wens van soberheid, heeft bijvoorbeeld dertig procent van nationale politici heeft behoefte aan meer informatie, bij voorkeur via een nieuwsbrief (Research voor Beleid,

2005). In het betreffende onderzoek hebben ook andere actoren te kennen gegeven aanvullende informatiebehoeften te hebben.

Ten aanzien van de actualiteit van WIB merkt een medewerker van het ministerie van LNV in de CIW op dat de voorgestelde aanbevelingen in WIB 2002 te weinig zijn aangesloten bij de actualiteit (CIW, vergadering 7 februari 2002). Als voorbeeld noemt de ambtenaar van LNV de KRW. Hier is wel een praktische verklaring voor te geven. Volgens ambtenaren van het RIKZ is het namelijk doorgaans gemakkelijker om informatie over traditionele zaken te vergaren, dan over nieuwe thema's. Dergelijke nieuwe gegevens zijn vaak niet direct beschikbaar. Een fundamentele verklaring is het feit monitors door hun systematiek niet altijd actueel kunnen zijn. Verschillende respondenten geven aan dat bij monitoring pas na verloop van tijdreeksen beleidsrelevante uitspraken worden gedaan. Tussen het nemen van maatregelen en (het aantonen van) effecten kan namelijk een lange tijd zitten. Dat zou in het bijzonder gelden bij de complexe materie van water. Directe doorwerking van WIB zou om die reden niet voor de hand liggen. Volgens respondenten van het RIZA zijn beleidsmakers en politici die "leven bij de waan van de dag" zich onvoldoende bewust van de langjarige component van monitoring. Bij het ministerie van VenW maakt men daarom een onderscheid tussen structurele informatiebehoeften en tijdelijke informatiebehoeften. Om in te spelen op actuele situaties dient de (traditionele) veeljarige monitoring aangevuld te worden met dynamische monitoring (Ministerie Verkeer en Waterstaat, 2000:4). Naast het beleid, is ook de informatiebehoefte aan verandering onderhevig. Bij het ministerie van VenW is bijvoorbeeld steeds meer behoefte aan verbreding van het gegevensaanbod om de beleidsvoering te ondersteunen (RIZA en RIKZ, 2003:7). Ook de medewerkers van gemeenten constateren dat het beleid aan veel veranderingen onderhevig is. Daarmee zijn informatievraagstukken die in monitors aan de orde komen snel achterhaald. Medewerkers van VenW stellen vast dat de frequentie van WIB in overeenstemming is met de wensen van het ministerie en aansluit op de behoefte van de Tweede Kamer. Aangezien het negen maanden kost om het document op te stellen, kan de frequentie van deze rapportage volgens het ministerie van VenW niet omhoog gebracht worden. Wel merken ambtenaren van VenW op dat actuele gegevens met een hogere frequentie via andere specifieke rapportages vergaard kunnen worden. De respondenten van de waterschappen constateren dat WIB voor hen niets nieuws oplevert, omdat de informatie intern in een eerder stadium beschikbaar en dus bekend is. Volgens hen geeft WIB overigens wel een aardig overzicht van hoe het er in den lande aan toe gaat.

De relevantie van WIB is overigens in 2005 onderwerp van discussie geweest in de regiegroep Water. De conclusie was dat de opbrengsten (namelijk de waarde van de verzamelde informatie) hoger zijn dan de kosten. Om die reden is besloten om WIB te continueren (verslag vergadering regiegroep Water, 5 april 2005). De UvW is overigens vertegenwoordigd in de regiegroep Water.

De relevantie van WIB wordt wisselend beoordeeld. Een aannemelijke verklaring is het spanningsveld tussen dynamische beleidsvragen en een relatief statisch aanbod van informatie uit monitoring. Daarnaast is sprake van een spanningsveld tussen verdieping en leesbaarheid.

Doelgerichtheid

Een uitgangspunt binnen de rationele benadering is dat actoren doelconform gedrag vertonen. Dit veronderstelt dat bij actoren helderheid bestaat over de beleidsdoelen en de doelen van de monitor. Een beleidstheorie stelt actoren hiertoe in staat. De indicator is dan ook de mate waarin een impliciete of expliciete beleidstheorie aan de monitor ten grondslag ligt.

De Vierde Nota Waterhuishouding (NW4) uit 1998 vormt de kern van het Nederlandse waterbeleid. De hoofddoelstelling van het NW4 is het hebben van een veilig en bewoonbaar land en het in stand houden en versterken van gezonde en veerkrachtige watersystemen, waarmee een duurzaam gebruik blijft gegarandeerd (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998:11). Hoewel de nota visionair is, zijn de doelen in de nota vrij abstract. Zo is niet duidelijk wat onder veerkrachtige watersystemen en duurzaamheid moet worden verstaan. Het CIW constateerde dan ook terecht dat de NW4 doelen niet altijd voldoende concreet geformuleerd zijn (CIW, vergadering 8 februari 2001). Bij het ministerie van VenW geeft men aan dat kwaliteit, kwantiteit en veiligheid drie belangrijke subdoelstellingen van het waterbeleid zijn. Deze subdoelstellingen zijn eveneens weinig concreet. Zo stelde het RIVM/MNP vast dat de doelstellingen ten aanzien van de waterkwaliteit zelden toetsbaar geformuleerd zijn en dat prestatieindicatoren vaak ontbreken (RIVM/MNP, 2004: 24). In WIB staat dat niet alle beleid helder is geformuleerd met afrekenbare doelen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004). Bovendien zijn het RIVM doelen niet altijd toetsbaar (RIVM, 2003). Volgens medewerkers van het RIZA zijn de waterkwantiteitsdoelen nog niet vastgesteld, zodat de feitelijke toestand nog niet goed te monitoren is. Recentelijk is VenW gestart met de ontwikkeling van kernprestatieindicatoren (KPI's) en operationele procesindicatoren (OPI's). In het kader van VBTB moet ieder departement namelijk gaan werken met KPI's. In de begroting van VenW wordt gesproken van zes KPI's. Twee daarvan hebben betrekking op veiligheid, twee op waterkwantiteit en twee op waterkwaliteit. In 2007 zullen in totaal dertig operationele procesindicatoren (OPI's) worden benoemd. Het aantal indicatoren is volgens VenW bewust laag gehouden. Een ambtenaar van VenW maakt in dat kader een metaforische vergelijking met een dashboard dat niet te veel meters moet bevatten, omdat men anders de weg kwijt raakt. Volgens respondenten van het RIZA zullen de KPI's en OPI's bepalend zijn voor de structuur van de nieuwe WIB. Ten tijde van de CIW werd bij WIB de inhoudsopgave van NW4 gevolgd.

De noodzaak van heldere doelstellingen is meerdere malen geuit. Niet alleen in de interviews, maar ook in documenten. Zo wijst het RIVM in een rapport op de noodzaak van het scherper formuleren van beleidsdoelen omdat dit zou leiden tot een efficiënter systeem van inwinning (RIVM, 2003). Ook in publicaties van het CIW is gewezen op het belang van eenduidige, toetsbare en consistente doelstellingen voor het waterbeheer (CIW, 2001b). Volgens het RIVM is het essentieel dat deze doelen SMART worden geformuleerd (RIVM, 2003). Het ministerie van VenW sluit zich hierbij aan.

De visie van het rijk op monitoring en beleid is treffend verwoord door een medewerker van RIKZ: "Met goede (monitor)informatie kun je goed beleid maken." Bovendien wordt binnen CIW benadrukt dat het formuleren van duidelijke doelstellingen aan monitoring vooraf moet gaan (CIW-Werkgroep II, 2000).

De doelstellingen op het terrein van waterbeleid van de provincies zijn verwoord in het Waterhuishoudingsplan (WHP). Het WHP is gebaseerd op de NW4. Medewerkers van provincies onderkennen het belang van heldere beleidsdoelstellingen. Respondenten geven aan dat de doelstellingen in het laatste WHP voor het eerst SMART zijn geformuleerd en dat met doelenbomen wordt gewerkt. Bij deze doelenboom worden bij ieder doel concrete acties benoemd. Op basis van de doelenboom kan er vervolgens beter gemonitord worden. Ook wijzen de provincies op het feit dat (water)monitoring rendement op moet leveren en doelmatig moet zijn.

De waterschappen beschrijven de hoofdlijnen van het te voeren waterbeleid en –beheer in het Waterbeheersplan (WBP). Bij het opstellen van het WBP dienen de waterschappen rekening te houden met het provinciale WHP en de kaders van het Rijk (NW4). Ten aanzien van monitoring hebben de waterschappen een duidelijke visie. Bij monitoring is het volgens hen belangrijk dat eerst de doelen worden vastgesteld en vervolgens het monitoringinstrument wordt vormgegeven. In de praktijk wordt daar volgens de medewerkers van de waterschappen vaak te gemakkelijk over gedacht, alsof monitoring vanzelf komt. Ten aanzien van de doelstellingen geven beleidsdocumenten van de waterschappen aan dat veel waterbeleidsdoelstellingen niet SMART zijn (Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, 2003:15).

Gemeenten zijn verplicht om waterplannen op te stellen. Volgens gemeenteambtenaren begint monitoring met een informatiebehoefte. Het probleem is echter dat het beleid en daarbij behorende informatiebehoeften aan verandering onderhevig zijn. Op het moment dat informatiereeksen beschikbaar zijn, kan namelijk de informatiebehoefte veranderd zijn.

De doelgerichtheid van WIB is gering, omdat de waterbeleidsdoelen vrij abstract zijn geformuleerd.

Bruikbaarheid

Bruikbaarheid impliceert dat monitors toepasbaar zijn in het beleidsproces. De indicator is de mate waarin de beleidsdoelen en de indicatoren van de monitor aan elkaar gekoppeld zijn en/of de mate waarin sprake is van een koppeling tussen het feitelijke aggregatieniveau (aanbod) en het gewenste aggregatieniveau (vraag).

Wat betreft de koppeling tussen waterbeleidsdoelen en de gehanteerde indicatoren kan worden geconstateerd dat de waterbeleidsdoelen in hoge mate abstract zijn. Wat betreft de toestand van de watersystemen constateert het RIVM dat informatie hierover ruim aanwezig is, maar niet altijd aansluit op de beleidsdoelen (RIVM, 2003:9).

In tegenstelling tot het GSB en het NEM, liggen aan WIB geen concrete meetdoelstellingen ten grondslag. Wel merken medewerkers van het ministerie van VenW op dat in de toekomst de kernprestatieindicatoren uit de begroting expliciet als beschrijvingskader in WIB worden opgenomen. Op het moment dat dit onderzoek is het nog te vroeg om uitspraken te doen over de mate waarin dit voornemen is gerealiseerd.

Wat betreft het aggregatieniveau van WIB, is de Tweede Kamer de primaire doelgroep. Andere doelgroepen zijn overheden en, in mindere mate de burger. De belangrijkste vraag is dan ook hoe WIB door de doelgroepen ontvangen wordt. Deze vraag is beantwoord in een onderzoek uitgevoerd door Research voor Beleid (2005) in opdracht van LBOW. De conclusie in het betreffende rapport is dat ambtenaren, publieke managers en politici op alle overheidslagen bekend zijn met Water in Beeld, maar desondanks behoefte hebben aan meer informatie. Opvallend is dat de meeste respondenten de voorkeur hebben voor (ad-hoc) nieuwsbrieven in plaats van (periodieke) rapportages. De vraag is welke beelden er uit de interviews naar voren komen. Respondenten uit de provincies geven aan dat in WIB de regio slecht in beeld komt. Volgens hen geeft de rapportage vooral een landelijk beeld. Wel constateren zij dat WIB de laatste jaren meer aandacht besteedt aan regio's. De medewerkers van de waterschappen constateren dat zij op een te hoog abstractieniveau bevraagd worden. Het gevolg hiervan is dat waterschappen niet geprikkeld worden om informatie (op het door henzelf gewenste aggregatieniveau) op orde te hebben. Deze respondenten zijn van mening

dat de hogere overheden gegevens zelf moeten aggregeren. Zij geven aan dat zij nu bevraagd worden op informatie waar ze zelf geen behoefte aan hebben.

Bij de gemeenten geeft men aan dat het abstractieniveau van WIB voor hen te hoog is. Het detailniveau van WIB sluit volgens de gemeenten niet aan op lokale informatiebehoeften. Medewerkers van het RIZA zijn het niet eens met het commentaar van andere overheden dat WIB zich te veel richt op het rijk en te weinig op de regio. Uit de regio wordt echter niet veel informatie aangeleverd, dus deze critici mogen volgens het RIZA hun hand best eens in eigen boezem steken. Bovendien merkt men bij het RIZA op dat de focus van WIB nu eenmaal is gericht op het geven van een landelijk beeld, zodat het logisch is dat het rijk meer aandacht krijgt dan de regio. Volgens de respondenten van het RIZA ligt hier overigens ook een pragmatische overweging aan ten grondslag, namelijk het beperken van de overload van informatie in WIB.

De bruikbaarheid van WIB is niet voor alle overheidslagen even groot, omdat informatiebehoeften verschillend zijn.
--

Conclusies

De gepercipieerde mate waarin de rapportage WIB voldoet aan de kritische succesfactoren van doorwerking binnen de rationele benadering is weergegeven in tabel 8.2.

Tabel 8.2: Kritische succesfactoren doorwerking vanuit de rationele benadering

Kritische succesfactor	
Betrouwbaarheid	De betrouwbaarheid van WIB is geen onderwerp van discussie als gevolg van het CIW. Wel wordt de onafhankelijkheid van WIB betwist.
Relevantie	De relevantie van WIB wordt wisselend beoordeeld. Een aannemelijke verklaring is het spanningsveld tussen dynamische beleidsvragen en een relatief statisch aanbod van informatie uit monitoring. Daarnaast is sprake van een spanningsveld tussen verdieping en leesbaarheid.
Doelgerichtheid	De doelgerichtheid van WIB is gering, omdat de waterbeleidsdoelen vrij abstract zijn geformuleerd.
Bruikbaarheid	De bruikbaarheid is niet voor alle overheidslagen even groot, omdat informatiebehoeften verschillend zijn.

Op basis van deze kritische succesfactoren moet worden geconcludeerd dat de mogelijke doorwerking van de rapportage WIB binnen de rationele benadering overwegend gering.

In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed aan de gepercipieerde doorwerking van WIB binnen de rationele benadering.

8.4.1.3 Interbestuurlijke relaties

In paragraaf 4.3.1.4 is de verwachting uitgesproken dat de doorwerking van monitors binnen de rationele benadering zal neerslaan in standaardisatie, formalisering en/of centralisatie van interbestuurlijke relaties. In deze paragraaf wordt de gepercipieerde doorwerking van Water in Beeld aan de hand van deze aspecten beschreven en geanalyseerd.

Standaardisering

Binnen de rationele benadering kunnen interbestuurlijke monitors doorwerken in de standaardisering van interbestuurlijke relaties. Deze standaardisering kan betrekking hebben op de gehanteerde definities, indicatoren, methoden en/of meetfrequenties.

Al in 1983 wordt binnen het waterbeleid een uniforme opzet van methoden van groot belang geacht (CUWVO, werkgroep 5, 1983). Standaardisatie van gegevens is van belang met het oog op een doeltreffende gegevensuitwisseling (RIVM, 2003). Europese ontwikkelingen als de KRW versterken de behoefte aan afspraken over standaarden (CIW, 2002a:4). Het CIW heeft dan ook verschillende activiteiten ondernomen om de vergelijkbaarheid van meetgegevens te stimuleren en om de monitoringinspanningen te harmoniseren. Een voorbeeld is de Leidraad Monitoring. De Leidraad Monitoring geeft praktische richtlijnen voor het monitoren en beoordelen van de chemische en biologische toestand van watersystemen en heeft als doel de uniformiteit in monitoring en daaruit voortvloeiende gegevens te verbeteren. Alle betrokken (semi)overheden hebben bijgedragen aan het tot stand komen van de Leidraad. De Leidraad Monitoring heeft de status van een CIW-richtlijn voor monitoring. Deze richtlijnen zijn gewenst voor de verbetering van de vergelijkbaarheid van gegevens van watersystemen op regionaal en landelijk niveau (CIW, 2001a).

Daarnaast heeft de CIW werkgroep VII is in samenwerking met alle CIW partners de Gegevensstandaard Water opgesteld. De Gegevensstandaard Water bevat definities en coderingen van interbestuurlijk uitgewisselde watergegevens. Met de CIW gegevensstandaard is de technische basis gelegd voor een efficiëntere informatieuitwisseling tussen overheden. Het uitwisselen van watergegevens tussen verschillende overheden is een moeizaam, arbeidsintensief en dus duur proces. De CIW gegevensstandaard biedt een landelijk eenduidig format voor gegevensuitwisseling en is daarmee voor alle CIW partners van belang. Dit geldt zowel voor de informatievragende partijen als voor de informatieleverende partijen. De CIW-gegevensstandaard sluit aan op de algemene doelstelling van de CIW op het gebied van informatievoorziening, namelijk een verbetering van de interbestuurlijke informatievoorziening in de sector water (CIW, 1998a).

Het CIW heeft verder besloten om een aparte beheersorganisatie voor de gegevensstandaarden op te richten, namelijk de Informatiedesk standaarden water (IdsW). Het blijkt in de praktijk namelijk lastig te zijn om uniforme waterrapportagevormen te bereiken. Een gebrek aan uniforme data resulteert in gaten in de informatieoverdracht, vraagt om extra bewerkingsslagen van de data en resulteert in extra kosten. Standaardisatie kan zowel de efficiency als de kwaliteit van de informatie ten goede komen. Het doel van IdsW is het stroomlijnen van het informatieaanbod en het integreren van data standaarden en informatiesystemen. Deelnemers zijn DGW, RWS, UvW, IPO en het MNP (CIW, 2002a). De stuurgroep IdsW heeft moeten vaststellen dat de implementatie van waterstandaards moeilijk verloopt (Stuurgroep IdsW, verslag 27 september 2005). Volgens respondenten van het RIZA is hier wel een verklaring voor te vinden. Standaardisatie zou namelijk niet gemakkelijk zijn als een gevolg van de ingewikkelde bestuurlijke inrichting van het waterbeheer in ons land en de vele verschillende partijen die daarbij betrokken zijn. Desondanks stellen medewerkers van het RIZA vast dat er in de waterwereld op dit moment veel aan standaarden is gerealiseerd.

Ook een provincie vraagt in een beleidsdocument aandacht voor afstemming en samenwerking tussen de provincie en partners over aanpassingen aan meet- en registratiegegevens. “Overleg hierover met de partners verloopt moeizaam en traag. Eén van de redenen is dat aanpassingen aan meetsystemen kostbaar zijn en veel inspanning van

waterschappen vraagt. Uit ervaring in de afgelopen planperiode blijkt dat een financiële impuls sneller tot resultaat kan leiden (Provincie Noord-Brabant, 2004:85).

Medewerkers van de waterschappen benadrukken dat standaarden niet door de nationale overheid moeten worden opgelegd. Hun argumentatie is dat gestandaardiseerde informatie van onderop wel naar hogere schaalniveaus geaggregeerd kan worden, maar niet omgekeerd.

Ook buiten de CIW om zijn initiatieven ontplooid, zoals het Instrumentarium Watersysteem Rapportage (RWSR), waarop de gelijknamige rapportage is gebaseerd. De RWSR verschijnt sinds 2000 op initiatief van het IPO en in samenwerking met de UvW en het RIZA. De RWSR beschrijft vierjaarlijks de toestand van (regionale) watersystemen in al haar aspecten: kwaliteit, kwantiteit, ecologie, inrichting en morfologie, beheer en onderhoud, gebruik en veiligheid. Dit vindt onder andere plaats op basis van effect- en bronindicatoren. In de RWSR wordt gebruik gemaakt van het Instrumentarium Water Systeem Rapportage (IWSR). De IWSR is door alle provincies afgesproken en bestaat uit een lijst van standaardindicatoren en de mogelijkheid die uit te breiden met regiospecifieke indicatoren. Door een gelijke basisset van normen en indicatoren zijn de rapportages onderling vergelijkbaar. De RWSR wordt grotendeels verzorgd door de waterschappen die hier gemengde gevoelens bij hebben. Volgens de waterschappen zou de RWSR door de provincie als toezichthouder gemaakt moeten worden.

WIB werkt door in de standaardisering van processen in interbestuurlijke relaties. Standaardisering wordt echter niet nationaal afgedwongen, vandaar dat er nog steeds meerdere standaarden zijn.

Formalisering

Binnen de rationele benadering kunnen interbestuurlijke monitors doorwerken in de formalisering van afspraken in interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin afspraken over interbestuurlijke monitoring zijn vastgelegd in protocollen, reglementen, procedures, handleidingen, convenanten en/of beleidskaders.

Op 10 december 1997 hebben het ministerie van VenW, het IPO en de UvW in het Convenant Informatievoorziening voor de sector water verklaard nauw te willen samenwerken om tot een verbreding te komen van de informatievoorziening in de sector water. De aanleiding is de wens om een goede en doelmatige inrichting van de informatievoorziening te organiseren en het besef dat partijen elkaars ingewonnen informatie nodig hebben voor een goede taakuitoefening. Artikel 2 van het convenant vermeldt dat partijen informatie beschikbaar stellen ten behoeve van elkaars taakuitoefening en dat informatie alleen mag worden gebruikt ten behoeve van in overleg met de leverancier vastgestelde doelen en op een in overleg met de leverancier vastgestelde wijze. Ook is in artikel 2 aangegeven dat informatie niet zonder toestemming van de leverancier wordt doorgeleverd aan derden en dat de informatie om niet geleverd wordt. Artikel 3 vermeldt dat de uitwisseling van de informatie gebaseerd is op de Gegevensstandaard Water. In artikel 4 staat dat de partijen streven naar een gezamenlijk uitwisselingsformaat. Artikel 7 vermeldt dat dit convenant niet in rechte afdwingbaar is. In dit convenant staan vooral intenties van partijen centraal. Erg concreet is dit convenant dan ook niet. Desondanks werd het convenant in die tijd gezien als een interbestuurlijke doorbraak.

In februari 2001 sloten het Rijk, het IPO de UvW en de VNG de Startovereenkomst Waterbeleid 21^e eeuw. Ook deze overeenkomst had tot doel om een stap te zetten in de richting van een gemeenschappelijke aanpak van het waterbeleid. Twee jaar later, op 2 juli 2003, werd de interbestuurlijke samenwerking bekrachtigd in het Nationaal Bestuursakkoord

Water (NBW). Het doel van het NBW is om in 2015 het watersysteem in Nederland op orde te hebben (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, IPO, VNG en UvW, 2003: artikel 1, lid 1). Hoewel het NBW niet uitsluitend gericht is op informatieuitwisseling, is hier in het NBW wel het een en ander over vermeld. Artikel 15, lid 37 vermeldt dat partijen afspreken om op zowel de korte als de lange termijn de beschikbare kennis met elkaar te delen en tezamen kennisontwikkeling te bevorderen. In artikel 20, lid 2 spreken de partijen de intentie uit om afspraken te maken over de monitoring, gegevensverstrekking en evaluatie van de in het NBW geformuleerde doelen. In artikel 22, lid 5 staat dat het NBW niet in rechte afdwingbaar is. Alle interbestuurlijke partijen onderkennen het belang van het NBW. Volgens een medewerker van VenW is het NBW een belangrijke intentieverklaring en daarmee een belangrijk document. De provincies en waterschappen sluiten zich hierbij aan. Hoewel het NBW geen formele status heeft, is het document in de beleving van de provincies en waterschappen een heel belangrijk document dat afspraken bevat over wat de waterpartners de komende jaren op watergebied willen gaan doen. Jaarlijks verschijnt een voortgangsrapportage over het NBW.

De uitwisseling van informatie ten behoeve van WIB ligt in bovengenoemde lijn van vrijwillig overeengekomen afspraken. Het ministerie van VenW besteedt het maken van WIB uit aan het RIZA. Jaarlijks zet het RIZA de CIW-enquête uit. In deze enquête vraagt het RIZA met name waterkwaliteitsgegevens op. De informatie wordt vervolgens verwerkt in WIB. De uitwisseling van CIW-gegevens is niet wettelijk vastgelegd, maar geschiedt volgens medewerkers van het RIZA op basis van gewoonterecht en een gentlemen's agreement.

WIB werkt door in de formalisering van afspraken in interbestuurlijke relaties. De gegevensuitwisseling in het kader van WIB heeft echter met name een vrijwillig karakter (gentlemen's agreement).

Centralisatie

Binnen de rationele benadering kan monitoring doorwerken in het centraliseren van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke leidt tot een verschuiving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de richting van de centrale overheid.

In vergelijking met de derde Nota Waterhuishouding laat het rijk in de NW4 de uitwerking van het beleid veel meer over aan de uitvoeringsorganisaties en de verantwoordelijke lagere overheden in samenwerking met hun partners in de regio (RIZA en RIKZ, 2003:9). Deze ontwikkeling doet zich ook voor op de beleidsterreinen die sterke raakvlakken hebben met water. De Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling (Kabinet, 2004b) bevat de visie van het kabinet op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en de belangrijkste bijbehorende doelstellingen voor de komende decennia. In de nota is waterbeleid expliciet als één van de sturende principes voor ruimtelijke ordening opgenomen. Het kabinet beoogt in deze nota meer verantwoordelijkheden neer te leggen bij provincies en gemeenten. De sturingsfilosofie daarbij is "decentraal wat kan, centraal wat moet" (Kabinet, 2004b). Ambtenaren van het ministerie van VenW merken op dat het nationale waterbeleid niet afdwingbaar is. Ook in beleidsdocumenten wordt erkend dat steeds vaker in beleid een deel van de verantwoordelijkheid aan de doelgroepen overgelaten wordt. Het bijhouden van het zicht op wie wat doet (inspanningen) wordt echter belangrijker (RIZA en RIKZ, 2003:24-25). Hier komen monitoringsystemen om de hoek kijken. Hoewel de Europese Unie als bestuur buiten het bestek van dit onderzoek valt, is dit betoog niet compleet zonder te wijzen op de rol van Brussel bij het waterbeleid. Het Europese beleid werkt namelijk sterk door in de monitoring van het Nederlandse waterbeleid. De partijen zijn zich bewust van het feit dat Brusselse

wetgeving boven de Nederlandse wetgeving staat. De KRW wordt gezien als harde wetgeving met daarbij behorende rapportageverplichtingen. Een consequentie van de KRW is dat de autonomie van lidstaten kleiner wordt. Respondenten van de waterschappen voorzien daar al de consequenties van. “Partijen zullen bereid moeten zijn om over de eigen grenzen te kijken en oog te hebben voor het grotere geheel, het algemeen belang. Ook al impliceert dit het inleveren van een stukje autonomie” (interview medewerker waterschap).

WIB werkt op nationaal niveau niet door in de centralisatie van interbestuurlijke relaties. De decentrale uitvoering en monitoring van watertaken wordt namelijk overgelaten aan decentrale overheden. Wel is sprake van een toenemende druk uit Brussel om te voldoen aan Europese rapportageverplichtingen.

Conclusies

In dit hoofdstuk is de volgende deelvraag aan de orde: *wat is de gepercipieerde doorwerking van WIB in interbestuurlijke relaties binnen het Nederlandse openbaar bestuur?*

In deze paragraaf is een deel van deze vraag beantwoord door de gepercipieerde doorwerking van WIB in interbestuurlijke relaties te beschrijven en te analyseren vanuit de rationele benadering.

WIB werkt door in de standaardisering van processen in interbestuurlijke relaties. Standaardisering wordt echter niet nationaal afgedwongen, vandaar dat er nog steeds verschillende standaarden zijn.

WIB werkt door in de formalisering van afspraken in interbestuurlijke relaties. De gegevensuitwisseling in het kader van WIB heeft echter vooral een vrijwillig karakter (gentlemen’s agreement).

WIB werkt op nationaal niveau niet door in de centralisatie van interbestuurlijke relaties. De decentrale uitvoering en monitoring van watertaken wordt namelijk overgelaten aan decentrale overheden. Wel is sprake van een toenemende druk uit Brussel om te voldoen aan Europese rapportageverplichtingen.

De kern van de gepercipieerde doorwerking van WIB binnen de rationele benadering is weergegeven in tabel 8.3.

Tabel 8.3: Doorwerking WIB in interbestuurlijke relaties vanuit de rationele benadering

Aspect	
Standaardisering	WIB werkt door in de standaardisering van processen in interbestuurlijke relaties. Standaardisering wordt echter niet nationaal afgedwongen, om die reden zijn er verschillende standaarden.
Formalisering	WIB werkt door in de formalisering van afspraken in interbestuurlijke relaties. De gegevensuitwisseling in het kader van WIB heeft met name een vrijwillig karakter (gentlemen’s agreement).
Centralisatie	WIB werkt op nationaal niveau niet door in de centralisatie van interbestuurlijke relaties. De decentrale uitvoering en monitoring van watertaken wordt namelijk overgelaten aan decentrale overheden. Wel is sprake van een toenemende druk uit Brussel om te voldoen aan Europese rapportageverplichtingen.

Zojuist is de gepercipieerde doorwerking van WIB in interbestuurlijke relaties beschreven en geanalyseerd vanuit de rationele benadering. In de volgende paragraaf wordt de politieke benadering als uitgangspunt genomen voor de beschrijving en analyse van de gepercipieerde doorwerking van WIB.

8.4.2 Politieke benadering van interbestuurlijke monitoring

8.4.2.1 Feitelijke functies

In paragraaf 3.3 is aangegeven dat monitoring binnen de politieke benadering een *machtsbron is ter behartiging van de belangen van de betrokken actoren*. De eerste vraag is welke feitelijke functies Water in Beeld binnen de politieke benadering voor de betrokken actoren vervult.

Formeel dient WIB primair als verantwoording aan Tweede Kamer. De partijen doen daarbij wel hun best om goed in beeld te komen. Bij het RIZA constateert men dat in WIB wordt vooral getracht om te laten zien dat men goed presteert. Een treffend bewijs is de wens van het CIW om meer aandacht te besteden aan successen. Een lid van de CIW pleitte om die reden voor een meer “promotionele” benadering van WIB (vergadering CIW, 7 februari 2002). Daarnaast erkennen medewerkers van het RIZA dat WIB geen politieke boodschap bevat, omdat men dat niet wil. Wel nemen de respondenten een verschil waar tussen de ‘oude’ WIB (van CIW) en de ‘nieuwe’ WIB’s (van LBOW). De WIB’s die onder verantwoordelijkheid van CIW tot stand kwamen, waren volgens hen echte “polderprodukten”. Deze rapportages waren consensusgericht. Er werden geen harde noten gekraakt. In de beleving van respondenten van het RIKZ hadden deze rapportages een verhalend karakter. Er werd aandacht besteed aan de ondernomen activiteiten zonder deze te relateren aan de mate waarin deze activiteiten bijdroegen aan de gestelde doelen. De KRW resulteerde in een verschuiving van inspanningsverplichting naar directe resultaatsverplichting (LBOW, 2004). Gevolgen van de KRW voor het Nederlandse waterbeleid zijn volgens de respondenten van het rijk stringenter beleid, meer nadruk op resultaten en het einde van vrijblijvendheid. Deze beleving wordt ook door andere bestuurslagen gedeeld. In de beleving van de medewerkers van de provincies hecht Brussel veel belang aan resultaatverplichtingen. Als doelstellingen niet gehaald worden, dan kunnen boetes worden opgelegd. Deze boetes werken als een enorme stok achter de deur. Deze respondenten zijn van mening dat “Brussel” heel sterk doorwerkt in het beleid. Deze ontwikkeling laat ook zijn sporen na in de Nederlandse interbestuurlijke monitoringpraktijk. Ambtenaren van het ministerie van VenW nemen in Nederland een verschuiving waar van toestandsmonitoring, naar de monitoring van de inspanningen die de overheid verricht om de doelen te bereiken (Ministerie Verkeer en Waterstaat e.a., 2000). Bij het ministerie noemt men deze nieuwe vorm beleidsmonitoring. Respondenten van het RIKZ stellen vast dat binnen de werkgroep MRE monitoring op een meer sturende, hardere en stringenter manier wordt benaderd. Via de werkgroep MRE werkt deze ontwikkeling door in WIB. De medewerkers van het RIKZ constateren dat in de recente rapportages van WIB strikter verantwoording wordt afgelegd over de doelstellingen van het waterbeleid en inspanningen die met het oog op de realisatie daarvan geleverd zijn. Deze ontwikkeling plaatst actoren ook voor nieuwe uitdagingen en bedreigingen. Bij de waterschappen wijst men in dat verband op de worsteling van bestuurders met ambities aan de ene kant (ze komen graag met mooie verhalen in de pers) en afrekenen anderzijds.

Conclusies

De verantwoordingsfunctie van WIB betekent in de praktijk dat partijen hun beste kant laten zien. Kritische noten worden om die reden niet in het document gekraakt. Dit zijn uitingen van strategisch leren. Wel is er als gevolg van de KRW een verschuiving opgetreden van vrijblijvende beschouwingen naar een stringenter benadering van monitoring. Voor partijen is dat een proces van gewinning. De feitelijke functies van WIB binnen de politieke benadering zijn weergegeven in tabel 8.4.

Tabel 8.4: Functies WIB vanuit de politieke benadering

Actor	Functie
Rijksoverheid	Leren
Provincies	Geen functie
Gemeenten	Geen functie

In de volgende paragraaf wordt geanalyseerd in hoeverre WIB voldoet aan de kritische succesfactoren binnen de politieke benadering die in hoofdstuk 4 zijn onderscheiden.

8.4.2.2 Kritische succesfactoren doorwerking

In paragraaf 4.3.2.2 is een aantal kritische succesfactoren voor de doorwerking van monitors binnen de politieke benadering benoemd. Deze factoren zijn toegang, vertrouwen, belangen en concurrentie. De verwachting binnen de politieke benadering is dat *hoe toegankelijker de monitor is, hoe meer vertrouwen de monitor oproept, hoe dichter het instrument staat bij de gevestigde belangen en hoe belangrijker het instrument is voor de uitvoering van de eigen taken, des te groter de doorwerking van WIB*. In deze paragraaf wordt beschreven en geanalyseerd in hoeverre de rapportage WIB voldoet aan deze kritische succesfactoren.

Toegang

Binnen de politieke benadering is toegang tot informatie een potentiële bron van macht en om die reden niet vanzelfsprekend. De indicator is de mate waarin partijen kunnen beschikken over informatie uit monitors en de mate waarin interbestuurlijke overlegfora een open karakter hebben. In interbestuurlijke overlegfora wordt namelijk informatie uit monitors uitgewisseld.

WIB wordt breed verspreid onder de betrokkenen. De oplage van WIB is ongeveer 2500 exemplaren. Naast de Tweede Kamer, de betrokken departementen, provincies en waterschappen ontvangt ook iedere gemeente een exemplaar van WIB. De meeste respondenten hebben aangegeven dat in de meeste gevallen de benodigde informatie voor de WIB beschikbaar is. Zo stelt men bij het RIZA vast dat de informatievergaring op het gebied van waterkwaliteit en veiligheid goed verloopt. Ook is informatie over de toestand van watersystemen vrij goed op orde (RIVM, 2003). Dat geldt niet voor informatie over de waterkwantiteit en procesinformatie over de voortgang van veranderingen (KRW, WB21). Het gebrek aan informatie op dit vlak heeft te maken met het feit dat de waterkwantiteitsdoelen (nog) niet helder zijn geformuleerd. Ambtenaren van het ministerie van VenW erkennen dat het soms lastig is om regionale gegevens boven tafel te krijgen, omdat dit niet voor iedere provincies prioriteit heeft. In het algemeen zijn de waterschappen volgens het RIZA in staat om de gevraagde informatie te leveren. Wel erkennen respondenten van het RIZA dat informatie soms op verschillende manieren in de databases van de verschillende waterpartners is opgeslagen. Het is daardoor een grote uitdaging om de gegevens bij elkaar te zoeken en te toetsen. Toegang tot informatie is daarmee ook een technische aangelegenheid. Verder merken medewerkers van het RIZA op dat in het verleden

de inhoud van WIB bepaald werd door informatie die voorhanden was. Een meer vraaggestuurd instrument (mede als gevolg van de KRW) brengt overigens nieuwe uitdagingen met zich mee. Bij het RIKZ is men van mening dat het doorgaans gemakkelijker is om informatie over traditionele zaken te vergaren, dan over nieuwe thema's. Dergelijke gegevens zijn (nog) niet meteen beschikbaar. Ook bij de provincies erkent men dat er witte vlekken zijn in de beschikbaarheid van gegevens (Provincie Noord-Brabant, 2001).

Het moment waarop gegevens toegankelijk worden gemaakt (timing) kan ook van strategisch belang zijn. Zo bleek uit documenten dat de Bestrijdingsmiddelenrapportage 1994-1996 na accordatie door de CIW bewust een tijd is aangehouden, omdat "emissiebeperkende maatregelen die met name na 1996 in gang zijn gezet, zouden kunnen worden gefrustreerd door een rapport dat een somber beeld schetst van de waterkwaliteit" (CIW, secretarisaatsnotitie bij 18^e vergadering, 20 mei 1999). Het brengen van 'slecht' nieuws was niet in het belang van de betrokken partijen. De publicatie van de rapportage is dan ook in stilte verlopen. Bij het uitbrengen van het rapport is namelijk geen persbericht uitgebracht (CIW, vergadering 20 mei 1999).

Ten aanzien van de toegang tot interbestuurlijke overlegfora vermeldt artikel 1, lid 2 van het convenant dat partijen ernaar streven om andere organisaties werkzaam in de sector water te betrekken bij het convenant (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, IPO en UvW, 1997). De VNG was niet betrokken bij dit convenant, maar wel betrokken bij het NBW. In dat opzicht is sprake geweest van verbreding. In het NBW is trouwens ook vermeld dat de NGO's actief worden betrokken bij de uitvoering van het NBW (artikel 16, lid 46). Interbestuurlijke overlegfora bleken ook toegankelijk te zijn voor andere departementen. Zo kreeg het ministerie van LNV naar aanleiding van een verzoek toegang tot de regiegroep water en de coördinatiegroep water. Deelname via deze platforms betekent dat partijen ook zitting hebben in de werkgroep die de WIB produceert of de mogelijkheid hebben om kritiek te uiten op concepten.

De toegang tot gegevens ten behoeve van WIB is niet vanzelfsprekend, maar wordt wel gefaciliteerd in een interbestuurlijk platform.

Vertrouwen

Binnen de politieke benadering is het belangrijk dat partijen vertrouwen in elkaar hebben. De indicator is de mate waarin partijen die bij interbestuurlijke monitoring zijn betrokken een positieve beeldvorming hebben over de intenties van andere partijen. Negatieve beeldvorming is overigens een indicatie van wantrouwen.

Vertrouwen in de kennisinfrastructuur is volgens ambtenaren van VenW belangrijk. Ook volgens de medewerkers van de provincies is een vertrouwensbasis tussen partijen een belangrijke voorwaarde voor de interbestuurlijke uitwisseling van gegevens. Als er een vertrouwensbasis is, dan is het volgens deze respondenten niet erg om over en weer transparant te zijn. Desondanks is het wederzijdse vertrouwen tussen partijen in de wereld van het waterbeleid geen vanzelfsprekende zaak. In de interviews is een aantal subtiele signalen afgegeven. Ambtenaren van het ministerie van VenW geven toe dat het monitoren van bestuurslagen gevoelig ligt. Mede daarom neemt men bij dit ministerie (net als andere ministeries), de term afrekenen niet graag in de mond, omdat dit een negatieve klank heeft. In plaats daarvan wordt gesproken van verantwoorden. De kritische geluiden vanuit de waterschappen over de gedetailleerde bevraging door hogere overheden kan ook worden gezien als een signaal van wantrouwen. Een andere indicatie is de defensieve houding van de actoren. Dat uit zich bijvoorbeeld in wollig taalgebruik in WIB. Daarnaast is in WIB weinig

ruimte voor kritische geluiden. Een zekere angst voor transparantie blijkt ook uit de beëindiging van de Beleidsmonitor Water. Verschillende medewerkers van RIZA geven toe dat de BMW niet op rationele gronden, maar op politieke gronden beëindigd is. VenW wilde namelijk geen kritische uitspraken in de BMW. Kritische geluiden moeten volgens medewerkers van het RIZA echter niet als een bedreiging, maar als een kans worden gezien. Volgens hen zou de Beleidsmonitor Water juist als kans benaderd moeten worden. Verder was de totstandkoming van de NBW een lang en moeizaam proces. Het NBW is namelijk een jaar later getekend dan gepland. De reden hiervan waren de moeizame onderhandelingen (De Jong en Petrus, 2004).

WIB versterkt het wederzijdse vertrouwen niet. Actoren zijn namelijk weinig ontvankelijk voor kritische geluiden. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het stopzetten van de onafhankelijke Beleidsmonitor Water.

Belangen

Binnen de politieke benadering kunnen actoren verschillende belangen hebben bij interbestuurlijke monitoring. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring aansluit op de individuele en/of collectieve belangen van partijen.

Zowel het convenant uit 1997 als het NBW uit 2003 benadrukken het belang van samenwerking. Door middel van samenwerking trachten de betrokken partijen een verbetering van de informatievoorziening te realiseren en het belang van een integrale aanpak van water te onderstrepen. Samenwerking is ook noodzakelijk om te voldoen aan Europese monitoringverplichtingen. Ten aanzien van de KRW hebben de actoren die bij het waterbeleid betrokken is een aantal gemeenschappelijke belangen.

Bij de realisatie van de doelstellingen van het waterbeleid hebben de partijen het idee dat ze elkaar nodig hebben. Vanuit het oogpunt van gegevensvoorziening hebben de partijen een gezamenlijk belang om aan de rapportageverplichtingen van de KRW te voldoen. Nederland wil niet door de EU op de vingers worden getikt. Een veroordeling door het hof betekent een verlies aan prestige. Dit verkleint de onderhandelingspositie van een lidstaat. Op een later moment kunnen er ook financiële sancties aan een veroordeling worden gekoppeld. Deze boetes kunnen enorm oplopen, totdat bewezen is dat lidstaten aan de normen kunnen voldoen.

Het tweede gemeenschappelijke belang is dat rapportages die naar Brussel worden verzonden zoveel mogelijk gegevens uit bestaande monitors bevatten, zodat actoren zo min mogelijk extra inspanningen (in termen van geld en mankracht) hoeven te leveren. De verwachting is dat de huidige monitoringpraktijk niet geheel voorziet in de monitoringsopgave die de KRW vraagt. De schattingen over de extra kosten lopen uiteen. Vast staat wel dat de monitoring van de KRW aanzienlijk extra kosten met zich meebrengt. De verwachting is dat de kosten uiteindelijk aan de burger zullen worden doorberekend. Standaardisatie kan, maar hoeft niet, een collectief belang zijn. Wanneer gegevens niet eenduidig zijn, dan leidt dat tot een gebrekkige informatieuitwisseling. Dat brengt extra vertaalslagen, dus extra kosten voor partijen met zich mee. Het realiseren van efficiencywinst, een snellere en betere informatievoorziening, kostenreductie en verhoging van de kwaliteit van gegevens waren belangrijke redenen voor de oprichting van IDSW (CIW, 2002a). Met de oprichting van IDSW onderstreepten de verschillende overheden het gezamenlijke belang daarvan. Daarnaast wijzen UvW en IPO in een gezamenlijke notitie op het belang van wederzijds rapporteren over realisatie van doelen, condities en maatregelen (UvW en IPO, 2005:17).

Daarnaast treden bij monitoring ook individuele belangen op de voorgrond. Zo hebben de provincies en de waterschappen verscheidene malen aangegeven dat ze graag willen dat WIB meer aandacht besteedt aan de regionale wateren. Voor hen is het WIB een instrument om de regio nadrukkelijker op de agenda te zetten. Wat de gemeentebelangen betreft, blijkt uit de stukken dat gemeenten sterk hechten aan een verbreed rioolrecht, omdat dit een (extra) inkomstenbron voor gemeenten is. De monitoring van de KRW zien de gemeenten echter niet als gemeentetaak.

WIB voorziet zowel in gemeenschappelijke als individuele belangen.
--

Concurrentie

Binnen de politieke benadering hebben monitors een concurrerend bestaan naast andere informatiebronnen. De indicator is de mate waarin actoren interbestuurlijke monitoring prefereren in relatie tot andere instrumenten.

In het waterbeleid zijn verschillende informatiebronnen voorhanden. Ambtenaren van het ministerie van VenW bedienen zich naast monitors ook van andere informatiebronnen, zoals evaluaties, verkenningen, planstudies en andere specifieke rapportages. RWS brengt jaarlijks een voortgangsrapportage uit ten aanzien van het beheer van de rijkswateren. Naast de WIB verschijnen ook andere periodieke rapportages, zoals de voortgangsrapportage NBW en de RWSR. De voortgangsrapportage NBW verscheen voor het eerst in 2004 en biedt een overzicht van de voortgang van de afspraken uit het NBW. De RWSR verschijnt sinds 2000 op initiatief van het IPO en in samenwerking met de UvW en het RIZA. De RWSR beschrijft vierjaarlijks de toestand van (regionale) watersystemen in al haar aspecten. Uit onderzoek blijkt overigens dat er sprake is van beperkt actief gebruik van de RWSR (Questions Answers and More, 2002). Waterschappen blijken namelijk zelf over gedetailleerder data te beschikken en hebben informatie zelf als input voor RWSR aan provincie geleverd. De RWSR levert wel input voor WIB. De waterschappen maken namelijk ook eigen jaar- en monitoringrapporten. Naar aanleiding van de motie Augustein zijn aan de Tweede Kamer gebiedsgerichte rapportages over de voortgang van de waterkwaliteit toegezegd. Deze rapportage sluit (in 2002) niet overigens niet aan op de RWSR. Uit deze beschouwing blijkt dat WIB geen gemonopoliseerde informatiebron is. De 'eigen' rapportages hebben een competitief voordeel, omdat ze vaak gedetailleerder en actueler zijn en beter aansluiten op de informatiebehoeften van de betreffende actor.

De concurrentiepositie van WIB is niet sterk, omdat de betrokken partijen de voorkeur geven aan 'eigen' informatiebronnen.
--

Conclusies

De gepercipieerde mate waarin de rapportage WIB voldoet aan de kritische succesfactoren van doorwerking binnen de politieke benadering is weergegeven in tabel 8.5.

Tabel 8.5: Kritische succesfactoren doorwerking vanuit de politieke benadering

Kritische succesfactor	
Toegang	De toegang tot gegevens ten behoeve van WIB is niet vanzelfsprekend, maar wordt wel gefaciliteerd in een interbestuurlijk platform.
Vertrouwen	WIB versterkt wederzijds vertrouwen niet. Actoren zijn namelijk weinig ontvankelijk voor kritische geluiden. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het stopzetten van de onafhankelijke Beleidsmonitor Water.
Belangen	WIB voorziet zowel in gemeenschappelijke als individuele belangen.
Concurrentie	De concurrentiepositie van WIB is niet sterk, omdat de betrokken

partijen de voorkeur geven aan ‘eigen’ informatiebronnen.

Op basis van deze kritische succesfactoren moet worden geconcludeerd dat de mogelijke doorwerking van de rapportage WIB binnen de politieke benadering overwegend gering is. Hierbij moet worden opgemerkt dat de mate van geringheid enigszins varieert, in het bijzonder daar waar het de belangen van de betrokken partijen betreft.

In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed aan de gepercipieerde doorwerking van WIB binnen de politieke benadering.

8.4.2.3 Interbestuurlijke relaties

In paragraaf 4.3.2.4 is de verwachting uitgesproken dat de doorwerking van monitors binnen de politieke benadering zal neerslaan in sanctionering, politisering en/of monopolisering van interbestuurlijke relaties. In deze paragraaf wordt de gepercipieerde doorwerking van de rapportage WIB aan de hand van deze aspecten beschreven en geanalyseerd.

Sanctionering

Binnen de politieke benadering kan interbestuurlijke monitoring doorwerken in sanctionering van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring gepaard gaat met het inzetten van positieve of negatieve invloedsmogelijkheden. Een positief machtsmiddel is het stimuleren van wenselijk gedrag, bijvoorbeeld door middel van financiële prikkels. Een negatief machtsmiddel is het ontmoedigen van onwenselijk gedrag, door het implementeren van of dreigen met (financiële) sancties. De vraag is op welke wijze actoren hun machtsbronnen aanwenden om hun positie in de interbestuurlijke arena veilig te stellen.

Om te beginnen is het besef van interdependentie groot. Voor het slagen van beleid is de rijksoverheid afhankelijk van de medewerking van andere actoren (RIZA en RIKZ, 2003:24). Dit betekent dat machtsbronnen verdeeld zijn over verschillende partijen. Het ministerie van VenW financiert WIB. Het principe van “de betaler bepaalt” leidt tot invloed in de totstandkoming van WIB, dat grotendeels door RIZA wordt geschreven. Wel erkennen medewerkers van VenW dat het nationale beleid niet afdwingbaar is. Wat betreft WIB heeft VenW (regionale) informatie nodig die zij zelf niet in huis heeft. De provinciale middelen voor het waterbeheer zijn, in verhouding tot het Rijk en de waterschappen, zeer beperkt (Provincie Utrecht, 2004:12). Wel is in de wet vastgelegd dat de provincie toezicht houdt op de waterschappen. Richting de waterschappen beschikt de provincie over voldoende (juridische) sturingsinstrumenten. Naar de gemeenten toe is het instrumentarium beperkter. De gemeenten opereren veel autonomer volgens de provincies. Aangezien de provincie geen waterbeheerder is, is zij sterk afhankelijk van anderen (gemeenten + waterschappen). De rol van gemeenten is belangrijker geworden volgens de provincies. De rioleringstaak van gemeenten is bijvoorbeeld belangrijk om de waterdoelstellingen te realiseren. Het draagvlak bij gemeenten is belangrijk voor de implementatie van NBW en de KRW. Ook hebben de provincies de gemeenten nodig bij het nemen van ruimtelijke maatregelen. Tenslotte beschikken de waterschappen over informatie, dat zeker in het kader van interbestuurlijke monitoring, een belangrijke machtsbron is. Uit deze beschouwing komt naar voren dat partijen elkaar nodig hebben. Van de inzet van harde sancties is binnen de Nederlandse context geen sprake. Eventuele sancties worden, als daar aanleiding voor zou zijn, uit Brussel verwacht.

WIB werkt niet door in de sanctionering van interbestuurlijke relaties, omdat het besef van interdependentie groot is.
--

Politisering

Binnen de politieke benadering kan interbestuurlijke monitoring doorwerken in de politisering van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring interbestuurlijke strijdpunten uitlokt.

Een belangrijk discussiepunt is de financiële component van monitoring. Zowel het rijk als de gemeenten geven aan dat monitoring vaak ter discussie wordt gesteld, omdat monitoring duur is. Ook binnen het cluster MRE is er discussie over de vraag wie de werkgroepen financiert. In 2005 is de discussie gestart over de vraag wie de extra kosten van de KRW en daarbij behorende monitoringprogramma's gaat betalen. Naar schatting kan slechts 20 tot 30 procent van de kosten van de KRW-monitoring vanuit de bestaande meetprogramma's worden ingevuld. Dit betekent dat de overige 70 tot 80 procent van de kosten van de KRW-monitoring nieuwe kostenposten zijn (RIZA, 2003:43).

Ook roept monitoring discussie op, wanneer de prestaties van actoren niet goed in beeld komen. Een treffend voorbeeld is een discussie die een waterschap aanzwengelde over de toegepaste normering. Zo leidde een toegepaste normering tot een overschrijding van het MTR voor fosfaat. Het waterschap pleitte voor toepassing van een andere normering, zodat geen sprake is van overschrijding. Ook de vaststelling van de normering (bijvoorbeeld voor watersystemen) leidt tot discussie tussen provincies en waterschappen.

Ambtenaren van het ministerie van VenW erkennen dat monitoring van bestuurslagen gevoelig ligt. Iedere bestuurslaag wil meer eigen regie en minder bemoeienis van andere bestuurslagen. Wel spreekt men bij VenW de verwachting uit dat de waterschappen mogelijk in de toekomst van buitenaf gemonitord gaan worden. Hiermee zou een nieuwe weg worden ingeslagen.

De concepten van WIB leiden ook tot interbestuurlijke discussies. Een eerder genoemd discussiepunt is dat de provincies en waterschappen van mening zijn dat de aandacht voor de regio onvoldoende aan bod komt in WIB. Ook over de manier waarop conclusies zijn geformuleerd verschillen de actoren van mening. Een aantal jaren geleden werd bijvoorbeeld opgeschreven dat de voortgang van de waterkwaliteit stagneert. Sommige partijen vonden dat deze uitspraak zo niet kon. Andere partijen wezen op het feit dat de normen niet deugden en weer anderen vonden het goed om dergelijke uitspraken te doen met het oog op agendering. Een respondent van het RIZA geeft de essentie treffend weer. "Het vermogen tot zelfkritiek van de partijen in het waterbeheer is niet groot. Kritische geluiden worden uitgepolderd. Dat resulteert in wollig taalgebruik" (interview medewerker RIZA).

Ook betwisten partijen soms elkaars invloed. Zo heeft men bij het ministerie van VROM aangegeven dat DGW teveel de agenda van WIB bepaalt. Ook de provincies geven aan dat DGW de rapportage als eigen rapportage beschouwt onder het motto van wie betaalt, bepaalt. Een ander discussiepunt is de vraag of het rijk nu ook direct toezicht uit moet oefenen op de waterschappen. Deze vraag kwam op de agenda na de dijkdoorbraak in Wilnis. De provincie wil geen toezicht van het rijk op de waterschappen, omdat er anders sprake is van dubbel toezicht. De provincie ziet dus liever dat het rijk niet de waterschappen, maar de provincies daarop aanspreekt.

Het laatste interbestuurlijke discussiepunt betreft de administratieve lasten. Zowel de waterschappen als de provincies geven aan dat zij soms het gevoel hebben dat ze overvraagd

worden. Zo worden waterschappen naast de departementen bijvoorbeeld ook benaderd door de UvW voor hun jaarlijkse rapportages en de provincies (ten behoeve van het WHP). In de beleving van de waterschappen zijn de informatievragen soms ook opportunistisch van aard. Na de dijkdoorbraak in Wilnis werden de waterschappen van verschillende kanten bevraagd. Niet alleen het detailniveau van bevraging, maar ook de frequentie van de bevraging is in de beleving van de waterschappen soms wat hoog. Provincies wijzen in dat kader op het belang van monitoring op hoofdlijnen.

Een nuancering is hier wel op zijn plaats. Ondanks bovengenoemde interbestuurlijke discussiepunten hebben de partijen het besef elkaar nodig te hebben en tot interbestuurlijke samenwerking veroordeeld te zijn. Dit besef wordt met name ingegeven door de KRW en de daarbij behorende monitoringverplichtingen.

WIB werkt door in de politisering van interbestuurlijke relaties, omdat WIB interbestuurlijke discussiepunten uitlokt over financiering, normering, formuleringen, aandachtspunten, toezichtsrelaties en administratieve lasten.

Monopolisering

Binnen de politieke benadering kan interbestuurlijke monitoring doorwerken in de monopolisering van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring leidt tot verschuivingen van machtsposities en/of afhankelijkheidsrelaties.

De positie van het ministerie van VenW dreigde te worden aangetast door de Beleidsmonitor Water. Dit ministerie wilde bij de BMW een vinger in de pap hebben bij de uitkomsten en geen kritische uitspraken. Het MNP, de uitvoerder van de BMW, had echter een andere (onafhankelijke) koers voor ogen. Uiteindelijk is de stekker uit BMW getrokken en daarmee een potentieel gevaar afgewend.

De respondenten van de provincies hebben geen stellige uitspraken gedaan die duiden op een structurele verzwakking van hun positie. Wel hebben zij kritische geluiden laten horen na de dijkdoorbraak van Wilnis. De kritiek op de waterschappen heeft namelijk de roep om toezicht versterkt. Het probleem voor de provincies is dat zij formeel toezicht houden op de waterschappen. Rijkstoezicht op de waterschappen betekent niet alleen dubbel toezicht voor de waterschappen, maar ook een verzwakking van de positie van provincies.

De medewerkers van de waterschappen hebben soms het gevoel overvraagd te worden. Anderzijds geven ze aan dat de noodzaak om samen te werken groot is en dat het belangrijk is om oog te hebben voor het grote geheel, ook al impliceert dit het inleveren van een stukje autonomie.

Wanneer we een blik over de Nederlandse grens werken, dan constateren zowel het rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen dat de EU een steeds dominantere rol gaat spelen. Een indicatie daarvoor is het aantal Europese richtlijnen en rapportageverplichtingen van de lidstaten. De invloed van Brussel blijkt ook uit het feit dat in zowel de beleidsstukken als de interviews de KRW steeds weer terugkeert. De KRW vraagt om gedetailleerder informatie dan WIB. Overigens trachten partijen wel om de invloed van Brussel te pareren, door de beleidsruimte die de KRW biedt te benutten en door bijvoorbeeld de KRW zoveel mogelijk in te passen in reeds bestaande monitoringprogramma's.

WIB werkt niet door in de monopolisering van interbestuurlijke relaties, omdat sprake is van wederzijdse afhankelijkheden.

Conclusies

In dit hoofdstuk is de volgende deelvraag aan de orde: *wat is de gepercipieerde doorwerking van WIB in interbestuurlijke relaties binnen het Nederlandse openbaar bestuur?*

In deze paragraaf is een deel van deze vraag beantwoord door de gepercipieerde doorwerking van WIB in interbestuurlijke relaties te beschrijven en te analyseren vanuit de politieke benadering.

WIB werkt niet door in de sanctionering van interbestuurlijke relaties, omdat het besef van interdependentie groot is.

WIB werkt door in de politisering van interbestuurlijke relaties, omdat WIB interbestuurlijke discussiepunten uitlokt over financiering, normering, formuleringen, aandachtspunten, toezichtsrelaties en administratieve lasten.

WIB werkt niet door in de monopolisering van interbestuurlijke relaties, omdat sprake is van wederzijdse afhankelijkheden.

De kern van de gepercipieerde doorwerking van WIB binnen de politieke benadering is weergegeven in tabel 8.6.

Tabel 8.6: Doorwerking WIB in interbestuurlijke relaties vanuit de politieke benadering

Aspect	
Sanctionering	WIB werkt niet door in de sanctionering van interbestuurlijke relaties, omdat het besef van interdependentie groot is.
Politisering	WIB werkt door in de politisering van interbestuurlijke relaties, omdat WIB interbestuurlijke discussiepunten uitlokt over financiering, normering, formuleringen, aandachtspunten, toezichtsrelaties en administratieve lasten.
Monopolisering	WIB werkt niet door in de monopolisering van interbestuurlijke relaties, omdat sprake is van wederzijdse afhankelijkheden.

Zojuist is de gepercipieerde doorwerking van WIB in interbestuurlijke relaties beschreven en geanalyseerd vanuit de politieke benadering. In de volgende paragraaf wordt de culturele benadering als uitgangspunt genomen voor de beschrijving en analyse van de gepercipieerde doorwerking van WIB.

8.4.3 Culturele benadering van interbestuurlijke monitoring

8.4.3.1 Feitelijke functies

In paragraaf 3.4 is aangegeven dat monitoring binnen de culturele benadering *een gegroeide praktijk is waarin door middel van een gemeenschappelijke taal zin, richting en betekenis aan het handelen van actoren wordt gegeven*. De eerste vraag is welke feitelijke functies *Water in Beeld* binnen de culturele benadering voor de betrokken actoren vervult.

Volgens ambtenaren van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is een belangrijk winstpunt van WIB dat het gesprek met elkaar wordt aangegaan. Bij het departement geeft men aan dat het accent van WIB aanvankelijk ook nadrukkelijk lag op communicatie (en verantwoording). De WIB-rapportages die tot en met 2003 werden uitgebracht hadden een verhalend karakter.

De rapportage had vooral een functie van bindmiddel. Het was een manier om elkaar te informeren. Op een later moment werd sturing belangrijker (zie functies binnen de rationele benadering). Ook medewerkers van de provincies geven aan dat het belangrijk is dat je met elkaar in gesprek bent, elkaar waar mogelijk ondersteunt en elkaar het gevoel geeft dat je samen doelstellingen wil realiseren.

Conclusies

De belangrijkste feitelijke functie van WIB binnen de culturele benadering is communiceren. Deze functie vervult WIB voor zowel de rijksoverheid als de provincies. WIB fungeert namelijk als instrument om partijen die bij het waterbeleid betrokken zijn, met elkaar in gesprek te laten gaan. Zie tabel 8.7.

Tabel 8.7: Functies WIB vanuit de culturele benadering

Actor	Functie
Rijksoverheid	Communiceren
Provincies	Communiceren
Gemeenten	Geen functie

In de volgende paragraaf wordt geanalyseerd in hoeverre WIB voldoet aan de kritische succesfactoren binnen de culturele benadering die in hoofdstuk 4 zijn onderscheiden.

8.4.3.2 Kritische succesfactoren doorwerking

In paragraaf 4.3.3.2 is een aantal kritische succesfactoren voor de doorwerking van monitors binnen de culturele benadering benoemd. Deze factoren zijn de betekenis van monitors, de herkenbaarheid, de aansluiting op referentiekaders en interactie. De verwachting binnen de culturele benadering is dat *hoe betekenisvoller, herkenbaarder, en interactiever monitoring is en hoe meer het instrument aansluit op de referentiekaders van de betrokken partijen, des te groter de doorwerking van WIB*. In deze paragraaf wordt beschreven en geanalyseerd in hoeverre de rapportage WIB voldoet aan deze kritische succesfactoren.

Betekenis

Binnen de culturele benadering kan monitoring een betekenisvolle en zinvolle praktijk zijn. De indicator is de mate waarin actoren betrokkenheid tonen bij interbestuurlijke monitoring.

Bij het waterbeleid wordt wederzijdse betrokkenheid gezien als een belangrijke voorwaarde voor succes. Wederzijdse betrokkenheid is gesymboliseerd door bijvoorbeeld de ondertekening van het NBW door de verschillende partijen. Desondanks is er een verschil tussen intenties en de realiteit. De medewerkers van de provincies geven aan dat het moeilijk is om de gemeenten bij het waterbeleid te betrekken. Om die reden wekt het geen verbazing dat gemeenten aangeven weinig tot niets met WIB doen. Het gebrek aan kennis wordt gezien als een verklaring voor de geringe betrokkenheid van de gemeenten bij het waterbeleid (zie verslag LBOW, 7 oktober 2003; verslag vergadering regiegroep water, 16 augustus 2005). De afwezigheid van vertegenwoordigers van gemeenten op het CIW-symposium in 1999 wordt door andere partijen ervaren als een signaal van geringe gemeentelijke betrokkenheid. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat in de beleving van de provincies de gemeentelijke betrokkenheid bij het waterbeleid toeneemt (Provincie Noord-Brabant, 2004:9). In een notitie van het CIW wordt gewezen op het feit dat CIW plenair (als interbestuurlijk forum) erg belangrijk is voor de motivatie van de deelnemers en de status van de producten (CIW, notitie 16 maart 2001).

De gemeenschappelijke betekenis van WIB is niet voor alle partijen even hoog, in het bijzonder de betrokkenheid van gemeenten is gering.

Herkenbaarheid

Binnen de culturele benadering is het belangrijk dat de inhoud van de monitor herkenbaar is voor de actoren die allemaal in verschillende settings opereren. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring een gedeelde problematiek tot uitdrukking brengen.

Vooraf de KRW doet partijen beseffen voor een gedeelde wateropgave te staan. De stroomgebiedbenadering die in de KRW centraal staat, dwingt partijen om rond de tafel te gaan zitten. Stroomgebieden houden namelijk niet op bij provinciale grenzen of grenzen van waterschappen. Dat ook monitoring een gedeelde problematiek is, blijkt uit de instelling van de werkgroep met de naam Monitoring, Rapportage en Evaluatie.

Ten aanzien van WIB verschilt de herkenbaarheid per actor. Ambtenaren van het ministerie van VenW zijn vooral geïnteresseerd in landelijke beelden. WIB heeft daarmee een nationale focus. Deze beelden zijn echter minder herkenbaar voor de provincies en waterschappen, die om die reden pleiten voor meer aandacht voor de regionale problematiek.

WIB brengt in zekere mate een gedeelde problematiek tot uitdrukking.

Aansluiting op referentiekaders

Binnen de culturele benadering is het belangrijk dat interbestuurlijke monitors aansluiten op de verschillende referentiekaders van de betrokken actoren. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring aansluiting zoekt en/of vindt bij bestaande interbestuurlijke praktijken.

Door de nationale focus van WIB wordt het instrument onvoldoende als gedeeld onderzoeksinstrument beleefd. Wel heeft WIB in de loop der tijd een aantal veranderingen ondergaan. Om te beginnen is WIB de opvolger van twee afzonderlijke rapportages, namelijk de VGR en de LWSR. Met WIB werd getracht om de toegankelijkheid van de rapportage en de aantrekkelijkheid voor diverse doelgroepen (op nationaal, regionaal en lokaal niveau) te verbeteren. Een knelpunt van de twee voorlopers van WIB was de geringe hoeveelheid beschikbare informatie over de voortgang van de uitvoering van maatregelen in de regionale wateren. Een ander knelpunt was het ontbreken van een kort samenvattend rapport voor bestuurders van zowel de voortgang in de uitvoering van maatregelen als de ontwikkelingen in de toestand van watersystemen (brief voorzitter werkgroep VII aan voorzitter CIW, 20 mei 1997). De 'nieuwe' integrale rapportage is beperkt tot actuele onderwerpen op hoofdlijnen. Detail-informatie is beschikbaar op een cd-rom. De inhoud van WIB sluit aan op de structuur en inhoud van het Regeringsvoornemen NW4. Het aantal pagina's sterk teruggebracht van ruim driehonderd (verdeeld over twee rapporten) tot tachtig. Ook zijn de ambtelijke schrijfstijl en sobere vormgeving vervangen door ene vlotte schrijfstijl en een aantrekkelijke vormgeving (brief voorzitter werkgroep VII aan voorzitter CIW, 25 mei 1998). Rond 1999/2000 wordt in WIB meer aandacht besteed aan beleidsaanbevelingen. WIB krijgt daarmee een beleidsmatiger karakter. Ook besteedt de WIB in tegenstelling tot voorgaande edities meer aandacht aan de regionale wateren. Ook verdwijnt het evaluatieve aspect naar de achtergrond. Voorheen werd in WIB de inhoudsopgave van de NW4 gevolgd. In 2006 zullen de KPI's uit de begroting van VenW in Water in Beeld worden opgenomen.

WIB wordt in geringe mate beleefd als een gedeeld onderzoeksinstrument.

Interactie

Een voorwaarde binnen de culturele benadering is dat interbestuurlijke monitoring een interactief proces is, zodat gezamenlijke ervaringen kunnen worden opgedaan en een gemeenschappelijke interbestuurlijke taal gecreëerd kan worden. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring interbestuurlijke interacties en samenwerking intensificeert.

Het waterbeleid en WIB hebben geresulteerd in meer interbestuurlijke interacties. In het NW4 staat dat samenwerking een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van de doelstellingen van het waterbeleid is (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998). Desondanks verloopt de interbestuurlijke samenwerking moeizaam (Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000). Respondenten van het ministerie van VenW nemen op dat vlak wel verbeteringen waar. WIB 2004 vermeldt dat de samenwerking tussen de verschillende waterbeheerders in 2004 verbeterd is (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004). Ook heeft het NBW volgens medewerkers van VenW tot veel intensievere samenwerking geleid. Wel moet de samenwerking met lagere overheden extra aandacht krijgen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003:35). Ook de respondenten uit de provincies geven aan dat de samenwerking op het terrein van water redelijk tot goed verloopt. De waterschappen zijn kritischer over de samenwerking met het rijk en gemeenten (LBOW, 2005).

Wat betreft WIB moet worden vermeld dat er ten tijde van de CIW/CUWVO in totaal acht werkgroepen actief waren. Werkgroep VII (Informatievoorziening en Rapportages) coördineerde de informatievoorziening en stelde de voortgangsrapportages op. De samenstelling van deze werkgroepen bestond uit vertegenwoordigers van de verschillende bestuurslagen. Daarmee was WIB in zekere mate een interactief produkt. Er was ruimte voor inbreng vanuit de verschillende partijen. Onder de huidige Regiegroep Water zijn zeven clusters gehangen, waaronder het cluster Monitoring, Rapportage en Evaluatie (MRE). Onder het cluster MRE vallen een aantal subwerkgroepen en projectgroepen, waaronder de projectgroep WIB. Zowel de voorzitter als de secretaris van deze projectgroep worden geleverd door RIZA. Wat betreft het RIZA is interactie nadat WIB is uitgebracht ook een aandachtspunt (namelijk nazorg).

WIB leidt tot meer interbestuurlijke interacties, desondanks verloopt de samenwerking moeizaam.

Conclusies

De gepercipieerde mate waarin de rapportage WIB voldoet aan de kritische succesfactoren van doorwerking binnen de culturele benadering is weergegeven in tabel 8.8.

Tabel 8.8: Kritische succesfactoren doorwerking vanuit de culturele benadering

Kritische succesfactor	
Betekenis	De gemeenschappelijke betekenis van WIB is niet voor alle partijen even hoog, in het bijzonder de betrokkenheid van gemeenten is gering.
Herkenbaarheid	WIB brengt in zekere mate een gedeelde problematiek tot uitdrukking.
Aansluiting referentiekaders	WIB wordt in geringe mate beleefd als een gedeeld onderzoeksinstrument.
Interactie	WIB leidt tot meer interbestuurlijke interacties, desondanks verloopt de samenwerking moeizaam.

Op basis van deze kritische succesfactoren moet worden geconcludeerd dat geen eenduidig oordeel kan worden gegeven over de mogelijke doorwerking van de rapportage WIB binnen de culturele benadering.

In de volgende paragraaf wordt aandacht besteed aan de gepercipieerde doorwerking van WIB binnen de culturele benadering.

8.4.3.3 Interbestuurlijke relaties

In paragraaf 4.3.3.4 is de verwachting uitgesproken dat de doorwerking van monitors binnen de culturele benadering zal neerslaan in ritualisering, convergentie en/of gedeelde conceptualisering van interbestuurlijke relaties. In deze paragraaf wordt de gepercipieerde doorwerking van de rapportage WIB aan de hand van deze aspecten beschreven en geanalyseerd.

Ritualisering

Binnen de culturele benadering kan interbestuurlijke monitoring doorwerken in de ritualisering van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring terugkerende gebeurtenissen initieert.

In het kader van het waterbeleid en –monitoring zijn, zoals eerder is vastgesteld, verschillende overlegstructuren opgericht (zie bijlage 9). Ten tijde van de CIW werd WIB opgesteld door werkgroep VII (Informatievoorziening en Rapportages). Conceptrapportages werden besproken in de CIW en ondertekend door de voorzitter van de CIW. In 2001 werd de naam van deze werkgroep veranderd in Monitoring en Evaluatie. Onder de huidige structuur van het LBOW verzorgt het cluster MRE (Monitoring, rapportage en evaluatie) de rapportage WIB. De concepten worden besproken in de Regiegroep en het LBOW. De staatssecretaris van VenW ondertekent de uiteindelijke versie. Dit ritueel herhaalt zich elk jaar opnieuw.

Het tekenen van het Nationaal Bestuursakkoord Water was een betekenisvol moment, omdat partijen daarmee uitdrukking gaven aan het feit dat ze wateropgaven gezamenlijk wilden aanpakken. Ook in WIB wordt het belang van samenwerking voortdurend onderstreept. Een belangrijke (terugkerende) gebeurtenis was dat de presentatie van WIB gepaard ging met een symposium. Een symposium is niet alleen gericht op kennisuitwisseling, maar heeft ook een sociale en bindingscomponent. Een soortgelijke functie had het CIW-congres. Een afgeleide doelstelling was namelijk het vergroten van het CIW-gevoel (CIW, notitie, 6 februari 2003).

WIB werkt door in de ritualisering van interbestuurlijke relaties, omdat deze monitor leidt tot terugkerende sociale gebeurtenissen.

Convergentie

Binnen de culturele benadering kan interbestuurlijke monitoring doorwerken in de convergentie van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring verkokerde praktijken, structuren en/of routines doorbreekt.

In een notitie erkent het CIW dat een samenbindend CIW-gevoel ontbreekt (CIW, notitie, 6 februari 2003). Om meer onderlinge binding tot stand te brengen zijn diverse initiatieven ontplooid. Een voorbeeld is het eerder besproken CIW congres, waarmee mede een vergroting van het CIW-gevoel werd beoogd. Een andere activiteit was het opzetten van een gezamenlijke communicatiestrategie in samenwerking met een extern bureau. Als gevolg van de oprichting van het LBOW is dit traject echter niet afgerond. Verschillende respondenten

hebben aangegeven dat het belangrijk is dat partijen over de grenzen van hun eigen taakveld heen kijken. Volgens medewerkers van de waterschappen wordt nu te vaak vanuit de eigen perceptie naar de werkelijkheid gekeken. Dat blijkt ook uit het naast elkaar bestaan van verschillende rapportages en standaardisatieprojecten. In discussies in de Tweede Kamer wordt de verkokering in het waterbeleid op rijksniveau als probleem aan de orde gesteld (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 27625, nr. 28). De Commissie Waterbeheer 21^e eeuw (2000) constateert eveneens dat het waterbeheer verkokerd is. Ook beleid en monitoring zijn volgens ambtenaren van het ministerie van VenW gescheiden circuits. De wereld van beleid is doorgaans niet geïnteresseerd in monitoring, omdat beleidsvragen dynamisch zijn als gevolg van de politieke realiteit. De wereld van monitoring is doorgaans technisch geïnteresseerd en heeft vaak weinig feeling met wat er beleidsmatig speelt. Ook intern is sprake van verkokering. Een provinciaal voorbeeld is het feit dat er intern gewerkt wordt met verschillende doelenbomen.

WIB werkt niet door in de convergentie van interbestuurlijke relaties, omdat verkokerde praktijken en structuren door deze monitor niet doorbroken worden.
--

Uniformering

Binnen de culturele benadering kan interbestuurlijke monitoring doorwerken in de uniformering van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring gedeelde terminologie en/of gedeelde concepten creëert.

WIB was aanvankelijk een produkt van het CIW. De beleving van de identiteit van de CIW wisselde. De CIW leefde in vakinhoudelijke kringen, maar niet bij het (water)bestuur (CIW, vergadering 8 februari 2001). De opvolger van de CIW, het LBOW, werd opgericht in 2004. Gezien de recente oprichtingsdatum is het nog te vroeg om uitspraken te doen over de beleving van de identiteit van het LBOW.

Een aantal concepten keren stelselmatig terug in WIB en andere waterbeleidsdocumenten. Een dominant dubbelconcept is veerkrachtig watersysteem. Dit concept werd geïntroduceerd in de NW4 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998:11). Beide begrippen zijn bedoeld als metafoer en als hulpmiddel om na te denken over de strategieën die mogelijk zijn bij de inrichting en het beheer van de Nederlandse wateren (RIVM/MNP, 2004:31). Water in Beeld 1998 vermeldt dat het concept veerkracht binnen zeer korte tijd een gevleugelde uitdrukking werd, die in vrijwel elke gesproken of geschreven tekst over water minstens eenmaal voorkomt. “Kennelijk vertolkte de term ‘veerkracht’ gevoelsmatig een complex van kwaliteiten die menigene tot op dat moment in veel omstandiger bewoordingen had beschreven” (CIW, 1998b:14). Het concept (veerkrachtig) watersysteem wordt niet alleen systematisch vermeld in WIB (CIW, 1998b; CIW, 1999; CIW, 2001c; CIW, 2002b) maar keert ook terug in de documenten van de andere actoren (Provincie Noord-Brabant, 2002; Waterschap De Aa, 2000; Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, 2003; Gemeente Tilburg, 2002). De notie van samenwerking is vermeld in WIB (CIW, 1998b; CIW, 2002b), in documenten (Provincie Noord-Brabant, 2001, 2002, 2004; Provincie Utrecht, 2004; Waterschap De Aa, 2000; Waterschap De Maaskant, 2000; Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, 2003; UwV en IPO, 2005, Gemeente Tilburg, 1997, 2002) en is ook vaak genoemd in interviews. Verder vermeldt WIB 2002 dat het waterbeheer steeds meer en duidelijker raakvlakken krijgt met andere beleidsterreinen (CIW, 2002b:11). De noodzaak van integraal waterbeleid vinden we ook terug in documenten van andere partners (provincie Noord-Brabant, 2001 en 2002; provincie Utrecht, 2004; gemeente Tilburg, 1997 en 2002; Waterschap De Aa, 2000). In interviews werd dit thema overigens minder vaak genoemd. Daarnaast is in alle WIB's structureel aandacht besteed aan het internationale waterbeleid,

met name de KRW. Dit thema is ook opgepakt door de andere betrokken actoren (Waterschap De Maaskant, 2000; Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, 2003). Ook in interviews kwam de KRW nadrukkelijk aan de orde. Een ander gedeeld concept is duurzaamheid. Deze term is gebruikt in WIB (CIW, 1998b; CIW, 1999), maar ook in andere beleidsdocumenten (Provincie Noord-Brabant, 2002; Provincie Utrecht, 2004; Waterschap De Maaskant, 2000; Waterschap De Aa, 2000; Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, 2003; Gemeente Tilburg, 1997 en 2002). In interviews is deze term niet of nauwelijks genoemd door de respondenten. Dat geldt ook voor het concept waterketen, dat overigens wel frequent in WIB en andere documenten opduikt (CIW, 2000; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004; Waterschap De Aa, 2000; Waterschap De Maaskant, 2000; Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, 2003). Omgekeerd pikt ook het rijk signalen van lagere overheden op. Zo is in WIB 2005 gewezen op de noodzaak om administratieve lasten te verminderen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005:48).

WIB werkt door in de uniformering van taal in interbestuurlijke relaties, omdat de monitor een aantal gedeelde concepten genereert, zoals veerkracht, duurzaamheid, samenwerking, integraal beleid en administratieve lasten.

Conclusies

In dit hoofdstuk is de volgende deelvraag aan de orde: *wat is de gepercipieerde doorwerking van WIB in interbestuurlijke relaties binnen het Nederlandse openbaar bestuur?*

In deze paragraaf is een deel van deze vraag beantwoord door de gepercipieerde doorwerking van WIB in interbestuurlijke relaties te beschrijven en te analyseren vanuit de culturele benadering.

WIB werkt door in de ritualisering van interbestuurlijke relaties, omdat deze monitor leidt tot terugkerende sociale gebeurtenissen.

WIB werkt niet door in de convergentie van interbestuurlijke relaties, omdat verkokerde monitoringpraktijken en structuren door deze monitor niet doorbroken worden.

WIB werkt door in de uniformering van taal in interbestuurlijke relaties, omdat de monitor een aantal gedeelde concepten genereert, zoals veerkracht, duurzaamheid, samenwerking, integraal beleid en administratieve lasten.

De kern van de gepercipieerde doorwerking van WIB binnen de culturele benadering is weergegeven in tabel 8.9.

Tabel 8.9: Doorwerking WIB in interbestuurlijke relaties vanuit de culturele benadering

Aspect	
Ritualisering	WIB werkt door in de ritualisering van interbestuurlijke relaties, omdat deze monitor leidt tot terugkerende sociale gebeurtenissen.
Convergentie	WIB werkt niet door in de convergentie van interbestuurlijke relaties, omdat verkokerde monitoringpraktijken en structuren door deze monitor niet doorbroken worden.
Uniformering	WIB werkt door in de uniformering van taal in interbestuurlijke relaties, omdat de monitor een aantal gedeelde concepten genereert, zoals veerkracht, duurzaamheid, samenwerking, integraal beleid en administratieve lasten.

De doorwerking van WIB is nu vanuit drie verschillende benaderingen in beeld gebracht. In de volgende paragraaf zal de deelvraag op basis van de vergaarde empirische inzichten worden beantwoord.

8.5 Conclusies

In dit hoofdstuk stond de volgende deelvraag centraal: *wat is de gepercipieerde doorwerking van WIB in interbestuurlijke relaties binnen het Nederlandse openbaar bestuur?*

Conform het onderzoeksdesign is deze vraag beantwoord aan de hand van drie verschillende benaderingen van doorwerking van WIB in interbestuurlijke relaties.

Rationele benadering

Binnen de rationele benadering werkt WIB door in de standaardisering van processen in interbestuurlijke relaties. Standaardisering wordt echter niet nationaal afgedwongen, om die reden zijn er verschillende standaarden.

Daarnaast werkt WIB door in de formalisering van afspraken in interbestuurlijke relaties. De gegevensuitwisseling in het kader van WIB heeft met name een vrijwillig karakter (gentlemen's agreement).

Ten slotte werkt WIB niet door in de centralisatie van interbestuurlijke relaties. De decentrale uitvoering en monitoring van watertaken wordt namelijk overgelaten aan decentrale overheden. Wel is sprake van een toenemende druk uit Brussel om te voldoen aan Europese rapportageverplichtingen.

Politieke benadering

Binnen de politieke benadering werkt WIB niet door in de sanctionering van interbestuurlijke relaties, omdat het besef van interdependentie groot is.

Daarnaast werkt WIB door in de politisering van interbestuurlijke relaties, omdat WIB interbestuurlijke discussiepunten uitlokt over financiering, normering, formuleringen, aandachtspunten, toezichtsrelaties en administratieve lasten.

Ten slotte werkt WIB niet door in de monopolisering van interbestuurlijke relaties, omdat sprake is van wederzijdse afhankelijkheden.

Culturele benadering

Binnen de culturele benadering werkt WIB door in de ritualisering van interbestuurlijke relaties, omdat deze monitor leidt tot terugkerende sociale gebeurtenissen.

Daarnaast werkt WIB niet door in de convergentie van interbestuurlijke relaties, omdat verkokerde monitoringpraktijken en structuren door deze monitor niet doorbroken worden.

Ten slotte werkt WIB door in de uniformering van taal in interbestuurlijke relaties, omdat de monitor een aantal gedeelde concepten genereert, zoals veerkracht, duurzaamheid, samenwerking, integraal beleid en administratieve lasten.

De eindconclusies zijn weergegeven in tabel 8.10.

Tabel 8.10: Doorwerking WIB in interbestuurlijke relaties

Rationeel Perspectief	Politiek Perspectief	Cultureel Perspectief
<i>Standaardisering</i> Doorwerking, want WIB genereert afgesproken standaarden.	<i>Sanctionering</i> Geen doorwerking, want WIB vergroot besef van interdependentie.	<i>Ritualisering</i> Doorwerking, want WIB leidt tot terugkerende sociale gebeurtenissen.
<i>Formalisering</i> Doorwerking, want WIB voedt vrijwillige afspraken.	<i>Politisering</i> Doorwerking, want WIB versterkt interbestuurlijke discussies.	<i>Convergentie</i> Geen doorwerking, want WIB doorbreekt verkokerde praktijken en structuren niet.
<i>Centralisatie</i> Geen doorwerking, want decentralisatie is een feit.	<i>Monopolisering</i> Geen doorwerking, want wederzijdse afhankelijkheden blijven bestaan.	<i>Uniformering</i> Doorwerking, want WIB genereert gedeelde concepten.

In het volgende hoofdstuk worden de empirische resultaten van de drie cases met elkaar vergeleken en geconfronteerd.

Hoofdstuk 9: Vergelijking case-study's

“Ieder mens verlangt van nature naar kennis.”

Aristoteles (384 v.Chr. – 322 v.Chr.).

9.1 Inleiding

In de vorige drie hoofdstukken is de gepercipieerde doorwerking van drie verschillende monitors in interbestuurlijke relaties binnen het Nederlandse openbaar bestuur beschreven en geanalyseerd. In dit hoofdstuk worden de empirische bevindingen uit de drie onderzochte case-study's met elkaar vergeleken. Op basis van deze vergelijking wordt nader inzicht vergaard in de gepercipieerde doorwerking van interbestuurlijke monitors in interbestuurlijke relaties en kunnen nuanceringen worden aangebracht. Tevens zal worden beschreven in hoeverre de kritische succesfactoren verklaringen bieden voor de waargenomen beelden van doorwerking. Met behulp van dit hoofdstuk kan antwoord worden gegeven op de vraagstelling van dit onderzoek: *op welke wijze werkt monitoring door in interbestuurlijke relaties?*

Dit hoofdstuk heeft de volgende opbouw. In paragraaf 9.2 worden de feitelijke functies van de bestudeerde interbestuurlijke monitors met elkaar vergeleken. In paragraaf 9.3 wordt de mate waarin de bestudeerde interbestuurlijke monitors voldoen aan de kritische succesfactoren beschreven en vergeleken. In paragraaf 9.4 wordt de gepercipieerde doorwerking van de bestudeerde monitors in interbestuurlijke relaties binnen het Nederlandse openbaar bestuur beschreven en vergeleken. In paragraaf 9.5 wordt beschreven in hoeverre de kritische succesfactoren de gepercipieerde doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties verklaren. In paragraaf 9.6 staan de conclusies.

9.2 Functies van interbestuurlijke monitors

Uit de inventarisatie van monitors die in het kader van deze studie is uitgevoerd, is gebleken dat monitors formeel vier verschillende functies kunnen vervullen. Deze functies zijn signaleren, sturen en verantwoorden, leren en communiceren (zie hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 is beredeneerd dat deze functies in de praktijk een verschillende invulling kunnen krijgen. Om die reden worden de feitelijke functies van de bestudeerde interbestuurlijke monitors beschreven en geanalyseerd vanuit verschillende benaderingen, namelijk de rationele benadering (paragraaf 9.2.1), de politieke benadering (paragraaf 9.2.2) en de culturele benadering (9.2.3).

9.2.1 Rationele benadering

In paragraaf 3.2 is signaleren binnen de rationele benadering omschreven als het op structurele basis aanleveren van relevante beleidsinformatie om onzekerheden te reduceren. Sturen en verantwoorden betreft de mogelijkheid tot monocentrische beïnvloeding van het beleid (conform de doelen van de monitorende actor). Leren is het aanreiken van vergelijkingsmateriaal op grond waarvan de monitorende actor corrigerende beleidsmaatregelen kan nemen die beter aansluiten op zijn doelen en de

effectiviteit van beleid vergroot. Communiceren betreft het faciliteren van de overdracht van informatie.

De belangrijkste functie van interbestuurlijke monitors voor de rijksoverheid binnen de rationele benadering is signaleren. Het Jaarboek GSB fungeert namelijk als naslagwerk en als input voor andere rapportages. Het NEM levert input voor rapportages van het MNP (waaronder de Natuurbalans), monitoringrapportages voor Brussel (in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn) en vormt de basis van de meetnetrapportages van de Particuliere Gegevensbeherende Organisaties (PGO's). De Natuurbalans agendeert nieuwe ontwikkelingen en heeft eveneens de functie van naslagwerk. Ook heeft het openbaar bestuur een toenemende aandacht voor het signaleren van toekomstige ontwikkelingen (namelijk prognoses). Ten slotte fungeert ook Water in Beeld (WIB) als naslagwerk en als input voor andere rapportages. Uit deze beschrijving blijkt dat de signalerende betekenis van monitoring binnen de rationele benadering voor de rijksoverheid vooral gezocht moet worden in het fungeren als naslagwerk en het leveren van input voor andere rapportages.

Interbestuurlijke monitors vervullen in de praktijk voor de rijksoverheid in geringere mate de functie van sturen en verantwoorden en communiceren. De belangrijkste reden voor het feit dat interbestuurlijke monitors door de rijksoverheid in geringe mate worden gebruikt om (bij) te sturen is het geringe sturingspotentieel van interbestuurlijke monitors. Hier is een aantal verklaringen voor. De eerste verklaring is dat beleidsdoelstellingen niet altijd helder zijn verwoord. Dit kan rationale oorzaken hebben (namelijk de complexiteit van het beleid), maar ook politieke oorzaken hebben (namelijk de angst om afgerekend te worden). De tweede verklaring is dat niet altijd helder is hoe men concreet wil sturen (bijvoorbeeld op output of effecten). Uit de literatuur blijkt dat effectsturing lastig is, omdat effecten van beleid in geringe mate rechtstreeks zijn te beïnvloeden. Exogene factoren spelen namelijk ook een rol, bijvoorbeeld de ontwikkeling van de economie (Wholey en Hatry, 1992; Van der Dussen, 2001). De casus van het GSB bevestigt deze constatering, omdat men van effectsturing (GSB II) is overgestapt naar outputsturing (GSB III). De derde verklaring is dat informatie uit monitors soms als ontoereikend wordt gezien voor gerichte sturingsinterventies. Zo bieden monitors bijvoorbeeld doorgaans geen verklaringen voor de waargenomen ontwikkelingen. Wat betreft de functie van verantwoording vervult met name de rapportage WIB deze functie. Door middel van deze rapportage legt de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat namelijk verantwoording af aan de Tweede Kamer. Aangezien deze verantwoording is beperkt tot de Rijksoverheid, is van interbestuurlijke verantwoording geen sprake.

Ten aanzien van de communicatieve functie van monitors binnen de rationele benadering hebben de cases nauwelijks aanknopingspunten opgeleverd. Deze functie is slechts eenmaal genoemd (door één gemeente). Wel is tijdens de studie het inzicht vergaard dat aanbieders ("zenders") en ontvangers van informatie in de interbestuurlijke monitoringspraktijk niet zo duidelijk van elkaar zijn te onderscheiden als het klassieke communicatiemodel doet vermoeden. Zo zijn bijvoorbeeld de provincies en de steden niet alleen de verstrekkers van informatie ten behoeve van interbestuurlijke monitors, maar tegelijk ook een doelgroep van interbestuurlijke monitors.

Voor provincies en gemeenten zijn signaleren en leren de belangrijkste functies van interbestuurlijke monitors binnen de rationele benadering. Dit leren heeft vooral het karakter van benchmarking. Zo wordt het Jaarboek GSB in de praktijk door steden gebruikt om vergelijkingen te maken met andere steden. Datzelfde geldt voor de Natuurbalans, die door provincies wordt gebruikt om vergelijkingen te maken met andere provincies. Van systematische benchmarking op basis van interbestuurlijke monitors is echter geen sprake.

Conclusies

De belangrijkste functie van interbestuurlijke monitors binnen de rationele benadering is signaleren. Deze functie vervullen rijksmonitors voor zowel de rijksoverheid als de provincies. De feitelijke functies van interbestuurlijke monitors in de rationele benadering zijn weergegeven in tabel 9.1.

Tabel 9.1: Functies interbestuurlijke monitors in rationele benadering

	Signaleren	Sturen en verantwoorden	Leren	Communiceren
Rijksoverheid	X	X		
Provincies	X		X	
Gemeenten			X	X

In de volgende paragraaf worden de feitelijke functies van interbestuurlijke monitors beschreven en geanalyseerd vanuit de politieke benadering.

9.2.2 Politieke benadering

In paragraaf 3.3 is signaleren binnen de politieke benadering omschreven als het betwisten van en heronderhandelen over waargenomen signaleren om de eigen informatiepositie in de arena te handhaven of te versterken ten koste van concurrerende actoren. Sturen en verantwoorden is het genereren van informatie (en daarmee macht) waarmee actoren hun posities trachten te handhaven of te versterken. De verkregen transparantie biedt mogelijkheden om controle uit te oefenen, maar kan ook resulteren in een versterkte positie bij ruilrelaties. Leren is het inzetten van monitors om eigen belangen te behartigen. Communiceren is de inzet van monitors als overredingsinstrument om de beeldvorming van andere actoren in de gewenste richting te beïnvloeden.

De belangrijkste functie van interbestuurlijke monitors voor de rijksoverheid binnen de politieke benadering is leren. In twee van de drie bestudeerde cases (GSB en WIB) wordt de monitor namelijk gebruikt als instrument om met name de successen van het beleid te laten zien. Echt kritische noten worden in de rapportages niet gekraakt. In WIB trachten partijen hun beste kant te laten zien. Dit zou ook als een vorm van strategisch communiceren kunnen worden gezien, omdat het belichten van successen immers niet bedreigend is voor de positie van de betrokken actoren.

Een opvallende uitkomst van deze studie is dat strategisch leren met name plaatsvindt op provinciaal en gemeentelijk niveau. Interbestuurlijke monitors bieden in de praktijk dus kansen voor provinciale en gemeentelijke overheden, hoewel zij doorgaans niet de initiatiefnemers van interbestuurlijke monitors zijn. Wat betreft het GSB gebruiken de steden bijvoorbeeld het Jaarboek GSB om de stedelijke

problematiek ‘hard’ te kunnen maken en om zodoende claims voor extra rijksmiddelen te onderbouwen. In het GSB hebben steden tevens geanticipeerd op mogelijke negatieve sancties van het rijk door ambitieniveaus bij te stellen. Ook met behulp van de Natuurbalans onderbouwen provincies claims voor (meer) rijksmiddelen. Daarnaast is in de verschillende cases naar voren gekomen dat interbestuurlijke monitors gebruikt worden om de standpunten van de steden en de provincies te onderbouwen, te bevestigen of te versterken. Dat geldt voor het Jaarboek GSB, het NEM en de Natuurbalans. Zo wordt het Jaarboek GSB door de steden, al dan niet terecht, aangevoerd als bewijs van een hoge administratieve lastendruk. Ook externe organisaties die niet direct betrokken zijn bij de interbestuurlijke monitoring (zoals maatschappelijke organisaties) gebruiken volgens de respondenten informatie uit monitors om te lobbyen.

De functie van sturen en verantwoorden blijkt in de onderzochte casus in politieke zin geen belangrijke feitelijke functie te zijn. Wel wordt het potentieel van deze functie door de deelnemers erkend. De provincies en gemeenten hebben namelijk de vrees dat interbestuurlijke monitors in de toekomst gebruikt kunnen gaan worden om hen af te rekenen. Wat betreft het GSB hebben de steden een zekere vrees dat het Jaarboek GSB als instrument gebruikt wordt om de steden ter verantwoording te roepen. Hiermee is ook een verklaring vanuit de politieke benadering gegeven voor het feit dat het benoemen van meetbare resultaten in de praktijk veel discussie oproept en moeizaam verloopt, namelijk de vrees om op basis van concrete doelstellingen afgerekend te worden). Het is de vraag in hoeverre deze vrees terecht is. In de onderzochte cases zijn namelijk geen indicaties van geïmplementeerde afrekenmechanismen aangetroffen. Als het aan het ministerie van BZK ligt, zal het jaarboek GSB in de nabije toekomst wel nadrukkelijker gaan fungeren als verantwoordingsdocument van de steden aan het rijk. Dreigen met sancties kan overigens ook gezien worden als machtspolitiek. Uit de cases blijkt wel dat zowel op Europees niveau (Vogel- en Habitatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water) als op nationaal niveau (VBTB en prestatiemeting) de trend van aandacht voor resultaten doorzet. De verwachting van de respondenten in de onderzochte cases is dat deze ontwikkeling de politieke verantwoordings- en afrekenfunctie van monitoring versterkt. Verschillende respondenten nemen wat dat betreft een verschuiving waar van toestandsmonitoring en inspanningsverplichtingen naar beleidsmonitoring en resultaatverplichtingen.

Conclusies

De belangrijkste functie van interbestuurlijke monitors binnen de politieke benadering is leren. Deze functie vervullen interbestuurlijke monitors op alle bestuurslagen. De feitelijke functies van interbestuurlijke monitors in de politieke benadering zijn weergegeven in tabel 9.2.

Tabel 9.2: Functies interbestuurlijke monitors in politieke benadering

	Signaleren	Sturen en verantwoorden	Leren	Communiceren
Rijksoverheid			X	
Provincies			X	
Gemeenten			X	

In de volgende paragraaf worden de feitelijke functies van interbestuurlijke monitors beschreven en geanalyseerd vanuit de culturele benadering.

9.2.3 Culturele benadering

In paragraaf 3.4 is signaleren binnen de culturele benadering omschreven als het construeren en uitbeelden van een betekenisvolle werkelijkheid. Sturen en verantwoorden is het (her)bevestigen van de mythe van zingevende interventies in een beleidsveld. Leren is het realiseren van gedeelde praktijken die tot uiting kunnen komen in gedeelde artefacten, normen en waarden en/of basisassumpties. Communiceren is het creëren van een gemeenschappelijke taal waarmee de beleidspraktijk op een zinvolle wijze beschreven en geïnterpreteerd wordt.

De belangrijkste functie van interbestuurlijke monitors voor zowel rijk, provincies en gemeenten binnen de culturele benadering is communiceren. Een belangrijk doel van het Jaarboek GSB is het aangaan van betekenisvolle interbestuurlijke interacties. Ook het NEM en de Natuurbalans beogen partijen nader tot elkaar te brengen door middel van duurzame en betekenisvolle interacties. Deze interacties kunnen leiden tot meer wederzijdse binding en draagvlak voor het natuurbeleid. De communicerende functie vinden we eveneens terug bij WIB, dat een instrument is om partijen die bij het waterbeleid betrokken zijn, met elkaar in gesprek te laten gaan, een betekenisvolle dialoog tot stand te brengen en wederzijdse betrokkenheid te realiseren.

Ten aanzien van signaleren en sturen en verantwoorden kan worden geconstateerd dat de waarde van monitoring als instrument door geen enkele actor ter discussie is gesteld. Wel zijn in de cases kritische noten gekraakt over specifieke monitors, maar dat heeft betrekking op de specifieke uitwerking en implementatie van het instrument en niet op het nut van systematische informatievergaring als zodanig.

Wat betreft leren binnen de culturele benadering kan worden geconstateerd dat monitoring altijd een meerjarig karakter heeft en om die reden geleidelijk interbestuurlijke routines in gang zet. Om die reden wordt deze functie doorgaans niet herkend door de respondenten. In paragraaf 9.4.3 wordt nader aandacht besteed aan de ritualiserende betekenis van interbestuurlijke monitors.

Conclusies

De belangrijkste functie van interbestuurlijke monitors binnen de culturele benadering is communiceren. Deze functie vervullen interbestuurlijke monitors met name voor de rijksoverheid en de provincies. De feitelijke functies van interbestuurlijke monitors in de culturele benadering zijn weergegeven in tabel 9.3.

Tabel 9.3: Functies interbestuurlijke monitors in culturele benadering

	Signaleren	Sturen en verantwoorden	Leren	Communiceren
Rijksoverheid				X
Provincies				X
Gemeenten				X

Eindconclusie

Interbestuurlijke monitors vervullen in de praktijk verschillende functies tegelijk. De belangrijkste functies van interbestuurlijke monitors voor de betrokken interbestuurlijke partijen zijn signaleren (rationele invulling), leren (politieke

invulling) en communiceren (culturele invulling). In tabel 9.4 zijn de drie voorgaande figuren op elkaar gelegd.

Tabel 9.4: Functies interbestuurlijke monitors

	Signaleren (rationeel)	Sturen en verantwoorden	Leren (politiek)	Communiceren (cultureel)
Rijksoverheid	X	X	X	X
Provincies	X		X	X
Gemeenten			X	X

Uit deze tabel blijkt dat de bestudeerde interbestuurlijke monitors in de praktijk de meeste functies vervullen voor de Rijksoverheid, gevolgd door de provincies. Interbestuurlijke monitors blijken in de praktijk de minste functies te vervullen voor gemeenten.

De volgende vraag is in hoeverre interbestuurlijke monitors in de beleving van de betrokken actoren voldoen aan de kritische succesfactoren van doorwerking die in hoofdstuk 4 zijn onderscheiden. In de volgende paragraaf wordt deze vraag beantwoord door de empirische uitkomsten van de verschillende case-study's met elkaar te vergelijken.

9.3 Kritische succesfactoren doorwerking interbestuurlijke monitors

In hoofdstuk 4 zijn kritische succesfactoren benoemd die naar verwachting van invloed zijn op de gepercipieerde doorwerking van interbestuurlijke monitors. Deze kritische succesfactoren zijn per benadering geclusterd. In deze paragraaf wordt de mate waarin de interbestuurlijke monitors uit de onderzochte cases volgens de respondenten voldoen aan de kritische succesfactoren beschreven, vergeleken en geanalyseerd vanuit de rationele benadering (paragraaf 9.3.1), de politieke benadering (paragraaf 9.3.2) en de culturele benadering (9.3.3).

9.3.1 Rationele benadering

In paragraaf 4.3.1.2 is een aantal kritische succesfactoren voor doorwerking van monitors binnen de rationele benadering benoemd. Deze factoren zijn betrouwbaarheid, relevantie, doelgerichtheid en bruikbaarheid. De verwachting binnen de rationele benadering is *dat hoe betrouwbaarder, relevanter, doelgerichter en bruikbaarder interbestuurlijke monitors zijn, des te groter de doorwerking van het instrument*. In deze paragraaf wordt beschreven en geanalyseerd in hoeverre de bestudeerde interbestuurlijke monitors voldoen aan deze kritische succesfactoren.

Betrouwbaarheid

In de rationele benadering is het belangrijk dat informatie uit monitors betrouwbaar is. De indicator is de mate waarin de monitor eenduidige, valide en/of onderbouwde informatie levert.

Doorgaans is de betrouwbaarheid van interbestuurlijke monitors geen onderwerp van discussie. Kennelijk is de betrouwbaarheid van interbestuurlijke monitors dus hoog.

Opvallend is wel dat in de praktijk is gebleken dat de gepercipieerde betrouwbaarheid niet primair wordt bepaald door bovengenoemde aspecten, maar met name door de vraag of interbestuurlijke monitors al dan niet zijn uitbesteed aan onafhankelijke partijen met een goede reputatie. Ook is gebleken dat een formele onafhankelijke positie niet voldoende is. De onafhankelijke positie van een organisatie moet namelijk ook als zodanig door de betrokken partijen worden erkend. De betrouwbaarheid van het Jaarboek GSB is bij het rijk en de steden nauwelijks onderwerp van discussie, omdat de monitor wordt verzorgd door een externe onafhankelijke partij (respectievelijk ISEO en Ecorys). De betrouwbaarheid van het NEM is eveneens geen onderwerp van discussie bij de rijksoverheid en de provincies als gevolg van het “CBS-stempel”. De onafhankelijkheid van het MNP en daarmee de objectiviteit van de Natuurbalans is wel ter discussie gesteld door leden van het parlement. Ook de rapportage Water in Beeld (WIB) had aanvankelijk een betrouwbaar imago als gevolg van het “CIW-stempel”. Dat laatste geeft status aan de rapportages. Wel wordt WIB in toenemende mate beleefd als een product van het ministerie van VenW. De onafhankelijkheid van WIB is daarmee onderwerp van discussie geworden. Initiatieven om tot een onafhankelijke monitor (de Beleidsmonitor Water) te komen zijn tot op heden gestrand.

De conclusie is dat de betrouwbaarheid van interbestuurlijke monitors doorgaans geen onderwerp van discussie en dus hoog is. Het laten uitvoeren van monitors door een als onafhankelijk erkende partij bepaalt in grote mate het kwaliteitsstempel dat monitors krijgen opgeplakt.

Relevantie

In de rationele benadering moet informatie relevant zijn. De indicator is de mate waarin de monitor volledig en/of actueel is.

Wat betreft het GSB wordt zowel bij de Rijksoverheid als bij de gemeenten verschillend gedacht over de relevantie van het Jaarboek GSB. De relevantie van het NEM wordt wisselend beleefd. Een verklaring is dat de informatiebehoeften van de betrokken partijen onhelder en aan verandering onderhevig zijn. De relevantie van WIB wordt eveneens wisselend beoordeeld. Een verklaring is het spanningsveld tussen dynamische beleidsvragen en een relatief statisch aanbod van informatie door monitoring. Daarnaast is sprake van een spanningsveld tussen verdieping (uitgebreide informatie) en leesbaarheid (beknpte informatie). In het algemeen wordt de relevantie van interbestuurlijke monitors als gering ervaren, met name door provinciale en lokale overheden. Voor de relatief geringe relevantie van interbestuurlijke monitors is een aantal verklaringen te geven. De eerste verklaring is dat interbestuurlijke monitors doorgaans informatie bevatten die vaak reeds bekend is bij de deelnemers. Interbestuurlijke monitors bevatten namelijk veel informatie die door de interbestuurlijke partijen is aangeleverd. Om die reden worden interbestuurlijke monitors vaak ervaren als mosterd na de maaltijd. De tweede verklaring is dat bij interbestuurlijke monitors uiteenlopende partijen uit verschillende bestuurslagen betrokken zijn. Deze partijen hebben vaak verschillende informatiebehoeften. Om die reden is het lastig om de verschillende (informatie)behoeften van het rijk, de provincies en de gemeenten in één interbestuurlijk instrument samen te brengen. Verder is uit de cases gebleken dat het voor de betrokken partijen vaak niet gemakkelijk is om informatiebehoeften helder te verwoorden. Bovendien zijn informatiebehoeften vaak aan veranderingen onderhevig. Dat laatste geldt met name voor beleidsvelden, waar het beleid aan veel wijzigingen

onderhevig is. In hoofdstuk 2 is betoogd dat monitoring een zekere mate van stabiliteit vereist. Om die reden zijn monitors van nature minder flexibel en dus niet geschikt om te voldoen aan ad-hoc informatievragen.

De conclusie is dat de relevantie van interbestuurlijke monitors met name door provincies en gemeenten als gering wordt ervaren. De eerste verklaring is het feit dat deze actoren vaak zelf de informatie aanleveren. De tweede verklaring is dat de betrokken partijen verschillende, onduidelijke en/of sterk veranderende informatiebehoeften hebben.

Doelgerichtheid

Een uitgangspunt binnen de rationele benadering is dat actoren doelconform gedrag vertonen. Dit veronderstelt dat bij actoren helderheid bestaat over de beleidsdoelen en de doelen van de monitor. Een beleidstheorie stelt actoren hiertoe in staat. De indicator is dan ook de mate waarin een impliciete of expliciete beleidstheorie aan de monitor ten grondslag ligt.

Wat betreft het GSB wordt de doelgerichtheid van het Jaarboek GSB ervaren als gering, omdat de beleidsdoelstellingen vrij abstract zijn geformuleerd. Ook de doelgerichtheid van het NEM wordt beleefd als gering, omdat de natuurbelidsdoelen doorgaans abstract zijn geformuleerd. Veel respondenten hebben om die reden gepleit om doelstellingen SMART te formuleren. De doelgerichtheid van WIB is eveneens gering, omdat de waterbeleidsdoelen vrij abstract zijn verwoord. Opmerkelijk is dat in alle bestudeerde cases sprake is van een discrepantie tussen enerzijds de ogenschijnlijk breed gedragen wens van heldere (SMART) doelstellingen en anderzijds een beleidspraktijk waarbinnen overwegend met abstracte doelstellingen wordt gewerkt. Volgens de respondenten liggen aan deze discrepantie rationele redenen ten grondslag. Zo wijzen respondenten binnen iedere casus bijvoorbeeld op het complexe karakter van het beleid en de wisselwerking met andere beleidsterreinen. Dit resulteert in abstracte doelstellingen die moeilijk zijn te monitoren. Toch is ook niet uitgesloten dat abstracte doelstellingen zijn toe te schrijven aan politieke overwegingen (zie de politieke benadering). Het formuleren van concrete doelstellingen maakt partijen namelijk afrekenbaar en dus kwetsbaar.

De conclusie is dat de doelgerichtheid van interbestuurlijke monitors in de beleving van de betrokken partijen gering is, omdat beleidsdoelstellingen in de praktijk vaak te abstract zijn geformuleerd.

Bruikbaarheid

Bruikbaarheid impliceert dat monitors toepasbaar zijn in het beleidsproces. De indicator is de mate waarin de beleidsdoelen en de indicatoren van de monitor aan elkaar gekoppeld zijn en/of de mate waarin sprake is van een koppeling tussen het feitelijke aggregatieniveau (aanbod) en het gewenste aggregatieniveau (vraag) van gegevens.

Wat betreft het GSB is de bruikbaarheid van het Jaarboek GSB volgens de respondenten gering, omdat de koppeling tussen de monitor en het beleid niet sterk is. Bovendien hebben de betrokken partijen verschillende informatiebehoeften. De bruikbaarheid van het NEM wordt wisselend beleefd, omdat de partijen verschillende informatiebehoeften hebben. De bruikbaarheid van het NEM kan volgens de respondenten worden vergroot door vraag en aanbod van natuurgegevens beter aan elkaar te koppelen en wanneer verklaringen en oplossingen worden aangereikt. Wat

betreft WIB is de bruikbaarheid ook niet voor alle overheidslagen even groot, omdat de informatiebehoeften verschillend zijn. De interbestuurlijke monitors zijn met name gericht op de nationale overheid. Om die reden zijn interbestuurlijke monitors doorgaans minder bruikbaar voor provincies en gemeenten. Opvallend is wel dat interbestuurlijke monitors ook op nationaal niveau niet altijd even bruikbaar zijn. De bruikbaarheid (en daarmee doorwerking van interbestuurlijke monitors) kan volgens verschillende respondenten worden vergroot door oplossingen en verklaringen in interbestuurlijke monitors op te nemen.

De conclusie is dat de bruikbaarheid van interbestuurlijke monitors voor de meeste interbestuurlijke partijen gering is. Een verklaring is de overwegend nationale insteek van interbestuurlijke monitors. Ook zien de respondenten graag dat interbestuurlijke monitors oplossingen en verklaringen aanreiken.

Conclusies

De gepercipieerde mate waarin interbestuurlijke monitors voldoen aan de kritische succesfactoren van doorwerking binnen de rationele benadering is weergegeven in tabel 9.5.

Tabel 9.5: Kritische succesfactoren doorwerking interbestuurlijke monitors vanuit de rationele benadering

Kritische succesfactor	
Betrouwbaarheid	De conclusie is dat de betrouwbaarheid van interbestuurlijke monitors doorgaans geen onderwerp van discussie en dus hoog is. Het laten uitvoeren van monitors door een als onafhankelijk erkende partij bepaalt in grote mate het kwaliteitsstempel dat monitors krijgen opgeplakt.
Relevantie	De conclusie is dat de relevantie van interbestuurlijke monitors met name door provincies en gemeenten als gering wordt ervaren. De eerste verklaring is het feit dat deze actoren vaak zelf de informatie aanleveren. De tweede verklaring is dat de betrokken partijen verschillende, onduidelijke en/of sterk veranderende informatiebehoeften hebben.
Doelgerichtheid	De conclusie is dat de doelgerichtheid van interbestuurlijke monitors in de beleving van de betrokken partijen gering is, omdat beleidsdoelstellingen in de praktijk vaak te abstract zijn geformuleerd.
Bruikbaarheid	De conclusie is dat de bruikbaarheid van interbestuurlijke monitors voor de meeste interbestuurlijke partijen gering is. Een verklaring is de overwegend nationale insteek van interbestuurlijke monitors. Ook zien de respondenten graag dat interbestuurlijke monitors oplossingen en verklaringen aanreiken.

Uit deze tabel blijkt dat interbestuurlijke monitors in geringe mate voldoen aan de kritische succesfactoren die binnen de rationele benadering zijn onderscheiden. Op basis van deze kritische succesfactoren kan dan ook worden verwacht dat de mogelijke doorwerking van interbestuurlijke monitors binnen de rationele benadering gering zal zijn.

In de volgende paragraaf wordt beschreven en geanalyseerd in hoeverre interbestuurlijke monitors voldoen aan de kritische succesfactoren van doorwerking binnen de politieke benadering.

9.3.2 Politieke benadering

In paragraaf 4.3.2.2 is een aantal kritische succesfactoren voor de doorwerking van monitors binnen de politieke benadering benoemd. Deze factoren zijn toegang, vertrouwen, belangen en concurrentie. De verwachting binnen de politieke benadering is dat *hoe toegankelijker de interbestuurlijke monitor is, hoe meer vertrouwen de monitor oproept, hoe dichter het instrument staat bij de gevestigde belangen en hoe belangrijker het instrument is voor de uitvoering van de eigen taken, des te groter de doorwerking van interbestuurlijke monitors*. In deze paragraaf wordt beschreven en geanalyseerd in hoeverre de bestudeerde interbestuurlijke monitors voldoen aan deze kritische succesfactoren.

Toegang

Binnen de politieke benadering is toegang tot informatie een potentiële bron van macht en om die reden niet vanzelfsprekend. De indicator is de mate waarin partijen kunnen beschikken over informatie uit monitors en de mate waarin interbestuurlijke overlegfora een open karakter hebben. In interbestuurlijke overlegfora wordt namelijk informatie uit monitors uitgewisseld.

De toegang tot het interbestuurlijke netwerk van monitoring wordt in belangrijke mate bepaald door de belangen die bestaande deelnemers daarbij hebben. Het verstrekken van informatie brengt niet alleen kansen met zich mee (bijvoorbeeld profilering met goede resultaten), maar ook bedreigingen (bijvoorbeeld kosten om informatie te verzamelen en het risico dat de informatiepositie wordt verzwakt). In het algemeen kan worden geconstateerd dat interbestuurlijke monitoring partijen stimuleert om gegevens toegankelijk te maken voor elkaar. Wel vinden de betrokken partijen het belangrijk dat hierover goede afspraken worden gemaakt. Wat betreft het GSB hebben deelnemende steden geen belang bij de toetreding van nieuwe steden tot het GSB (en daarbij behorende interbestuurlijke overlegstructuren), omdat ze bevreesd zijn voor een verdunning van rijksmiddelen. Wat betreft het NEM is de toegang tot dit netwerk, onder voorwaarden, wel toegankelijk voor potentiële deelnemers. De deelnemers van het NEM hebben namelijk belang bij een breed netwerk, omdat nieuwe partners nieuwe kennis en financiële middelen inbrengen. Ten aanzien van de toegang tot NEM-gegevens is niet alle informatie toegankelijk voor alle deelnemers. Zo willen provincies bijvoorbeeld meer toegang hebben tot data van de Particuliere Gegevensbeherende Organisaties (PGO's). De informatie ten behoeve van WIB is in wisselende mate beschikbaar. De CIW en het latere LBOW zijn mede opgericht om de uitwisseling van gegevens te faciliteren. WIB komt tot stand in een breed interbestuurlijk platform.

De conclusie is dat het verschaffen van toegang tot gegevens ten behoeve van interbestuurlijke monitors niet vanzelfsprekend is, maar wel door monitoring wordt gestimuleerd.

Vertrouwen

Binnen de politieke benadering is het belangrijk dat partijen vertrouwen in elkaar hebben. De indicator is de mate waarin partijen die bij interbestuurlijke monitoring

zijn betrokken een positieve beeldvorming hebben over de intenties van andere partijen. Negatieve beeldvorming is daarentegen een indicatie van wantrouwen.

Uit deze studie komt het beeld naar voren dat de vertrouwensbasis tussen de partijen die bij interbestuurlijke monitoring betrokken zijn, smal of gering is. Het Jaarboek GSB roept met name bij de steden wantrouwen op, omdat de bedoelingen van het rijk met het instrument niet geheel duidelijk zijn. Wat betreft het NEM is tussen de vertegenwoordigers van de organisaties sprake van een vertrouwensbasis, maar deze basis is, door de compacte organisatiestructuur, vrij smal en persoonsgebonden. Het wederzijdse vertrouwen binnen de waterwereld is niet groot. Indicaties zijn een defensieve houding en het niet ontvankelijk zijn voor kritiek. Dat laatste blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat WIB doorgaans weinig kritische geluiden bevat. Een andere indicatie is dat het maken van de rapportage WIB niet wordt uitbesteed aan een onafhankelijke partij.

De conclusie is dat de wederzijdse vertrouwensbasis bij interbestuurlijke monitors smal of gering is.

Belangen

Binnen de politieke benadering kunnen actoren verschillende belangen hebben bij interbestuurlijke monitoring. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring aansluit op de individuele en/of collectieve belangen van partijen.

Interbestuurlijke monitors komen in wisselende mate tegemoet aan de belangen van de verschillende deelnemers. Binnen het GSB lopen de belangen deels uiteen. Dat uit zich in wisselende behoeften ten aanzien van het instrument. Een voorbeeld is het belang dat steden hebben bij sobere interbestuurlijke monitors (in verband met administratieve lasten) en het belang dat het rijk heeft bij uitgebreidere monitors (in verband met het toezien op een doelmatige besteding van overheidsmiddelen). Daar staat echter tegenover dat zowel het rijk als de steden belang hebben bij een succesvol GSB, omdat ze daarmee kunnen 'scoren'. Wat betreft de belangen binnen het NEM klagen provincies over de dominante nationale focus van het NEM. Daar staat medefinanciering van de meetnetten (waarin de provincies participeren) door het rijk tegenover. Ook ruilen de provincies en SOVON informatie. Standaardisatie is één van de beoogde doelen van het NEM. Deze standaardisatie is een feit, maar verloopt langzaam. Niet alle partijen (met name de provincies) hebben belang bij standaardisatie (zie ook paragraaf 9.4.1). WIB dient gemeenschappelijke belangen, zoals bijvoorbeeld een goede informatievoorziening. Aan de andere kant gebruiken partijen WIB ook om hun eigen belangen op de agenda te zetten, bijvoorbeeld meer aandacht vragen voor regionale wateren. De cases laten zien dat interbestuurlijke monitoring gedeelde belangen kan dienen (bijvoorbeeld een goede informatievoorziening), maar ook individuele belangen (bijvoorbeeld profiteren van de baten van monitoring en de kosten van monitoring proberen af te wentelen op andere partijen). Met behulp van financiële prikkels kunnen wel gedeelde belangen ontstaan. Het NEM is daar een voorbeeld van.

De conclusie is dat interbestuurlijke monitors in wisselende mate voorzien in gemeenschappelijke en individuele belangen.

Concurrentie

Binnen de politieke benadering hebben monitors een concurrerend bestaan naast andere informatiebronnen. De indicator is de mate waarin actoren interbestuurlijke monitoring prefereren in relatie tot andere instrumenten.

Het concurrerend vermogen van de drie bestudeerde interbestuurlijke monitors is gering. Met name provincies en gemeenten hebben een expliciete voorkeur voor eigen informatiebronnen ten koste van interbestuurlijke monitors. Wat betreft de concurrentiepositie van het Jaarboek GSB hebben de steden een voorkeur voor 'eigen' informatiebronnen ten koste van deze interbestuurlijke monitor. Ook prefereren de verschillende ministeries die bij het GSB betrokken zijn hun 'eigen' departementale rapportages. Wat betreft de concurrentiepositie van het NEM bedienen de partijen zich van uiteenlopende informatiebronnen. Vooral provinciale politici en bestuurders maken bij voorkeur gebruik van mondelinge informatie. Provinciale ambtenaren en PGO's hechten meer belang aan eigen rapportages. Wat betreft de Natuurbalans pleiten nationale politici voor meer concurrerende informatiebronnen, omdat zij de signalen uit de Natuurbalans te eenzijdig vinden. Vanuit politiek-strategisch oogpunt is deze wens begrijpelijk, omdat verschillende informatiebronnen immers de mogelijkheid bieden om 'selectief' informatie te verzamelen en argumenten te verzamelen die de eigen standpunten onderbouwen en de standpunten van de opposanten weerleggen. Ten behoeve van het waterbeleid worden door de verschillende partijen verschillende rapportages uitgebracht. Het nut daarvan wordt wisselend beoordeeld.

De conclusie is het concurrerend vermogen van interbestuurlijke monitors doorgaans gering is, omdat partijen bij voorkeur eigen informatiebronnen raadplegen.

Conclusies

De gepercipieerde mate waarin interbestuurlijke monitors voldoen aan de kritische succesfactoren van doorwerking binnen de politieke benadering is weergegeven in tabel 9.6.

Tabel 9.6: Kritische succesfactoren doorwerking interbestuurlijke monitors vanuit de politieke benadering

Kritische succesfactor	
Toegang	De conclusie is dat het verschaffen van toegang tot gegevens ten behoeve van interbestuurlijke monitors niet vanzelfsprekend is, maar wel door monitoring wordt gestimuleerd.
Vertrouwen	De conclusie is dat de wederzijdse vertrouwensbasis bij interbestuurlijke monitors smal of gering is.
Belangen	De conclusie is dat interbestuurlijke monitors in wisselende mate voorzien in gemeenschappelijke en individuele belangen.
Concurrentie	De conclusie is het concurrerend vermogen van interbestuurlijke monitors doorgaans gering is, omdat partijen bij voorkeur eigen informatiebronnen raadplegen.

Op basis van deze kritische succesfactoren kan worden verwacht dat de doorwerking van interbestuurlijke monitors binnen de politieke benadering overwegend gering zal zijn. Hierbij moet worden opgemerkt dat de mate van geringheid enigszins varieert, met name daar waar het de belangen van de betrokken partijen betreft.

In de volgende paragraaf wordt beschreven en geanalyseerd in hoeverre interbestuurlijke monitors voldoen aan de kritische succesfactoren van doorwerking binnen de culturele benadering.

9.3.3 Culturele benadering

In paragraaf 4.3.3.2 is een aantal kritische succesfactoren voor de doorwerking van monitors binnen de culturele benadering benoemd. Deze factoren zijn de betekenis van monitors, de herkenbaarheid, de aansluiting op referentiekaders en interactie. De verwachting binnen de culturele benadering is dat *hoe betekenisvoller, herkenbaarder en interactiever interbestuurlijke monitors zijn en hoe meer het instrument aansluit op de referentiekaders van de betrokken partijen, des te groter de doorwerking van interbestuurlijke monitors*. In deze paragraaf wordt beschreven en geanalyseerd in hoeverre de bestudeerde interbestuurlijke monitors voldoen aan deze kritische succesfactoren.

Betekenis

Binnen de culturele benadering kan monitoring een betekenisvolle en zinvolle praktijk zijn. De indicator is de mate waarin actoren betrokkenheid tonen bij interbestuurlijke monitoring.

De betekenis die aan interbestuurlijke monitors wordt toegekend, verschilt per bestuurslaag. In het algemeen is de betrokkenheid van de rijksoverheid bij interbestuurlijke monitoring groter dan die van de provincies en gemeenten. Dat is niet verwonderlijk gezien het feit dat het rijk doorgaans de grootste bijdrage levert aan interbestuurlijke monitors. De betrokkenheid van actoren ten aanzien van de monitoring van het GSB is verschillend. Het meest betrokken bij de monitoring van het GSB is het ministerie van BZK. Andere departementen en de steden hechten meer betekenis aan eigen informatiebronnen. Opvallend bij de casus van het NEM is dat aanvankelijk de betrokkenheid van het rijk (in de hoedanigheid van het ministerie van LNV) bij het NEM niet groot was, terwijl het ministerie van LNV de belangrijkste financier van het NEM is. Deze betrokkenheid is nu overigens groter. Dat is met name het gevolg van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. De betrokkenheid van provincies verschilt per meetnet. De rijksbijdragen zijn voor de provincies de belangrijkste drijfveer om mee te doen met het NEM. De betrokkenheid van alle partners bij WIB laat eveneens verschillen zien. Vooral de betrokkenheid van gemeenten bij het waterbeleid is gering.

De conclusie is dat interbestuurlijke monitors niet voor alle betrokken partijen even betekenisvol zijn. Dat uit zich in een wisselende betrokkenheid van de participanten.

Herkenbaarheid

Binnen de culturele benadering is het belangrijk dat de inhoud van de monitor herkenbaar is voor de actoren die allemaal in verschillende settings opereren. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring een gedeelde problematiek tot uitdrukking brengen.

De studie laat zien dat interbestuurlijke monitors in zekere mate een gedeelde problematiek tot uitdrukking brengen. De belangrijkste gedeelde probleempercepties zijn integraal beleid, samenwerking en administratieve lasten. Wat betreft het GSB stimuleert de monitor de totstandkoming van een gemeenschappelijke agenda, omdat

de thema's in de monitor gezamenlijk zijn benoemd. Over de ernst van de problemen bestaat overigens wel verschil van inzicht tussen de G4 en de andere steden. Wat betreft het NEM is een deel van de meetnetten herkenbaar voor alle interbestuurlijke partners, met name vogels en planten. Wat betreft de herkenbaarheid van WIB, brengt dit instrument in zekere mate een gedeelde problematiek tot uitdrukking, bijvoorbeeld de noodzaak van samenwerking. Deze gedachte wordt versterkt door Europese monitoringverplichtingen die het gevolg zijn van de Kaderrichtlijn Water. Wel is er discussie over het schaalniveau waarop gegevens gepresenteerd moeten worden.

De conclusie is dat interbestuurlijke monitors in zekere mate een gedeelde problematiek tot uitdrukking brengen.

Aansluiting referentiekaders

Binnen de culturele benadering is het belangrijk dat interbestuurlijke monitors aansluiten op de referentiekaders van de betrokken actoren. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring aansluiting zoekt en/of vindt bij bestaande interbestuurlijke praktijken.

Hoewel uit de vorige beschrijving bleek dat het object van interbestuurlijke monitors doorgaans herkenbaar is, wordt het instrument zelf in geringe mate beleefd als een gedeeld instrument. Provincies en gemeenten ervaren interbestuurlijke monitors vaak als 'rijksinstrumenten'. Het Jaarboek GSB wordt bijvoorbeeld, ondanks verschillende wijzigingen, niet ervaren als een gedeeld onderzoeksinstrument, maar als een rijksinstrument. Het NEM is flexibel ten aanzien van de meetnetten en meetdoelen. Er wordt rekening gehouden met wensen van participanten en nieuwe inzichten. WIB heeft zich ontwikkeld tot een toegankelijk document met een groeiend beleidsmatig accent. Desondanks blijven het eigen beleids- en monitoringinstrumentarium de belangrijkste referentiepunten van de partijen die bij interbestuurlijke monitoring betrokken zijn.

De conclusie is dat interbestuurlijke monitors in geringe mate als gedeelde onderzoeksinstrumenten worden beleefd.

Interactie

Een voorwaarde binnen de culturele benadering is dat interbestuurlijke monitoring een interactief proces is, zodat gezamenlijke ervaringen kunnen worden opgedaan en een gemeenschappelijke interbestuurlijke taal gecreëerd kan worden. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring interbestuurlijke interacties en samenwerking intensificeert.

Interbestuurlijke monitors leiden tot een intensivering van interbestuurlijke interacties, omdat dit een belangrijke voorwaarde is voor de uitwisseling van gegevens. Hiermee is in principe nog niets gezegd over de kwaliteit van de interbestuurlijke interacties. De interacties die het gevolg zijn van het GSB en de monitoring daarvan worden door alle interbestuurlijke actoren gewaardeerd, maar dat verhult niet dat er veel en vaak onderhandeld wordt en neuzen vaak niet dezelfde kant op staan. Ook het NEM heeft geleid tot een intensivering van interbestuurlijke interacties. Wel zijn kritische geluiden gehoord over het functioneren van de interbestuurlijke structuren. Ook wat betreft de interbestuurlijke monitoring van het waterbeleid is sprake van meer interacties. Desondanks verloopt de interbestuurlijke samenwerking over het algemeen moeizaam. Een aannemelijke verklaring is dat hoe intensiever de interbestuurlijke interacties zijn en hoe meer partijen bij monitoring betrokken zijn,

hoe groter de kans dat meningsverschillen aan het licht komen. Dit zien we het duidelijk bij het waterbeleid waar de Europese Unie, alle bestuurslagen en de waterschappen een stempel op drukken.

De conclusie is dat interbestuurlijke monitors de interbestuurlijke interacties versterken, omdat dit noodzakelijk is bij de uitwisseling van informatie.

Conclusies

De gepercipieerde mate waarin interbestuurlijke monitors voldoen aan de kritische succesfactoren van doorwerking binnen de culturele benadering is weergegeven in tabel 9.7.

Tabel 9.7: Kritische succesfactoren doorwerking interbestuurlijke monitors vanuit de culturele benadering

Kritische succesfactor	
Betekenis	De conclusie is dat interbestuurlijke monitors niet voor alle betrokken partijen even betekenisvol zijn. Dat uit zich in een wisselende betrokkenheid van de participanten.
Herkenbaarheid	De conclusie is dat interbestuurlijke monitors in zekere mate een gedeelde problematiek tot uitdrukking brengen.
Aansluiting referentiekaders	De conclusie is dat interbestuurlijke monitors in geringe mate als gedeelde onderzoeksinstrumenten worden beleefd.
Interactie	De conclusie is dat interbestuurlijke monitors de interbestuurlijke interacties versterken, omdat dit noodzakelijk is bij de uitwisseling van informatie.

Op basis van deze kritische succesfactoren moet worden geconcludeerd dat geen eenduidig verwachtingspatroon kan worden uitgesproken over de doorwerking van interbestuurlijke monitors binnen de culturele benadering. Enerzijds is het object van monitoring herkenbaar en versterkt monitoring interbestuurlijke interacties. Anderzijds sluit het instrument in de bestudeerde cases in geringe mate aan bij de bestaande referentiekaders van de actoren die bij monitoring betrokken zijn en wordt de betekenis van interbestuurlijke monitors wisselend beoordeeld.

Eindconclusie

Wanneer we alle kritische succesfactoren van alle benaderingen in ogenschouw nemen, dan is de verwachting dat de doorwerking van interbestuurlijke monitors overwegend gering is. Interbestuurlijke monitors voldoen volgens de betrokkenen namelijk in geringe mate aan de kritische succesfactoren van relevantie, doelgerichtheid, bruikbaarheid, concurrentie, vertrouwen en aansluiting op bestaande referentiekaders. Aan de andere kant zijn interbestuurlijke monitors volgens de betrokkenen wel betrouwbaar, toegankelijk en is er voldoende ruimte om eigen en gedeelde belangen met het instrument te behartigen. Ten slotte hebben de betrokken actoren een minder eenduidig beeld bij de mate waarin monitors betekenisvol en herkenbaar zijn en de kwaliteit van de interbestuurlijke interacties bij monitoring.

In deze paragraaf is beschreven in hoeverre interbestuurlijke monitors in de percepties van de betrokken actoren voldoen aan de kritische succesfactoren van doorwerking die binnen de rationele, politieke en culturele benadering zijn onderscheiden. In de volgende paragraaf wordt de gepercipieerde doorwerking van interbestuurlijke monitors in interbestuurlijke relaties beschreven en geanalyseerd.

9.4 Doorwerking interbestuurlijke monitors in interbestuurlijke relaties

In paragraaf 4.3 is beredeneerd dat monitors op verschillende manieren kunnen doorwerken in interbestuurlijke relaties. In deze paragraaf wordt de gepercipieerde doorwerking van interbestuurlijke monitors in interbestuurlijke relaties beschreven en geanalyseerd vanuit de rationele benadering (paragraaf 9.4.1), de politieke benadering (paragraaf 9.4.2) en de culturele benadering (9.4.3).

9.4.1 Rationele benadering

In paragraaf 4.3.1.4 is de verwachting uitgesproken dat de doorwerking van monitors binnen de rationele benadering zal neerslaan in standaardisering, formalisering en/of centralisatie van interbestuurlijke relaties. In deze paragraaf wordt de gepercipieerde doorwerking van interbestuurlijke monitors aan de hand van deze aspecten beschreven en geanalyseerd.

Standaardisering

Binnen de rationele benadering kunnen interbestuurlijke monitors doorwerken in de standaardisering van interbestuurlijke relaties. Deze standaardisering kan betrekking hebben op de gehanteerde definities, indicatoren, methoden en/of meetfrequenties.

Interbestuurlijke monitoring werkt door in de standaardisering van processen binnen interbestuurlijke relaties. Wat betreft de standaardisering binnen het GSB zetten partijen primair in op wederzijdse afspraken om standaarden te realiseren. Binnen het GSB ligt de nadruk met name op het standaardiseren van definities. Afwijkende methoden (bijvoorbeeld meetfrequenties) worden getolereerd. Standaardisering binnen het GSB vraagt veel tijd en energie. In geringe mate wordt standaardisering binnen het GSB vanuit het rijk afgedwongen. Een voorbeeld daarvan is de verplichte Enquête Leefbaarheid en Veiligheid. Het NEM werkt door in de standaardisering van methoden. Het CBS dwingt dit af met haar gezag. Ook rijksmiddelen vormen een belangrijke (financiële) stimulans voor partijen om standaardisatie te accepteren. Interbestuurlijke monitoring werkt ten slotte ook door in de standaardisatie van processen binnen het waterbeleid. Op het terrein van het waterbeleid is wel sprake van een complex web van losse standaarden. Wel verschijnen richtinggevende CIW-handboeken. In de praktijk is het lastig om de verschillende standaardiseringsinitiatieven op elkaar af te stemmen. In tegenstelling tot de nationale beleidspraktijk, wordt op Europees niveau standaardisatie wel afgedwongen bij de lidstaten. Rapportageverplichtingen in het kader van de KRW en de VHR dwingen lidstaten daartoe.

De conclusie is dat interbestuurlijke monitoring doorwerkt in de standaardisering van processen in interbestuurlijke relaties, met name wat betreft het standaardiseren van definities en methoden. In het Nederlandse openbaar bestuur verloopt deze standaardisering incrementeel, omdat standaarden niet van bovenaf worden opgelegd.

Formalisering

Binnen de rationele benadering kunnen interbestuurlijke monitors doorwerken in de formalisering van afspraken in interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate

waarin afspraken over interbestuurlijke monitoring zijn vastgelegd in protocollen, reglementen, procedures, handleidingen, convenanten en/of beleidskaders.

Interbestuurlijke monitoring werkt door in de formalisering van interbestuurlijke relaties. Formalisering heeft bij het GSB een tweezijdig karakter. Enerzijds spelen interbestuurlijke afspraken ten aanzien van monitoring een belangrijke rol. Zowel de convenanten als de beleidskaders van het GSB zijn de richtinggevende uitkomsten hiervan. Daarnaast is monitoring op een aantal deelterreinen van het GSB verplicht, zoals bijvoorbeeld in het kader van de wet Stedelijke Vernieuwing. Het NEM leidt ook tot meer interbestuurlijke afspraken. Deze afspraken hebben zowel een 'vrijblijvend' karakter (namelijk de samenwerkingsovereenkomst en de handleidingen bij de meetnetten) als een meer 'dwingend' karakter (namelijk de contracten per meetnet). De monitoring van het waterbeleid is met name geformaliseerd in vrijwillig overeengekomen afspraken zonder afdwingbare consequenties. De gegevensuitwisseling ten behoeve van WIB is gebaseerd op een 'gentlemen's agreement' en 'gewoonterecht'. Het Nationaal Bestuursakkoord Water moet hier ook worden genoemd. Afspraken over monitoring op Europees niveau (KRW en VHR) hebben echter een meer verplichtend karakter. De Europese dimensie valt echter buiten de focus van deze studie.

De conclusie is dat interbestuurlijke monitoring doorwerkt in de formalisering van interbestuurlijke relaties. Interbestuurlijke afspraken over monitoring hebben voornamelijk een vrijwillige grondslag, namelijk in de vorm van convenanten, samenwerkingsovereenkomsten of bestuursakkoorden.

Centralisatie

Binnen de rationele benadering kan monitoring doorwerken in het centraliseren van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke leidt tot een eenzijdige verschuiving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de richting van de centrale overheid.

Interbestuurlijke monitoring werkt niet door in de centralisatie van interbestuurlijke relaties. Ten aanzien van het GSB moet enerzijds gewezen worden op het feit dat de bestuurlijke lasten als gevolg van GSB monitoring door steden als hoog worden ervaren. Anderzijds zijn in de casus geen harde bewijzen gevonden waaruit zou blijken dat de gemeentelijke autonomie als gevolg van de monitoring van het GSB structureel aangetast wordt. Ook moet niet worden vergeten dat het in eerste instantie de grote steden zelf waren die bij het rijk aanklopten met het verzoek om grootstedelijk beleid tot stand te brengen. Ten aanzien van het natuurbeleid zijn enerzijds taken en verantwoordelijkheden naar provincies gedelegeerd (namelijk decentralisatie). Daarbij zijn geen duidelijke afspraken gemaakt over de gegevensvoorziening. Anderzijds neemt de druk om te voldoen aan Europese rapportageverplichtingen toe. Dit is met name een rijksverantwoordelijkheid. Op nationaal niveau zijn geen indicaties gevonden dat interbestuurlijke natuurmonitoring de autonomie van partijen binnen het Nederlandse openbaar bestuur structureel aantast. Wat betreft het waterbeleid is het enerzijds een feit dat het rijk de decentrale uitvoering van watertaken aan lagere overheden overlaat. Wel is ook in deze casus sprake van een toenemende druk uit Brussel om te voldoen aan Europese rapportageverplichtingen.

De conclusie is dat interbestuurlijke monitoring niet doorwerkt in de centralisatie van interbestuurlijke relaties. Er zijn in de cases geen indicaties gevonden dat de autonomie van overheden wordt aangetast door interbestuurlijke monitoring. Hoewel interbestuurlijke monitors al dan niet terecht als centrale controle worden beleefd, is decentralisatie van beleid binnen de onderzochte beleidsterreinen op nationaal niveau een gegeven.

Conclusies

De gepercipieerde doorwerking van interbestuurlijke monitors in interbestuurlijke relaties vanuit de rationele benadering is weergegeven in tabel 9.8.

Tabel 9.8: Doorwerking interbestuurlijke monitors in interbestuurlijke relaties vanuit de rationele benadering

Aspect	
Standaardisering	De conclusie is dat interbestuurlijke monitoring doorwerkt in de standaardisering van processen in interbestuurlijke relaties, met name wat betreft het standaardiseren van definities en methoden. In het Nederlandse openbaar bestuur verloopt deze standaardisering incrementeel, omdat standaarden niet van bovenaf worden opgelegd.
Formalisering	De conclusie is dat interbestuurlijke monitoring doorwerkt in de formalisering van interbestuurlijke relaties. Interbestuurlijke afspraken over monitoring hebben voornamelijk een vrijwillige grondslag, namelijk in de vorm van convenanten, samenwerkingsovereenkomsten of bestuursakkoorden.
Centralisatie	De conclusie is dat interbestuurlijke monitoring niet doorwerkt in de centralisatie van interbestuurlijke relaties. Er zijn in de cases geen indicaties gevonden dat de autonomie van overheden wordt aangetast door interbestuurlijke monitoring. Hoewel interbestuurlijke monitors al dan niet terecht als centrale controle worden beleefd, is decentralisatie van beleid binnen de onderzochte beleidsterreinen op nationaal niveau een gegeven.

Op basis van deze tabel moet worden geconcludeerd dat binnen de rationele benadering sprake is van selectieve doorwerking. Deze doorwerking komt tot uitdrukking in standaardisering en formalisering, maar niet in centralisatie.

In de volgende paragraaf wordt de gepercipieerde doorwerking van interbestuurlijke monitors in interbestuurlijke relaties beschreven en geanalyseerd vanuit de politieke benadering.

9.4.2 Politieke benadering

In paragraaf 4.3.2.4 is de verwachting uitgesproken dat de doorwerking van monitors binnen de politieke benadering zal neerslaan in sanctionering, politisering en/of monopolisering van interbestuurlijke relaties. In deze paragraaf wordt de

gepercipieerde doorwerking van interbestuurlijke monitors aan de hand van deze aspecten beschreven en geanalyseerd.

Sanctionering

Binnen de politieke benadering kan interbestuurlijke monitoring doorwerken in sanctionering van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring gepaard gaat met het inzetten van positieve of negatieve invloedsmogelijkheden. Een positief machtsmiddel is het stimuleren van wenselijk gedrag, bijvoorbeeld door middel van financiële prikkels. Een negatief machtsmiddel is het ontmoedigen van onwenselijk gedrag, bijvoorbeeld door het implementeren van of dreigen met (financiële) sancties. De vraag is op welke wijze actoren hun machtbronnen aanwenden om hun positie in de interbestuurlijke arena veilig te stellen.

Interbestuurlijke monitoring werkt in de bestudeerde cases niet door in het implementeren van sancties in interbestuurlijke relaties. In het kader van het GSB hebben sanctiebepalingen tot op heden geen belangrijk stempel gedrukt op interbestuurlijke relaties. Wel kan worden geconstateerd dat recentelijk explicieter door het rijk gesproken wordt over de mogelijkheid om sancties op te leggen. Dreigen met sancties, al dan niet met de intentie om deze uit te voeren, kan overigens gezien worden als een voorbeeld van machtspolitiek. Desondanks is er voor de steden nog steeds voldoende speelruimte om sancties te ontlopen, bijvoorbeeld door beargumenteerd aan te geven waarom doelen niet bereikt zijn. Ook voorzien de beleidskaders van het GSB in de mogelijkheid om afspraken te maken om doelen op een later moment alsnog te realiseren. In het kader van het NEM zet het rijk primair het financiële instrumentarium in als machtsbron om andere partijen (provincies en PGO's) tot gegevensuitwisseling te stimuleren. Bij het NEM speelt het juridische instrumentarium geen rol, want de samenwerking en gegevensuitwisseling kan niet eenzijdig worden afgedwongen. De rijksoverheid heeft namelijk ook de andere partijen nodig. De provincies en PGO's beschikken namelijk op hun beurt over waardevolle informatie. Ook is het draagvlak van deze partijen nodig om tot een effectieve uitvoering van beleid te komen. Bij WIB spelen sancties op nationaal niveau geen rol. Bij het waterbeleid is het besef van interdependenties groot. Interbestuurlijke monitoring is een terugkerende activiteit. Partijen weten dus bij voorbaat dat ze elkaar in de toekomst weer zullen tegenkomen. Daarbinnen is geen plaats voor harde sancties. De partijen sluiten echter sancties uit Brussel niet uit, wanneer daar aanleiding toe is. Deze internationale dimensie valt echter buiten het bestek van deze studie.

De conclusie is dat interbestuurlijke monitoring niet doorwerkt in de sanctionering van interbestuurlijke relaties, omdat het besef van interdependenties groot is. Monitoring heeft immers een meerjarig karakter.

Politisering

Binnen de politieke benadering kan interbestuurlijke monitoring doorwerken in de politisering van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring interbestuurlijke strijdpunten uitlokt.

Interbestuurlijke monitoring werkt door in de politisering van interbestuurlijke relaties. Het belangrijkste terugkerende discussiepunt bij interbestuurlijke monitoring is de verdeling van financiële middelen. Ten aanzien van de monitoring van het GSB

zijn ook de administratieve lasten een discussiepunt. In GSB III wordt overigens een vereenvoudiging van het monitoringstelsel van het GSB beoogd. Discussiepunten binnen het NEM zijn de mate van betrokkenheid van LNV en de verdeling van de kosten van monitoring. Administratieve lasten zijn bij het NEM, in tegenstelling tot de andere cases, niet expliciet als interbestuurlijk discussiepunt naar voren gekomen. Ook WIB lokt interbestuurlijke discussiepunten uit. De belangrijkste thema's zijn de financiering van monitoring, het ontwerp van de monitor, de thema's die gemonitord zouden moeten worden en administratieve lasten. Wat betreft de administratieve lasten van monitoring kan wel de vraag worden gesteld of dit een feitelijk of een strategisch argument is. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de Catalogus Amsterdamse Monitors (2004) dat van de 70 geïnventariseerde monitors, slechts 5,7 procent een rijksverplichting is en 94,3 procent een lokaal initiatief (Gemeente Amsterdam, 2004). Verder blijkt uit een interne studie in opdracht van de Ministeries van BZK, EZ en VROM (2000) dat de overlap van monitors op het terrein van het GSB beperkt blijkt te zijn. Ook uit het project KEFM (zie paragraaf 2.4) is gebleken dat op het terrein van milieu de overlap van monitors mee blijkt te vallen. Bij politisering dient ook te worden vermeld dat met name het ontwerp en de uitvoering van monitors (dat wil zeggen het proces) gepaard gaat met veel onderhandeling en discussie. De uiteindelijke rapportage (dat wil zeggen het produkt) roept doorgaans minder discussie op en kan om die reden worden gezien als een uitonderhandelde uitkomst.

De conclusie is dat interbestuurlijke monitoring doorwerkt in de politisering van interbestuurlijke relaties, omdat monitoring interbestuurlijke discussies uitlokt over met name financiering, het ontwerp van het instrument, administratieve lasten en toezichtsrelaties.

Monopolisering

Binnen de politieke benadering kan interbestuurlijke monitoring doorwerken in de monopolisering van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring leidt tot eenzijdige verschuivingen van machtsposities en/of afhankelijkheidsrelaties.

Interbestuurlijke monitoring werkt niet structureel door in het monopoliseren van macht binnen interbestuurlijke relaties. In de casus van het GSB zijn geen harde indicaties gevonden dat de positie van partijen structureel versterkt of verzwakt wordt door monitoring. Hoewel de partijen hun eigen belangen voorop stellen, is het besef dat men elkaar toch nodig heeft groot. Decentralisatie is bij het NEM een feit, maar de financiële consequenties daarvan (ook in termen van monitoring) zijn een onderwerp van interbestuurlijke discussie. Daar staat tegenover dat Brussel het natuurbeleid tot haar taken gaat rekenen. Dat brengt baten (namelijk subsidies), maar ook lasten (namelijk monitoringverplichtingen) met zich mee. Op nationaal niveau leidt natuurmonitoring echter niet tot structurele verzwakking of versterking van machtsposities. Bij het waterbeleid speelt de KRW een dominante rol. De monitoringverplichtingen ten behoeve van deze richtlijn hebben naar verwachting consequenties voor de autonomie van de lidstaten. De autonomie van de lidstaten wordt kleiner, ten gunste van Brussel. Over het feit dat Brussel meer invloed heeft, zijn de partijen het eens. Over de omvang daarvan lopen de meningen uiteen. Feit is wel dat de KRW een dominante rol speelt in het nationale beleidsdiscours. Zowel in de interviews als de bestudeerde beleidsdocumenten krijgt de KRW namelijk veel aandacht.

De conclusie is dat interbestuurlijke monitoring niet doorwerkt in de monopolisering van interbestuurlijke relaties, omdat sprake is van wederzijdse afhankelijkheden.
--

Conclusies

De gepercipieerde doorwerking van interbestuurlijke monitors in interbestuurlijke relaties vanuit de politieke benadering is weergegeven in tabel 9.9.

Tabel 9.9: Doorwerking interbestuurlijke monitors in interbestuurlijke relaties vanuit de politieke benadering

Aspect	
Sanctionering	De conclusie is dat interbestuurlijke monitoring niet doorwerkt in de sanctionering van interbestuurlijke relaties, omdat het besef van interdependenties groot is. Monitoring heeft immers een meerjarig karakter.
Politisering	De conclusie is dat interbestuurlijke monitoring doorwerkt in de politisering van interbestuurlijke relaties, omdat monitoring interbestuurlijke discussies uitlokt over met name financiering, het ontwerp van het instrument, administratieve lasten en toezichtsrelaties.
Monopolisering	De conclusie is dat interbestuurlijke monitoring niet doorwerkt in de monopolisering van interbestuurlijke relaties, omdat sprake is van wederzijdse afhankelijkheden.

Op basis van deze tabel moet worden geconcludeerd dat binnen de politieke benadering sprake is van selectieve doorwerking. Deze doorwerking komt met name tot uitdrukking in politisering, maar niet in sanctionering en monopolisering.

In de volgende paragraaf wordt de gepercipieerde doorwerking van interbestuurlijke monitors in interbestuurlijke relaties beschreven en geanalyseerd vanuit de culturele benadering.

9.4.3 Culturele benadering

In paragraaf 4.3.3.4 is de verwachting uitgesproken dat de doorwerking van monitors binnen de culturele benadering zal neerslaan in ritualisering, convergentie en/of uniformering van interbestuurlijke relaties. In deze paragraaf wordt de gepercipieerde doorwerking van interbestuurlijke monitors aan de hand van deze aspecten beschreven en geanalyseerd.

Ritualisering

Binnen de culturele benadering kan interbestuurlijke monitoring doorwerken in de ritualisering van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring terugkerende gebeurtenissen initieert.

Interbestuurlijke monitoring werkt door in de ritualisering van interbestuurlijke relaties. De interbestuurlijke monitoring van het GSB is ingebed in een reeks van verschillende terugkerende gebeurtenissen, zoals de convenantperioden, de MOP's (GSB II en GSB III) en visitatietrajecten. In deze gebeurtenissen speelt het Jaarboek GSB een bescheiden rol. Hoewel de inzet van het instrument op onderdelen bezwaren

oproep bij deelnemers, staat het instrument als zodanig niet ter discussie. Veel actoren hebben dan ook de beschikking over eigen monitors, waarmee impliciet uitdrukking wordt gegeven aan het belang van informatie. De spelregels van het Jaarboek GSB verschuiven van vrijblijvendheid naar resultaten. De steden geven aan zich hierin te herkennen, maar wijzen de eventuele toepassing van sancties af. Ondanks de historie en het structurele karakter van het NEM hebben de interbestuurlijke actoren nog steeds verschillende visies. Het NEM heeft geleid tot een intensivering van interbestuurlijke samenwerking en binding van vertegenwoordigers van de organisaties, maar tot weinig binding van de organisaties waarbinnen deze vertegenwoordigers werkzaam zijn. Anderzijds wordt deze binding bij het NEM in beperkte mate tot uitdrukking gebracht met rituelen. Het belangrijkste voorbeeld is de samenwerkingsovereenkomst dat stilzwijgend is verlengd. In het waterbeleid is interbestuurlijke monitoring eveneens ingebed in zich herhalende sociale gebeurtenissen. Zo is de jaarlijkse presentatie van WIB onderdeel van een breder symposium, waarin waterpartners elkaar treffen.

De conclusie is dat interbestuurlijke monitoring doorwerkt in de ritualisering van interbestuurlijke relaties, omdat interbestuurlijke monitors terugkerende sociale gebeurtenissen initiëren.

Convergentie

Binnen de culturele benadering kan interbestuurlijke monitoring doorwerken in de convergentie van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring verkokerde praktijken, structuren en/of routines doorbreekt.

Interbestuurlijke monitoring werkt niet door in de convergentie van verkokerde structuren en praktijken. Zo heeft de integrale ambitie van het GSB tot op heden niet geleid tot convergentie (“ontkokering”). Verkokerde structuren worden namelijk zowel op rijksniveau als op gemeentelijk niveau niet doorbroken met interbestuurlijke monitoring. De aanvankelijke pijlerstructuur van het GSB heeft juist verkokering in de hand gewerkt. Het NEM heeft geresulteerd in meer overlegstructuren. Desondanks is nog steeds sprake van verkokerde praktijken en visies. Ook het waterbeleid is verkokerd. Een belangrijke verklaring is het feit dat veel verschillende actoren betrokken zijn bij het waterbeleid.

De conclusie is dat interbestuurlijke monitoring niet doorwerkt in de convergentie van interbestuurlijke relaties, omdat verkokerde praktijken en structuren niet door monitoring doorbroken worden.

Uniformering

Binnen de culturele benadering kan interbestuurlijke monitoring doorwerken in de uniformering van interbestuurlijke relaties. De indicator is de mate waarin interbestuurlijke monitoring gedeelde terminologie en/of gedeelde concepten creëert.

Interbestuurlijke monitoring werkt door in het hanteren van gedeelde concepten in interbestuurlijke interacties. Gedeelde concepten binnen het GSB zijn partnerschappen en integraal beleid. In het Jaarboek GSB keren deze concepten (hoewel in beperkte mate) terug. Andere instrumenten (visitaties en zelfanalyses) worden echter door de deelnemers als krachtiger instrumenten gezien om een gedeelde taal te realiseren. Het NEM versterkt het gebruik van gedeelde concepten, waaronder duurzaamheid. Wel heeft het NEM een overwegend nationale focus.

Interbestuurlijke monitoring op het terrein van water versterkt het hanteren van gedeelde concepten, waaronder veerkrachtige watersystemen en de noodzaak van samenwerking. Deze gedeelde beleidsconcepten moeten overigens niet verward worden met het hanteren van methodologische standaarden (zie paragraaf 9.4.1).

De conclusie is dat interbestuurlijke monitoring doorwerkt in de uniformering van taal in interbestuurlijke relaties, omdat interbestuurlijke monitors gedeelde concepten genereren.

Conclusies

De gepercipieerde doorwerking van interbestuurlijke monitors in interbestuurlijke relaties vanuit de culturele benadering is weergegeven in tabel 9.10.

Tabel 9.10: Doorwerking interbestuurlijke monitors in interbestuurlijke relaties vanuit de culturele benadering

Aspect	
Ritualisering	De conclusie is dat interbestuurlijke monitoring doorwerkt in de ritualisering van interbestuurlijke relaties, omdat interbestuurlijke monitors terugkerende sociale gebeurtenissen initiëren.
Convergentie	De conclusie is dat interbestuurlijke monitoring niet doorwerkt in de convergentie van interbestuurlijke relaties, omdat verkokerde praktijken en structuren niet door monitoring doorbroken worden.
Uniformering	De conclusie is dat interbestuurlijke monitoring doorwerkt in de uniformering van taal in interbestuurlijke relaties, omdat interbestuurlijke monitors gedeelde concepten genereren.

Op basis van deze tabel moet worden geconcludeerd dat binnen de culturele benadering sprake is van selectieve doorwerking. Deze doorwerking komt tot uitdrukking in ritualisering en uniformering van taal, maar niet in convergentie.

Eindconclusie

Wanneer we de gepercipieerde doorwerking van de drie bestudeerde monitors in interbestuurlijke relaties in ogenschouw nemen, dan moet worden geconstateerd dat monitors selectief doorwerken in interbestuurlijke relaties. De doorwerking van monitors komt tot uitdrukking in standaardisatie, formalisering, politisering, ritualisering en uniformering. Interbestuurlijke monitors werken daarentegen niet door in centralisatie, sanctionering, monopolisering en convergentie.

De laatste vraag is in hoeverre de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties verklaard kan worden door de kritische succesfactoren die in hoofdstuk 4 zijn benoemd. In de volgende paragraaf wordt beschreven in hoeverre de kritische succesfactoren verklaringen bieden voor de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties.

9.5 Confrontatie doorwerking en kritische succesfactoren

In de vorige paragraaf is geconcludeerd dat monitors doorwerken in standaardisatie, formalisering, politisering, ritualisering en uniformering van taal. Daarnaast is vastgesteld dat monitors niet doorwerken in centralisatie, sanctionering,

monopolisering en convergentie. In deze paragraaf wordt beschreven in hoeverre de onderzochte kritische succesfactoren verklaringen bieden voor de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties.

Reflectie op standaardisatie

De doorwerking van monitors in standaardisatie is deels verklaarbaar vanuit een aantal kritische succesfactoren. Standaardisatie vergroot namelijk de *betrouwbaarheid* en vergelijkbaarheid van informatie (rationele kritische succesfactor). Daarnaast kan standaardisatie een *gedeeld belang* dienen, namelijk kostenreductie, omdat dubbel werk vermeden kan worden (politieke kritische succesfactor). Ook kan standaardisatie resulteren in een *gedeeld referentiekader* van actoren (culturele kritische succesfactor). De cases lieten echter ook zien dat standaardisatie doorgaans incrementeel verloopt. Een belangrijke reden is het feit dat standaarden niet centraal worden opgelegd. Daar moet aan worden toegevoegd dat partijen ook verschillende argumenten aanvoeren tegen standaardisatie. Het eerste (rationele) argument tegen standaardisatie is informatieverlies, omdat oude informatie niet met vergelijkbaar is met nieuwe informatie. Een respondent sprak in dat kader van het weggooien van de meethistorie. Het tweede (politieke) argument tegen standaardisatie is het feit dat partijen kwetsbaar kunnen worden voor afrekenen, omdat resultaten en prestaties transparanter worden voor andere actoren. Het derde (culturele) argument tegen standaardisatie is dat met standaardisatie onvoldoende recht wordt gedaan aan de verschillende onderzoeks- en monitoringstradities van de partijen. Uit de bespreking van de kritische succesfactor *concurrentie* is namelijk gebleken dat actoren veel waarde hechten aan hun eigen onderzoekspraktijken en bronnen van informatie.

Reflectie op formalisering

De doorwerking van monitors in formalisering is verklaarbaar vanuit drie kritische succesfactoren. Vanuit de rationele kritische succesfactor *doelgerichtheid* is formalisering een middel om effectieve monitoring tot stand te brengen. Door middel van formalisering worden namelijk de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de partijen die bij interbestuurlijke monitoring betrokken zijn helder vastgelegd in convenanten, samenwerkingsovereenkomsten of bestuursakkoorden. De afspraken die voortvloeien uit de bestudeerde interbestuurlijke monitors hebben overwegend een vrijwillig overeengekomen karakter. Uit de cases is ook gebleken dat de *toegang* tot informatie ten behoeve van monitors niet vanzelfsprekend is. Om die reden ligt het binnen de politieke benadering ook voor de hand dat actoren afspraken over informatieuitwisseling in het kader van monitoring vastleggen om posities en belangen veilig te stellen. Formalisering kan daarnaast ook worden gezien als het bekrachtigen van *betekenisvolle* interacties. Het gezamenlijk vastleggen van afspraken kan daarom wederzijdse betrokkenheid symboliseren. Vanuit dit perspectief is het bijvoorbeeld begrijpelijk dat partijen bij het NEM gemengde gevoelens hebben bij het feit dat de provincies de samenwerkingsovereenkomst niet formeel ondertekend hebben.

Reflectie op politisering

De doorwerking van monitors in politisering is verklaarbaar vanuit een aantal kritische succesfactoren. In de eerste plaats is vastgesteld dat monitors niet alleen *gedeelde belangen* kunnen dienen, maar ook *individuele belangen*. Bij interbestuurlijke monitoring is dit spanningsveld voelbaar. Zo blijkt in alle bestudeerde cases dat de individuele actoren voortdurend een afweging maken tussen

de baten van monitoring (bijvoorbeeld medefinanciering) en de lasten van monitoring (bijvoorbeeld het aanleveren van gegevens). Daarnaast speelt een rol dat partijen interbestuurlijke monitors vaak, al dan niet terecht, met *wantrouwen* tegemoet zien. Partijen onderkennen namelijk het politieke sturings- en verantwoordingspotentieel van monitors. Dat verklaart de al dan niet beoogde interbestuurlijke discussies die interbestuurlijke monitors oproepen. Ten slotte speelt ook mee dat interbestuurlijke monitors in een *interactieve* setting tot stand komen. Hoewel deze interbestuurlijke interacties noodzakelijk zijn om collectieve steun en draagvlak voor interbestuurlijke monitors te verwerven, vergroten interactieve structuren ook de kans dat meningsverschillen expliciet boven water komen. Een reden is dat bij interbestuurlijke monitoring concrete interbestuurlijke discussies vroeg of laat onvermijdelijk zijn (bijvoorbeeld het benoemen van thema's en indicatoren). Bovendien kunnen interbestuurlijke monitors al dan niet terecht de discussie over bestuurlijke lasten voeden. Bij deze interbestuurlijke discussies spelen niet alleen feitelijke en principiële overwegingen een rol. Partijen kunnen niet alleen hun eigen belang dienen, maar ook hun identiteit versterken door zich af te zetten tegen andere partijen. De constructie van beelden, mythen en zelfs karikaturen van andere partijen kan hierbij behulpzaam zijn. Opvallend is bijvoorbeeld dat de interbestuurlijke discussie over administratieve lasten vooral gevoed wordt met verwijten over informatieverzoeken van andere partijen, zonder de eigen informatiebehoeften en daarbij behorende interne monitors bij de discussie te betrekken.

Reflectie op ritualisering

De doorwerking van monitors in ritualisering is verklaarbaar vanuit een aantal kritische succesfactoren. Allereerst gaat monitoring, vanwege het meerjarige karakter ervan, gepaard met terugkerende *interacties* tussen in principe dezelfde personen en organisaties. Bij het NEM zien we dat als gevolg daarvan een netwerk ontstaan van mensen die elkaar steeds weer tegenkomen. Uit de cases is tevens gebleken dat de *relevantie* van monitors als produkt niet hoog is. Dit gegeven doet echter niets af aan de betekenis van monitoring als proces. Op basis van deze observatie kan worden geconcludeerd dat de waardering van monitors als produkt (bijvoorbeeld in termen van bruikbaarheid en relevantie) in principe los kunnen staan van de waardering van monitoring als proces. Dat blijkt onder meer uit het feit dat het voortbestaan van de interbestuurlijke monitors in de bestudeerde cases vrijwel nooit in gevaar is gekomen. Een uitzondering is WIB. Daar ging onlangs het geluid op om deze rapportage te beëindigen. Inmiddels is echter besloten om WIB te continueren. Een aannemelijke verklaring is dat monitoring vanwege het meerjarige karakter ook een geïnstitutionaliseerd karakter krijgt. Hiermee is een verklaring gegeven voor het feit dat het gemakkelijker is om monitors te continueren of nieuwe monitors op te zetten, dan om reeds bestaande monitors te beëindigen. Deze constatering sluit aan op de empirische bevindingen in hoofdstuk 2.

Reflectie op uniformering

De doorwerking van monitors in uniformering is nauwelijks verklaarbaar vanuit de bestudeerde kritische succesfactoren. De belangrijkste verklaring moet wederom worden ontleend aan de kritische succesfactor *interacties*. Omdat interacties bij interbestuurlijke monitoring een terugkerend karakter hebben, keren bepaalde thema's ook steeds weer terug en worden ze op deze wijze keer op keer (her)bevestigd ("group thinking"). Dat verkleint de ruimte voor kritische zelfreflectie. Een voorbeeld daarvan is het verantwoordelijk houden van andere partijen voor administratieve lasten, terwijl

uit de cases blijkt dat deze lasten ook mede voortkomen uit de eigen informatiebehoeften van actoren. Een andere constatering is dat het hanteren van gedeelde concepten niet per definitie betekent dat partijen ook conform de gedeelde concepten handelen. Voorbeelden zijn de gedeelde concepten van samenwerking en integraal beleid die in veel documenten binnen de bestudeerde cases een rol spelen. Tegelijk is ook geconstateerd dat integraal beleid in de praktijk vaak lastig van de grond komt (zie casus GSB) en dat interbestuurlijke monitoring in de praktijk niet doorwerkt in convergentie (zie ook de bespreking van convergentie).

Reflectie op afwezigheid van centralisatie

Het achterwege blijven van doorwerking van monitors in centralisatie is in zeer geringe mate te verklaren door de bestudeerde kritische succesfactoren. Een aannemelijke verklaring is dat interbestuurlijke monitoring vanwege de meerjarige component het besef van partijen versterkt dat ze elkaar nodig blijven hebben en dus moeten samenwerken. Dat is een *gedeeld belang*. Verder is uit de cases naar voren gekomen dat sprake is van twee tegenovergestelde processen. Op nationaal niveau is op veel beleidsterreinen sprake van decentralisatie. Dat geldt voor alle bestudeerde cases. Een indicatie in de cases dat van centralisatie geen sprake is, blijkt uit het feit dat standaardisatie doorgaans niet centraal wordt afgedwongen (zie ook de bespreking van standaardisatie). Tegelijkertijd trekt de EU op internationaal niveau verschillende taken naar zich toe. Dat is gebleken uit twee van de drie bestudeerde cases. Uit alle cases blijkt wel dat geen partij een dusdanige dominante machtspositie heeft dat geheel op eigen kracht resultaten kunnen worden geboekt.

Reflectie op afwezigheid van sanctionering

Het achterwege blijven van doorwerking van monitors in sanctionering is in zeer geringe mate te verklaren door de bestudeerde kritische succesfactoren. De meest aannemelijke verklaring is dat partijen elkaar structureel nodig hebben bij monitoring en dus een *gedeeld belang* hebben om interbestuurlijke relaties niet onder al te zware druk te zetten. Het implementeren van sancties zou de noodzakelijke interbestuurlijke samenwerking bij monitoring namelijk in gevaar kunnen brengen. Hoewel soms bedreigd wordt met sancties (zie casus GSB) zijn in de bestudeerde cases geen bewijzen gevonden van geïmplementeerde sancties. Een alternatieve verklaring is dat actoren inzien dat positieve prikkels effectiever zijn dan negatieve prikkels om *doelconform* gedrag bij andere actoren af te dwingen. Een voorbeeld is het NEM, waarbij het ministerie van LNV medewerking en betrokkenheid van andere overheden bij het NEM stimuleert door de afzonderlijke meetnetten in belangrijke mate te financieren. Een andere alternatieve verklaring is dat sancties achterwege blijven vanuit de veronderstelling dat sancties strategisch en *doelontwikkend* gedrag uitlokken bij andere partijen. Partijen krijgen namelijk niet graag sancties opgelegd, omdat sancties verschillende kosten met zich meebrengen (financiële kosten, beschadigde reputatie, extra toezicht, enzovoort). Zij zullen dus trachten om sancties te ontlopen. In het beste geval zullen zij hun best doen om de afgesproken resultaten te halen, maar in het ergste geval zullen zij gegevens achterhouden of manipuleren. De casus van het GSB liet zien dat actoren ook kunnen anticiperen op mogelijke sancties door haalbare en ‘veilige’ ambities te formuleren.

Reflectie op afwezigheid van monopolisering

Het achterwege blijven van doorwerking van monitors in monopolisering is in zeer geringe mate te verklaren door de bestudeerde kritische succesfactoren. Een

belangrijke constatering is dat interbestuurlijke monitors wederzijdse afhankelijkheden niet doorbreken en ruilrelaties dus noodzakelijk blijven. Met name bij het GSB en het NEM zien we dat het verstrekken van rijksmiddelen gekoppeld wordt aan het verzoek om mee te werken aan de monitor door gegevens te verstrekken. Interbestuurlijke monitors brengen dus voor alle partijen kosten en baten met zich mee. Deze constatering sluit aan op de conclusie die bij de waargenomen functies van interbestuurlijke monitors is getrokken, namelijk dat interbestuurlijke monitors voor alle bestuurslagen (strategische) kansen met zich mee brengen. Met interbestuurlijke monitors kunnen dus tegelijkertijd *verschillende belangen* worden gediend. Om die reden is het instrument geen machtsbron in handen van slechts één partij. Het achterwege blijven van monopolisering zou ook verklaard kunnen worden door het feit dat acties van de ene partij reacties van andere partijen oproepen. Bij het GSB zien we bijvoorbeeld dat steden soms hun eigen gang gaan, maar ook ad-hoc coalities sluiten als dat noodzakelijk wordt geacht. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de krachtenbundeling van de vier grote steden in de G4.

Reflectie op afwezigheid van convergentie

Het achterwege blijven van doorwerking van monitors in convergentie is te verklaren door een aantal bestudeerde kritische succesfactoren. In de eerste plaats moet worden geconstateerd dat het lastig is om interbestuurlijke monitors aan te laten sluiten op gegroeide onderzoeks- en monitoringpraktijken van de betrokken partijen. Dat is niet alleen te verklaren door verschillende referentiekaders van de overheidslagen, maar ook door verschillende referentiekaders binnen dezelfde overheidslaag. Zo is bij de casus van het NEM naar voren gekomen dat de provincies op verschillende manieren monitoren. Ook bij de casus van het GSB is gebleken dat steden verschillende referentiekaders hebben, wat bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in het bestaan van verschillende coalities binnen de steden, waaronder de G4. Soms werkt interbestuurlijke monitoring divergentie zelfs in de hand. Bij het GSB komt dit tot uitdrukking in de verschillende pijlers van het GSB (met eigen monitoringstructuren) en bij het NEM door het bestaan van verschillende meetnetten. Daar zijn overigens begrijpelijke redenen voor. Met deze constatering is dan ook geen waardeoordeel gegeven.

De kritische succesfactoren doelgerichtheid, bruikbaarheid en herkenbaarheid zijn in het voorgaande betoog niet genoemd als verklarende factoren voor de doorwerking van de drie bestudeerde monitors in interbestuurlijke relaties. De vraag is waarom deze factoren geen afdoende verklaringen bieden voor de waargenomen doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties. Het antwoord is dat uit de cases is gebleken dat deze drie kritische succesfactoren een ambivalente rol spelen bij monitoring. Dat is het gevolg van het feit dat sprake is van een aantal tegenstrijdige opvattingen van de respondenten. Deze ambivalentie komt tot uitdrukking in een aantal spanningsvelden die samenhangen met deze kritische succesfactoren.

Spanningsvelden

Wat betreft de kritische succesfactor doelgerichtheid is sprake een spanningsveld tussen concrete doelen en vage ambities.

Eerste spanningsveld: concrete doelen versus vage ambities

In de cases is een worsteling van actoren zichtbaar tussen concrete doelen aan de ene kant en vage ambities aan de andere kant. Enerzijds wijzen de respondenten in alle

drie de cases op de wenselijkheid van concrete beleidsdoelen. Zo wijzen veel respondenten binnen de casus van het GSB op het belang van het formuleren van SMART-doelstellingen (namelijk specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden). Daarnaast wordt in de casus van het waterbeleid belang gehecht aan doelenbomen. Aan de andere kant komt in de cases ook naar voren dat het formuleren van concrete doelstellingen om verschillende redenen moeilijk van de grond komt. Daar zijn verschillende verklaringen voor. De eerste (rationele) verklaring is de complexiteit van het beleid, die het formuleren van concrete beleidsdoelstellingen bemoeilijkt. Tevens kan het lastig zijn om doelstellingen te vertalen naar meetbare indicatoren voor monitoring. De tweede (politieke) verklaring is het gegeven dat concrete doelstellingen partijen kwetsbaar maakt voor “afrekenen” wanneer doelen niet gehaald worden. Om die reden kunnen partijen er belang bij hebben om doelstellingen abstract te houden. De derde (culturele) verklaring is het feit dat het doorgaans gemakkelijker is om partijen te binden op basis van abstracte doelstellingen, dan op basis van concrete doelstellingen. Om die reden is bijvoorbeeld een organisatiemissie vaak abstract geformuleerd. Hoe concreter de visie en de beleidsdoelen, hoe groter de kans dat partijen als gevolg van meningsverschillen uiteen gedreven worden. Het formuleren van concrete gezamenlijke doelstellingen wordt bovendien bemoeilijkt doordat verschillende partijen uiteenlopende opvattingen en beelden kunnen hebben van beleidsproblemen en –oplossingen. Hiermee zijn ook verschillende argumenten gegeven voor het geringe (rationele) sturings- en verantwoordingspotentieel van monitors (zie paragraaf 9.2.1).

Wat betreft de kritische succesfactor bruikbaarheid is sprake van spanningsvelden tussen flexibiliteit en stabiliteit en tussen beschrijven en beoordelen.

Tweede spanningsveld: flexibiliteit versus stabiliteit

Enerzijds staat bij monitoring continuïteit voorop. Monitoring geeft namelijk een periodieke beschrijving van ontwikkelingen. Stabiele indicatoren zijn daarbij noodzakelijk, omdat anders geen betrouwbare tendensen weergegeven kunnen worden. Tegelijkertijd is beleid vaak dynamisch. Dat resulteert in verschuivende informatiebehoeften. Daarnaast kunnen voortschrijdende inzichten leiden tot het benoemen van indicatoren die een adequater beeld schetsen van de werkelijkheid. Vanuit dit oogpunt moet de monitor ook flexibel zijn. De onderzochte monitors in de cases zijn op verschillende momenten veranderd. Hiervoor lagen verschillende motieven ten grondslag. Redenen voor verandering waren bijvoorbeeld het vergroten van de leesbaarheid (cases WIB en GSB), het vergroten van de beleidsrelevantie (casus GSB) en het vergroten van het sturingspotentieel (casus GSB). Met name ambtenaren zijn zich van het spanningsveld tussen flexibiliteit en stabiliteit bewust. Zij wezen namelijk enerzijds op de wisselende informatiebehoeften die voortvloeien uit de dynamiek van het beleid of de ‘waan van de dag’ en anderzijds de noodzaak van een structurele en periodieke informatievoorziening in de vorm van monitoring. Politici hebben doorgaans meer oog voor de korte termijn dan beleidsambtenaren. Dat verklaart waarschijnlijk het feit dat politici zich meer laten leiden door de ‘waan van de dag’ (en daarbij behorende ad-hoc informatievragen) en doorgaans minder belangstelling hebben voor monitors, omdat dit instrument vooral is gericht op de langere termijn. Vanuit rationeel oogpunt is een behoefte aan stabiele indicatoren (dus een stabiel instrument) begrijpelijk, omdat hiermee betrouwbaarder uitspraken kunnen worden gedaan over ontwikkelingen. Daarnaast leidt het aanpassen van het instrument tot verlies van de informatieve waarde van bestaande datareeksen. Aan de andere kant

is het natuurlijk wel de vraag hoe stabiele indicatoren (“vastgespijkerde criteria”) zich verhouden tot een dynamische werkelijkheid. Als beide te ver uiteen gaan lopen, dan verliezen monitors hun zeggingskracht. Vanuit politiek oogpunt heeft een flexibel instrument echter de voorkeur, omdat hiermee mogelijkheden worden geboden om het instrument aan te passen aan de belangen van actoren. Deze belangen kunnen ook aan verandering onderhevig zijn. Vanuit cultureel oogpunt is eveneens een zekere mate van flexibiliteit vereist, zodat een betere aansluiting kan worden gevonden met bestaande praktijken en referentiekaders van de verschillende actoren.

Bij de kritische succesfactor bruikbaarheid is ook sprake van een ander spanningsveld, namelijk tussen beschrijven en beoordelen.

Derde spanningsveld: beschrijven versus beoordelen

In deze studie is een onderscheid gemaakt tussen monitoring en beleidsevaluaties (zie paragraaf 2.2). Kort gezegd is monitoring het beschrijven van ontwikkelingen. Evalueren is het beoordelen van ontwikkelingen (Hoogerwerf en Herweijer red., 1998). Opvallend is dat de meeste respondenten minder waarde hechten aan dit onderscheid. Ook in de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (Ministerie van Financiën, 2001) worden monitors en evaluatie niet strikt van elkaar gescheiden. Veel respondenten hebben aangegeven dat zij niet alleen behoefte hebben aan uitsluitend beleidssignalen (“cijfers”), maar ook graag verklaringen (“het verhaal achter de cijfers”), interpretaties van en oordelen over de geconstateerde ontwikkelingen krijgen aangereikt. Het is de vraag of een monitor in deze functie kan of moet voorzien. De literatuur vermeldt dat de evaluatieve functie van monitors wordt overschat, omdat te veel externe factoren in het spel zijn. Als gevolg daarvan is het onmogelijk om op basis van uitsluitend informatie uit monitors oordelen te vellen over de resultaten van het beleid. Monitors zouden om die reden ongeschikt zijn om een evaluatieve functie te vervullen (Engbersen e.a., 1997). De behoefte van respondenten aan verklaringen lijkt met name voort te komen uit rationele overwegingen, namelijk een behoefte aan meer informatie over het beleid. Opvallend is wel dat de rationele benadering een logische opeenvolging van beleidsfasen veronderstelt waarin monitoring en evaluatie strikt gescheiden zijn. Ook de beleidsstukken die in het kader van de onderzochte cases zijn onderzocht, maken dat onderscheid. Monitoring gaat in dergelijke modellen vooraf aan evalueren en kan zodoende fungeren als input voor evaluaties. De politieke dimensie van dit dilemma lijkt door de respondenten te worden onderschat. Monitors die uitspraken beogen te doen over resultaten of oorzaken van ontwikkelen, krijgen naar verwachting een politieke functie. Dat zal waarschijnlijk meer strategisch (leer)gedrag uitlokken (zie ook paragraaf 9.2.2). Partijen zullen goede resultaten willen claimen en de oorzaak van tegenvallende resultaten bij andere partijen neerleggen of toeschrijven aan externe factoren waarop zij geen invloed uit kunnen oefenen. Deze exogene factoren worden doorgaans bij successen niet genoemd.

Wat betreft de kritische succesfactor herkenbaarheid is sprake van een spanningsveld tussen soberheid en volledigheid.

Vierde spanningsveld: soberheid versus volledigheid

De vraag in hoeverre monitors zich moeten concentreren op details (volledigheid) en op hoofdlijnen (soberheid) wordt door de respondenten in de cases verschillend beantwoord. Dat heeft waarschijnlijk mede te maken met het ambivalente karakter

van transparantie (zie ook Bekkers in: Snellen en Van de Donk, 1998). Enerzijds geven respondenten aan dat monitors niet te veel informatie moeten bevatten, omdat de rapportage dan onleesbaar en te dik wordt (“telefoonboek”). Anderzijds geven respondenten ook vaak aan dat ze behoefte hebben aan aanvullende informatie. Deze informatie heeft veelal betrekking op het departement, de provincie of de stad waarbinnen de betreffende respondent werkzaam is. Aan dit spanningsveld liggen verschillende verklaringen ten grondslag. De eerste (rationele) verklaring steunt op de gedachte dat informatie per definitie waardevol is en dat meer informatie leidt tot betere beleidskeuzes (Collingridge & Reeve, 1986). Deze wens van volledige informatie resulteert doorgaans in een vrijwel onbegrensde informatiebehoefte. Belangrijk is wel dat het informatieaanbod niet boven de verwerkingscapaciteit uitstijgt, omdat bij informatieoverlast (‘information overload’) actoren het gevaar lopen dat ze door de bomen het bos niet meer zien (zie ook Idenburg, 1985). De tweede (politieke) verklaring moet worden gezocht in het onderscheid tussen informatievragers en informatieleveranciers. Informatievragers hebben doorgaans belang bij volledige informatie, omdat dit hun (informatie)positie kan versterken. Voor informatieleveranciers geldt echter het omgekeerde. Hun positie kan door informatieverstrekking juist verzwakt worden. Zij zullen dan ook kritisch staan tegenover elk verzoek om (meer) informatie. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat in de cases is gebleken dat het onderscheid tussen informatievragers en informatieleveranciers in de praktijk vaak diffuus is. Daarnaast speelt ook de aard van de boodschap een rol. Positieve ontwikkelingen bieden actoren namelijk de mogelijkheid om goede sier te maken en zich te profileren. Transparantie is op dat moment een kans. Negatieve ontwikkelingen zijn daarentegen bedreigend, omdat partijen daarop afgerekend kunnen worden en hun imago schade op kan lopen. Transparantie is in dat geval een bedreiging.

In paragraaf 10.4.2 worden aanbevelingen gepresenteerd om deze vier spanningsvelden tegemoet te treden.

Eindconclusie

Wanneer we de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties confronteren met de kritische succesfactoren die in hoofdstuk 4 zijn benoemd, dan moet worden geconstateerd dat sommige kritische succesfactoren meer verklaringen bieden voor doorwerking dan andere factoren.

De kritische succesfactoren die de meeste verklaringen bieden voor de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties zijn belangen en interacties. De politieke en de culturele benadering van monitoring bieden om die reden de meeste verklaringen voor de doorwerking van interbestuurlijke monitors.

De kritische succesfactoren die in mindere mate verklaringen bieden voor de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties zijn betrouwbaarheid, referentiekaders, concurrentie, toegang, betekenis, vertrouwen en relevantie.

De kritische succesfactoren die geen verklaringen bieden voor de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties zijn doelgerichtheid, bruikbaarheid en herkenbaarheid. De reden is dat deze factoren een ambivalente rol spelen bij monitoring. Dat is het gevolg van een viertal spanningsvelden die betrekking hebben op deze factoren, namelijk concrete doelen versus vage ambities, flexibiliteit versus

stabiliteit, beschrijven versus beoordelen en soberheid versus volledigheid. Aangezien deze factoren met name zijn ontleend aan de rationele benadering van monitoring, moet worden geconcludeerd dat de rationele benadering van monitoring de minste verklaringen biedt voor de doorwerking van interbestuurlijke monitors.

In de volgende paragraaf staan de conclusies van dit hoofdstuk.

9.6 Conclusies

De vraagstelling van deze studie luidt: *op welke wijze werkt monitoring door in interbestuurlijke relaties?* Om deze vraag te beantwoorden zijn in dit hoofdstuk de empirische bevindingen uit de drie onderzochte cases met elkaar vergeleken. Deze vergelijking heeft inzichten opgeleverd in de functies van monitors in de praktijk, de kritische succesfactoren van doorwerking die er toe doen en de gepercipieerde doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties.

Functies

Interbestuurlijke monitors vervullen in de praktijk verschillende functies tegelijk. De belangrijkste functies van interbestuurlijke monitors voor de betrokken interbestuurlijke partijen zijn signaleren (rationele invulling), leren (politieke invulling) en communiceren (culturele invulling). Tevens blijkt dat de bestudeerde interbestuurlijke monitors in de praktijk de meeste functies vervullen voor de Rijksoverheid, gevolgd door de provincies. Interbestuurlijke monitors blijken in de praktijk de minste functies te vervullen voor gemeenten.

Kritische succesfactoren

Wanneer we alle kritische succesfactoren van alle benaderingen in ogenschouw nemen, dan is de verwachting dat de doorwerking van interbestuurlijke monitors overwegend gering is. Interbestuurlijke monitors voldoen volgens de betrokkenen namelijk in geringe mate aan de kritische succesfactoren van relevantie, doelgerichtheid, bruikbaarheid, concurrentie, vertrouwen en aansluiting op bestaande referentiekaders. Aan de andere kant zijn interbestuurlijke monitors volgens de betrokkenen wel betrouwbaar, toegankelijk en is er voldoende ruimte om eigen en gedeelde belangen met het instrument te behartigen. Ten slotte hebben de betrokken actoren een minder eenduidig beeld bij de mate waarin monitors betekenisvol en herkenbaar zijn en de kwaliteit van de interbestuurlijke interacties bij monitoring.

Interbestuurlijke relaties

Wanneer we de gepercipieerde doorwerking van de drie bestudeerde monitors in ogenschouw nemen, dan moet worden geconstateerd dat monitors selectief doorwerken in interbestuurlijke relaties. De doorwerking van de drie bestudeerde monitors komt tot uitdrukking in standaardisatie, formalisering, politisering, ritualisering en uniformering. Daarentegen werken monitors niet door in centralisatie, sanctionering, monopolisering en convergentie. De doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties is weergegeven in tabel 9.11.

Tabel 9.11: Doorwerking monitors in interbestuurlijke relaties

Rationeel Perspectief	Politiek Perspectief	Cultureel Perspectief
--------------------------	-------------------------	--------------------------

<i>Standaardisering</i>	<i>Sanctionering</i>	<i>Ritualisering</i>
Doorwerking, omdat interbestuurlijke monitoring uniforme indicatoren en methoden genereert.	Geen doorwerking, omdat interbestuurlijke monitoring geen interbestuurlijke sancties tot gevolg heeft en het besef van interdependentie groot is.	Doorwerking, omdat interbestuurlijke monitoring leidt tot terugkerende sociale gebeurtenissen.
<i>Formalisering</i>	<i>Politisering</i>	<i>Convergentie</i>
Doorwerking, omdat interbestuurlijke monitoring het maken van afspraken over gegevensuitwisseling stimuleert.	Doorwerking, omdat interbestuurlijke monitoring interbestuurlijke discussies versterkt.	Geen doorwerking, omdat interbestuurlijke monitoring verkokerde praktijken en structuren niet doorbreekt.
<i>Centralisatie</i>	<i>Monopolisering</i>	<i>Uniformering</i>
Geen doorwerking, omdat interbestuurlijke monitoring niet tot een structurele aantasting van autonomie leidt.	Geen doorwerking, omdat interbestuurlijke monitoring wederzijdse afhankelijkheden niet doorbreekt.	Doorwerking, omdat interbestuurlijke monitoring gedeelde concepten genereert.

Wanneer we uitgaan van de drie benaderingen van monitoring, dan blijkt uit de tabel dat monitoring op twee van de drie onderzochte aspecten van interbestuurlijke relaties binnen de rationele benadering doorwerkt, op één van de drie onderzochte aspecten van interbestuurlijke relaties binnen de politieke benadering doorwerkt (namelijk politisering) en op twee van de drie onderzochte aspecten van interbestuurlijke relaties binnen de culturele benadering doorwerkt.

Confrontatie feitelijke doorwerking en kritische succesfactoren

Wanneer we de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties confronteren met de kritische succesfactoren als verklarende variabelen, dan moet worden geconstateerd dat sommige kritische succesfactoren meer verklaringen bieden voor de doorwerking van monitors dan andere variabelen.

De kritische succesfactoren die de meeste verklaringen bieden voor de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties zijn belangen en interacties. De politieke en de culturele benadering van monitoring bieden om die reden de meeste verklaringen voor de doorwerking van interbestuurlijke monitors.

De kritische succesfactoren die in mindere mate verklaringen bieden voor de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties zijn betrouwbaarheid, referentiekaders, concurrentie, toegang, betekenis, vertrouwen en relevantie.

De kritische succesfactoren die geen verklaringen bieden voor de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties zijn doelgerichtheid, bruikbaarheid en herkenbaarheid. De reden is dat deze factoren een ambivalente rol spelen bij

monitoring. Dat is het gevolg van vier spaningsvelden die betrekking hebben op deze factoren, namelijk concrete doelen versus vage ambities, flexibiliteit versus stabiliteit, beschrijven versus beoordelen en soberheid versus volledigheid. Aangezien deze factoren met name zijn ontleend aan de rationele benadering van monitoring, moet worden geconcludeerd dat de rationele benadering de minste verklaringen biedt voor de doorwerking van interbestuurlijke monitors.

In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten van de bestudeerde case-study's met elkaar vergeleken. In het volgende afsluitende hoofdstuk worden de onderzoeksvragen van deze studie op basis van de vergaarde theoretische en empirische inzichten beantwoord. Daarnaast staan in het volgende hoofdstuk een aantal wetenschappelijke en praktijkgerichte aanbevelingen.

Hoofdstuk 10: Conclusies en aanbevelingen

“Zoals de wandelaar pas wanneer hij op een heuvel is aangekomen, de afgelegde weg met al zijn bochten en krommingen overziet en leert kennen, zo leren wij pas aan het eind van een levensfase of zelfs van het leven in zijn geheel, de ware samenhang van onze daden, prestaties en werken, de precieze gevolgen en verbanden, ja ook de waarde ervan kennen.”

Arthur Schopenhauer, 1991:130.

10.1 Inleiding

De vraagstelling van deze studie luidt: *op welke wijze werkt monitoring door in interbestuurlijke relaties?* Deze vraagstelling wordt in paragraaf 10.2 beantwoord door alle deelvragen van een antwoord te voorzien. In paragraaf 10.3 staan een aantal wetenschappelijke reflecties. Ten slotte bevat paragraaf 10.4 een aantal wetenschappelijke en praktijkgerichte aanbevelingen.

10.2 Conclusies

De vraagstelling in deze studie is opgebouwd uit een aantal deelvragen. Deze deelvragen zullen in afzonderlijke deelparagrafen worden beantwoord.

10.2.1 Beantwoording eerste deelvraag

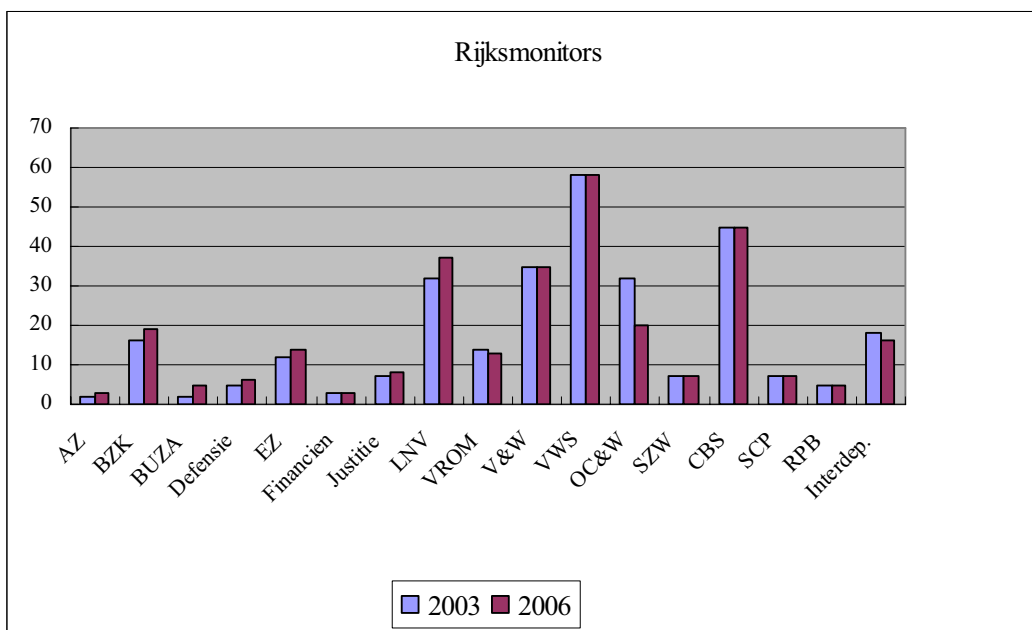
Wat is de aard en omvang van monitoring in het Nederlandse openbaar bestuur?

Omvang monitoring

Monitoring is in deze studie gedefinieerd als het systematisch en periodiek volgen en presenteren van beleidsrelevant geachte ontwikkelingen. Het Nederlandse openbaar bestuur zet in 2006 op grote schaal monitors in. Dat geldt zowel voor de departementen, de provincies en de vier grote gemeenten. In relatieve zin is monitoring in 2006 ten opzichte van 2003 in de meeste gevallen constant gebleven of licht toegenomen. In veel mindere mate is sprake van een afname van monitors.

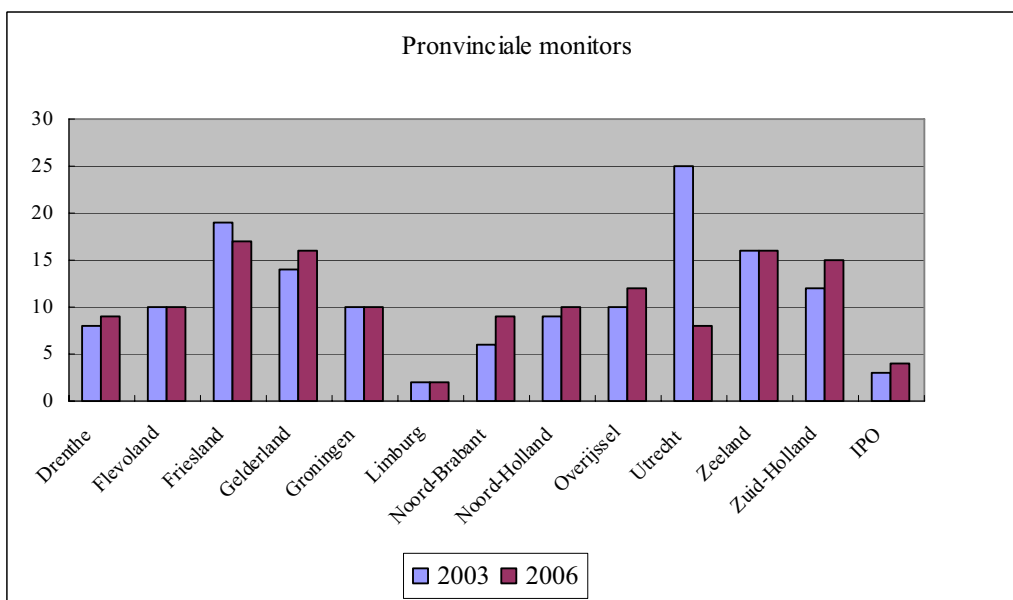
Wat betreft de Rijksoverheid is sprake van een lichte toename van het aantal rijksmonitors. Zie figuur 10.1.

Figuur 10.1: Rijksmonitors



Het totale aantal monitors van de provincies is echter licht afgenomen. Zie figuur 10.2.

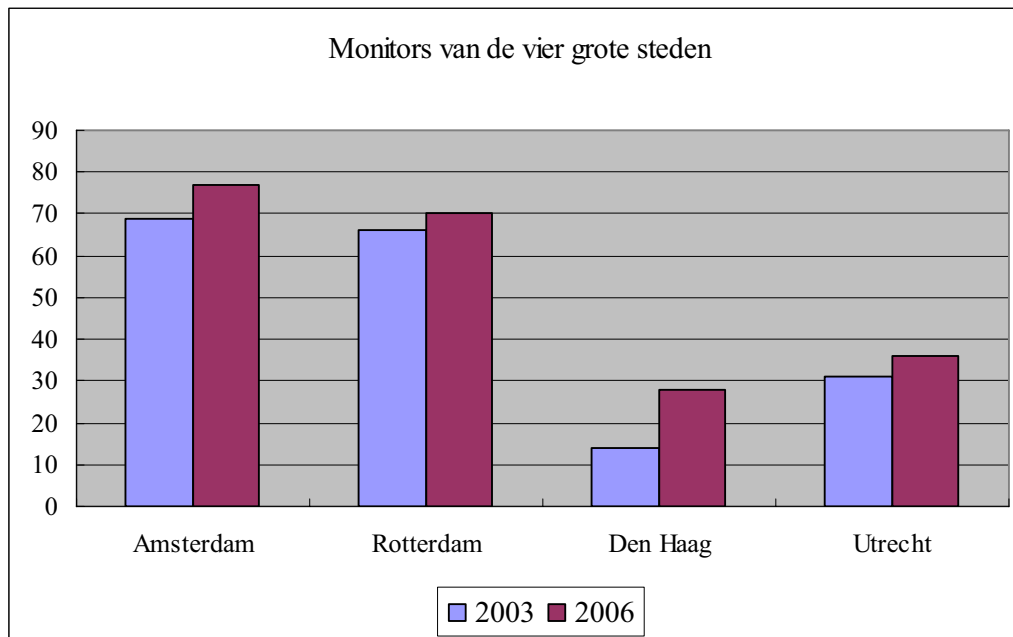
Figuur 10.2: Provinciale monitors



Een afname van het aantal monitors (produkten) betekent overigens niet per definitie een vermindering van de monitoringsinspanningen (proces). Er kan namelijk sprake zijn van een clustering of integratie van (deel)monitors. De provincie Utrecht is daar een voorbeeld van.

Het aantal monitors in de vier grootste gemeenten laat een toename zien. Zie figuur 10.3.

Figuur 10.3: Monitors van de vier grote steden

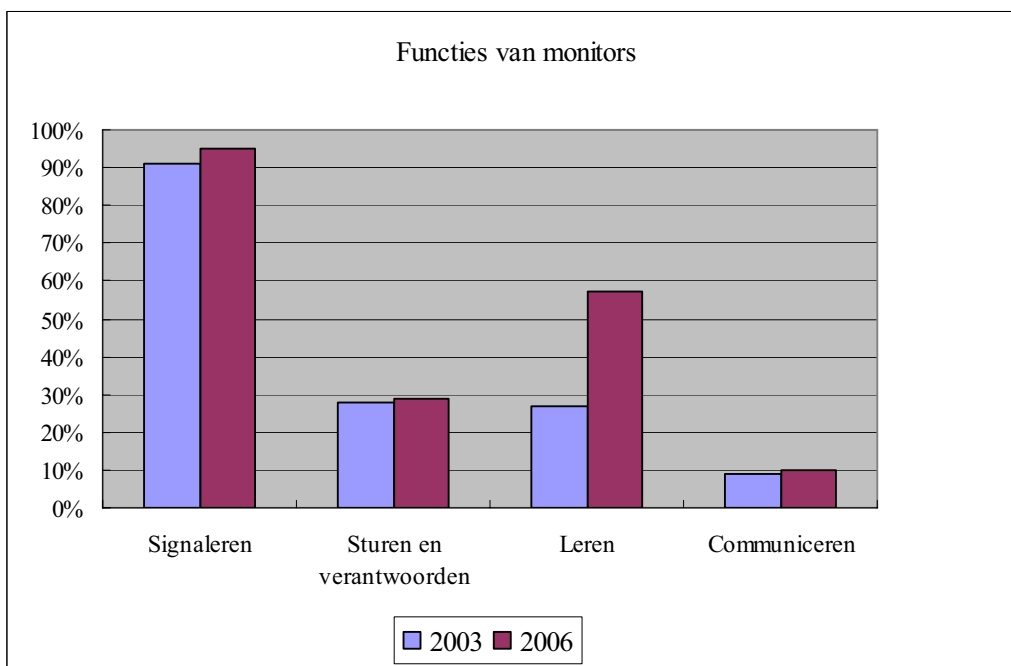


De belangrijkste conclusie ten aanzien van de omvang van monitoring is dat het instrument zich structureel een plaats heeft verworven in het Nederlandse openbaar bestuur.

Aard monitoring

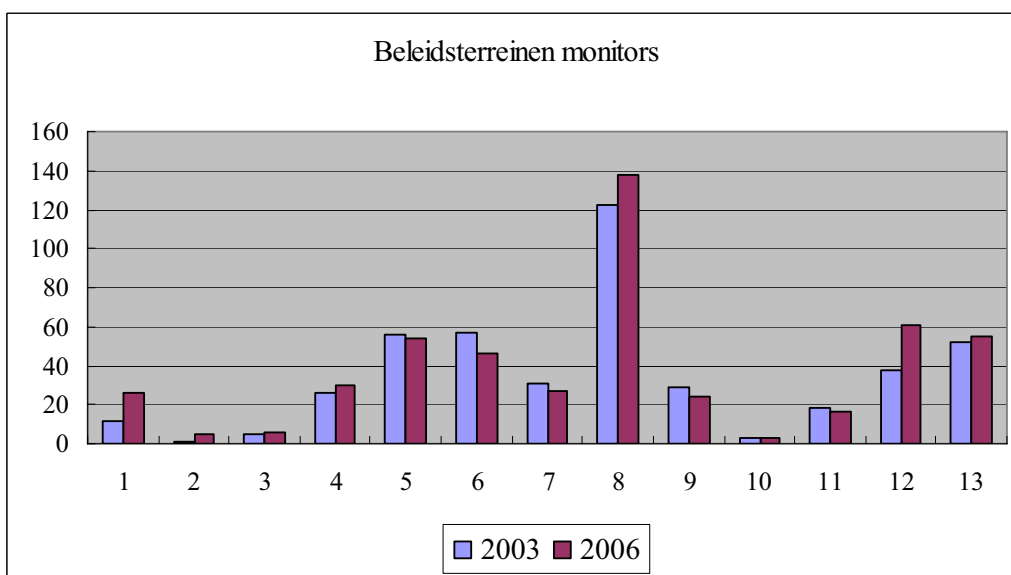
De vier belangrijkste functies die zowel in 2003 als in 2006 formeel aan monitors werden toegekend zijn signaleren, sturen en verantwoorden, leren en communiceren. Zie figuur 10.4.

Figuur 10.4: Functies van monitors



Signaleren is veruit de belangrijkste functie. De meeste monitoring vindt plaats op de beleidsterreinen waar het werken met kwantitatieve data vanzelfsprekend is, zoals volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, milieu en natuur. Zie figuur 10.5.

Figuur 10.5: Beleidsterreinen monitors



Beleidssterrein	2003	2006
1=Binnenlands bestuur en overheidsmanagement	12	26
2=Buitenlandse betrekkingen/ontwikkelingssamenwerking	1	5
3=Landsverdediging	5	6
4=Openbare orde en veiligheid	26	30

5=Onderwijs en fundamenteel wetenschappelijk onderzoek	56	54
6=Volksgezondheid, welzijn en zorg	57	46
7=Sociale Zekerheid	31	27
8=Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu	122	138
9=Cultuur, Recreatie en erediensden	29	24
10=Brandstoffen en energie	3	3
11=Landbouw, jacht en visserij	18	16
12=Economische aangelegenheden	38	61
13=Verkeer, vervoer, communicatie en waterstaat	52	55
Totaal	450	491

De belangrijkste conclusie ten aanzien van de aard van monitoring is dat monitors op alle denkbare beleidsterreinen worden ingezet en (formeel) verschillende functies tegelijk kunnen vervullen.

Uit de definitie van monitoring die in deze studie wordt gehanteerd, is het uitgangspunt dat monitoring is ingebed in het beleidsproces. Om die reden is monitoring in deze studie theoretisch belicht vanuit drie verschillende benaderingen van beleid. Dit brengt ons bij de tweede deelvraag.

10.2.2 Beantwoording tweede deelvraag

Welke benaderingen van beleidsprocessen zijn te onderscheiden en wat is de rol van monitoring in elke benadering?

In deze studie zijn op basis van theoretische inzichten drie visies op beleidsprocessen beschreven. Aangezien deze benaderingen fungeren als ideaaltypen, zijn ze in het theoretisch deel van deze studie scherp van elkaar onderscheiden. Binnen iedere benadering worden verschillende aspecten van monitoring benadrukt. Deze drie benaderingen van het beleidsproces en monitoring moeten nadrukkelijk niet worden opgevat als wederzijds uitsluitende alternatieven, maar als waardevolle aanvullingen op elkaar.

Rationele benadering van beleid en monitoring

Op basis van de centrale veronderstellingen van de rationele benadering is de essentie van monitoring de opvatting dat een monitor een feitelijke informatiebron is om de doelconformiteit van het beleid te optimaliseren. Het centrale element is het fungeren van monitors als feedback-mechanisme. Deze feedback stelt de monitorende actor niet alleen in staat om te weten wat er beleidsmatig speelt (signalerende functie), maar ook om om grond van de signalen passende beleidsinterventies te plegen (functie van sturen en verantwoorden). Op basis van deze beleidsinterventies is de monitorende actor in staat om inzichten in de beleidspraktijk op verschillende niveaus te vergaren (lerende functie). Daarnaast kan de monitorende actor potentiële (andere) gebruikers informeren over beleidsontwikkelingen (communicerende functie).

Politieke benadering van beleid en monitoring

Op basis van de centrale veronderstellingen van de politieke benadering is de essentie van monitoring de opvatting dat een monitor een machtsbron is ter behartiging van de belangen van de betrokken actoren. Het centrale element is het fungeren van monitors

als potentiële bron van macht. Het strategische potentieel van monitors kan tot uiting komen in het betwisten van en heronderhandelen over waargenomen signalen (signalerende functie). Daarnaast bieden monitors mogelijkheden tot beïnvloeding van en controle op andere actoren (functie van sturen en verantwoorden). Verder kunnen monitors als communicatie-instrument ingezet worden om bijvoorbeeld een dominant werkelijkheidsbeeld aan andere actoren op te leggen (communicerende functie) en kunnen actoren in individueel of collectief verband posities verstevigen in de beleidsarena (strategisch leren).

Culturele benadering van beleid en monitoring

Op basis van de centrale veronderstellingen van de culturele benadering is de essentie van monitoring de opvatting dat een monitor een gegroeide praktijk is waarin door middel van een gemeenschappelijke taal zin, richting en betekenis aan het handelen van actoren wordt gegeven. Het centrale element is het fungeren van monitors als manier om gedeelde praktijken tot stand te brengen. Zo kan een monitor gebruikt worden om een betekenisvolle werkelijkheid te construeren (signalerende functie). Daarnaast kan een monitor dienen als (her)bevestiging van het idee van betekenisvolle interventies in een beleidsveld (functie van sturen en verantwoorden). De communicerende betekenis van monitors binnen de culturele benadering van beleid is het creëren van een gemeenschappelijke taal waarmee de beleidspraktijk op een zinvolle wijze beschreven en geïnterpreteerd wordt. Ten slotte kunnen monitors worden ingezet als middel om gedeelde praktijken te realiseren, die tot uiting kunnen komen in gedeelde artefacten, normen en waarden en/of basisassumpties (functie van leren).

In tabel 10.1 is de kern van de drie benaderingen van beleid en de rol van monitoring binnen iedere benadering weergegeven.

Tabel 10.1: Drie benaderingen van beleid en monitoring

	Rationele benadering	Politieke benadering	Culturele benadering
Beleid			
Focus actoren	Doelen	Belangen	Praktijken/ Gewoonten
Beleid	Rationeel plan: schema	Uitkomst politieke strijd: arena	Symbolische expressie: theater
Functie van informatie	Bron van feiten: signaal	Bron van macht: strijd	Bron van betekenis: symbool
Monitoring			
Signaleren	Feedback om beleid (of doelen) bij te stellen	Betwisten van signalen of extra munitie ter handhaving of versterking van informatiepositie	Construeren van betekenisvolle beelden van de werkelijkheid
Sturen	Monocentrische beïnvloeding (conform centrale	Macht genereren en (informatie) positie versterken	(Mythe van) zingevende interventie

	doelen)		
Leren	Corrigeren van beleid of doelen	Anticiperen op invloeds pogingen van anderen	Beleidslerend debat
Communiceren	Eenzijdige overdracht van informatie	Wederzijdse interacties en invloeds pogingen	Creëren van een gemeenschappelijke taal

Binnen iedere benadering van beleid wordt verschillend aangekeken tegen de manier waarop informatie doorwerkt in interbestuurlijke relaties. In lijn met de drie benaderingen van beleid en monitoring kan ook op verschillende manieren worden aangekeken tegen de doorwerking van monitors en kritische succesfactoren die naar verwachting van invloed zijn op de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties. Dit brengt ons bij de derde deelvraag.

10.2.3 Beantwoording derde deelvraag

Welke benaderingen van doorwerking van monitors zijn te onderscheiden en welke kritische succesfactoren kunnen binnen elke benadering worden onderkend?

In hoofdstuk 4 is beredeneerd dat drie benaderingen van doorwerking kunnen worden onderscheiden, namelijk rationele, politieke en culturele doorwerking. Bij iedere benadering van doorwerking kunnen verschillende kritische succesfactoren van monitoring worden ondergebracht.

Rationele benadering van doorwerking

De essentie van doorwerking van monitors binnen de rationele benadering is de mate waarin de informatie die in een monitor is gevat, behulpzaam is bij het bepalen of beleidsdoelstellingen worden gehaald en, indien daar geen sprake van is, het selecteren van alternatieve beleidsmaatregelen of het verfijnen van het beleidsinstrumentarium om beleidsdoelstellingen alsnog te bereiken. Kritische succesfactoren van doorwerking zijn betrouwbaarheid, relevantie, doelgerichtheid en bruikbaarheid.

Politieke benadering van doorwerking

De essentie van doorwerking van monitors binnen de politieke benadering is de mate waarin de informatie die in een monitor is gevat, tegemoet komt aan de belangen en posities van betrokken actoren en onderhandeling over zowel de beleidsdoelstellingen van beleid als beleidsmaatregelen mogelijk maakt. Kritische succesfactoren van doorwerking zijn toegang, vertrouwen, belangen en concurrentie.

Culturele benadering van doorwerking

De essentie van doorwerking van monitors binnen de culturele benadering is de mate waarin de informatie die in een monitor is gevat, betekenis geeft aan gegroeide handelingspraktijken van actoren. Kritische succesfactoren van doorwerking zijn betekenis, herkenbaarheid, referentiekaders en interacties.

De kern van de drie benaderingen van doorwerking en de bijbehorende kritische succesfactoren is weergegeven in tabel 10.2.

Tabel 10.2: Drie benaderingen van doorwerking en kritische succesfactoren

	Doorwerking binnen rationele benadering	Doorwerking binnen politieke benadering	Doorwerking binnen culturele benadering
Veronderstellingen			
Rol monitor	Gegevensbron	Machtsbron	Zingevingbron
Primaire gebruiker	Centrale actor	Verschillende (potentiële) gebruikers	Verschillende gebruikscontexten
Focus gebruiker	Doelgericht	Belanggericht	Rolgericht
Aard doorwerking	Direct	Selectief	Indirect (reframing)
Proces van doorwerking	Lineair	Onvoorspelbaar	Congruent
Kritische succesfactoren			
	Betrouwbaarheid	Toegang	Betekenis
	Relevantie	Vertrouwen	Herkenbaarheid
	Doelgerichtheid	Belangen	Referentiekaders
	Bruikbaarheid	Concurrentie	Interacties

Binnen iedere benadering kunnen verschillende aspecten van interbestuurlijke relaties worden benoemd, waarop de doorwerking van monitors zich kan voltrekken. Op basis hiervan kunnen verschillende verwachtingspatronen ten aanzien van de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties worden geformuleerd. Dit brengt ons bij de volgende deelvraag.

10.2.4 Beantwoording vierde deelvraag

Welke benaderingen van interbestuurlijke relaties kunnen worden onderscheiden en welke aspecten kunnen binnen elke benadering worden onderkend?

In deze studie zijn drie verschillende benaderingen van interbestuurlijke relaties onderscheiden. De assumpties die aan deze drie benaderingen van interbestuurlijke relaties ten grondslag liggen en de daaruit afgeleide aspecten waarop de doorwerking van monitors zich kan voltrekken zijn weergegeven in tabel 10.3.

Tabel 10.3: Drie benaderingen van interbestuurlijke relaties

Interbestuurlijke relaties	Rationeel	Politiek	Cultureel
-----------------------------------	------------------	-----------------	------------------

Assumpties			
	Rationele organisatie	Politieke stelsels	Optelsom van verschillende organisaties
	Hiërarchie	Verschillende machtscentra	Onafhankelijke entiteiten
	Uniformiteit	Ambiguïteit	Diversiteit
Aspecten			
	Standaardisering	Sanctionering	Ritualisering
	Hanteren van dezelfde definities, methoden en/of indicatoren	Implementeren van of dreigen met negatieve prikkels	Terugkerende interbestuurlijke gebeurtenissen
	Formalisering	Politisering	Convergentie
	Vastleggen van (spel)regels, normen en voorschriften	Versterken van interbestuurlijke discussies	Doorbreken van verkokerde praktijken en structuren
	Centralisatie	Monopolisering	Uniformering
	Structurele aantasting van autonomie van actoren	Structurele verandering van macht en afhankelijkheidsrelaties	Spreken met dezelfde taal en hanteren van gedeelde concepten

De volgende vraag is welke verwachtingspatronen uit deze beschrijving kunnen worden afgeleid. We zijn hier aanbeland bij de vijfde deelvraag.

10.2.5 Beantwoording vijfde deelvraag

Op welke wijze mag worden verwacht dat monitoring doorwerkt in interbestuurlijke relaties?

Op basis van de drie beschreven benaderingen van interbestuurlijke relaties zijn drie verwachtingspatronen geformuleerd ten aanzien van de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties. In het onderzoeksdesign van deze studie zijn de centrale begrippen van deze verwachtingspatronen geoperationaliseerd in onderzoekbare indicatoren.

Verwachting doorwerking monitors binnen rationele benadering

De verwachting van de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties binnen de rationele benadering is als volgt verwoord: hoe betrouwbaarder, relevanter, doelgerichter en bruikbaar monitoring is, des te groter de doorwerking van het instrument. Deze doorwerking zal neerslaan in standaardisering, formalisering en/of

centralisatie van interbestuurlijke relaties. In het onderzoeksdesign van deze studie zijn de centrale concepten uit dit verwachtingspatroon geoperationaliseerd in onderzoekbare indicatoren.

Verwachting doorwerking monitors binnen politieke benadering

De verwachting van de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties binnen de politieke benadering is als volgt verwoord: hoe toegankelijker de monitor is, hoe meer vertrouwen de monitor oproept, hoe dichter het instrument staat bij de gevestigde belangen en hoe belangrijker het instrument is voor de uitvoering van de eigen taken, des te groter de doorwerking van het instrument. Deze doorwerking zal neerslaan in sanctionering, politisering en/of monopolisering van interbestuurlijke relaties. In het onderzoeksdesign van deze studie zijn de centrale concepten uit dit verwachtingspatroon geoperationaliseerd in onderzoekbare indicatoren.

Verwachting doorwerking monitors binnen culturele benadering

De verwachting van de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties binnen de culturele benadering is als volgt verwoord: hoe betekenisvoller, herkenbaarder en interactiever monitoring is en hoe meer het instrument aansluit op de referentiekaders van de betrokken partijen, des te groter de doorwerking van het instrument. Deze doorwerking zal neerslaan in ritualisering, convergentie en/of uniformering van interbestuurlijke relaties. In het onderzoeksdesign van deze studie zijn de centrale concepten uit dit verwachtingspatroon geoperationaliseerd in onderzoekbare indicatoren.

Op het einde van hoofdstuk 5 is beredeneerd dat drie case-study's zullen worden uitgevoerd om de gepercipieerde doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties in beeld te brengen. Dit brengt ons bij de zesde deelvraag.

10.2.6 Beantwoording zesde deelvraag

Wat is de gepercipieerde doorwerking van interbestuurlijke monitoring in interbestuurlijke relaties binnen het Nederlandse openbaar bestuur?

Deze vraag is onderzocht door drie verschillende case-study's uit te voeren. De eerste casus is het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM). De tweede casus is het Jaarboek Grotestedenbeleid (GSB). De derde casus is de rapportage Water in Beeld (WIB). In deze case-study's zijn de volgende inzichten vergaard.

Functies van interbestuurlijke monitors

De belangrijkste functie van interbestuurlijke monitors binnen de rationele benadering is signaleren. Met name de rijksoverheid legt een sterke nadruk op deze functie. Een opvallende uitkomst van deze studie is dat de functie van sturen en verantwoorden van interbestuurlijke monitors in de praktijk minder dominant is dan formeel wordt beoogd. Daar zijn verschillende verklaringen voor. De eerste verklaring is dat beleidsdoelstellingen niet altijd helder zijn verwoord. De tweede verklaring is dat niet altijd helder is hoe men concreet wil sturen (output of effecten). De derde verklaring is dat informatie uit monitors soms als ontoereikend wordt gezien voor gerichte sturingsinterventies.

De belangrijkste functie van interbestuurlijke monitors binnen de politieke benadering is leren. Een opvallende uitkomst van deze studie is dat strategisch leren met name plaatsvindt op provinciaal of gemeentelijk niveau. Hoewel bij provincies en gemeenten sterk het beeld leeft dat zij (passieve) objecten van interbestuurlijke monitoring zijn, blijkt het instrument in de praktijk ook kansen voor provinciale en lokale overheden te bieden om dankzij monitoring hun argumentatie en (financiële) positie te versterken.

De belangrijkste functie van interbestuurlijke monitors binnen de culturele benadering is communiceren. Deze functie is voor iedere bestuurslaag van belang. In dat kader brengen interbestuurlijke monitors het belang van interbestuurlijke betrokkenheid en wederzijdse binding tot uitdrukking.

De functies die interbestuurlijke monitors in de praktijk vervullen zijn weergegeven in tabel 10.4.

Tabel 10.4: Functies interbestuurlijke monitors

	Signaleren (rationeel)	Sturen en verantwoorden	Leren (politiek)	Communiceren (cultureel)
Rijksoverheid	X	X	X	X
Provincies	X		X	X
Gemeenten			X	X

Uit deze tabel blijkt dat de bestudeerde interbestuurlijke monitors in de praktijk de meeste functies vervullen voor de Rijksoverheid, gevolgd door de provincies. Interbestuurlijke monitors blijken in de praktijk de minste functies te vervullen voor gemeenten.

Kritische succesfactoren doorwerking van monitors

Vanuit de rationele benadering gezien is de betrouwbaarheid van interbestuurlijke monitors doorgaans geen onderwerp van discussie. Het laten uitvoeren van monitors door een als onafhankelijk erkende partij bepaalt in grote mate het kwaliteitsstempel dat monitors krijgen opgeplakt. Verder wordt de relevantie van interbestuurlijke monitors met name door provincies en gemeenten als gering ervaren. Daarnaast is de doelgerichtheid van interbestuurlijke monitors in de beleving van de betrokken partijen gering, omdat beleidsdoelstellingen in de praktijk vaak abstract zijn geformuleerd. Ten slotte is ook de bruikbaarheid van interbestuurlijke monitors volgens de respondenten gering, als gevolg van een overwegend nationale insteek en de bescheiden aandacht voor oplossingen en verklaringen in monitors.

Vanuit de politieke benadering gezien is het verschaffen van toegang tot gegevens ten behoeve van interbestuurlijke monitors niet vanzelfsprekend, maar wordt dit wel door monitoring gestimuleerd. Verder is de wederzijdse vertrouwensbasis bij interbestuurlijke monitoring doorgaans gering. Daarnaast voorzien interbestuurlijke monitors in wisselende mate in gemeenschappelijke en individuele belangen. Ten slotte is het concurrerend vermogen van interbestuurlijke monitors doorgaans gering, omdat partijen bij voorkeur eigen informatiebronnen raadplegen.

Vanuit de culturele benadering gezien zijn interbestuurlijke monitors niet voor alle betrokken partijen even betekenisvol. Dat uit zich in een wisselende betrokkenheid van de participanten. Verder brengen interbestuurlijke monitors in zekere mate een gedeelde problematiek tot uitdrukking. Daarnaast worden interbestuurlijke monitors in geringe mate beleefd als gedeelde onderzoeksinstrumenten. Ten slotte versterken interbestuurlijke monitors interbestuurlijke interacties, omdat dit noodzakelijk is bij de uitwisseling van informatie.

Gepercipieerde doorwerking van interbestuurlijke monitors in interbestuurlijke relaties

De eerste conclusie is dat interbestuurlijke monitoring doorwerkt in de standaardisering van processen in interbestuurlijke relaties, met name wat betreft het standaardiseren van definities en methoden. In het Nederlandse openbaar bestuur verloopt deze standaardisering incrementeel, omdat standaarden niet van bovenaf worden opgelegd.

De tweede conclusie is dat interbestuurlijke monitoring doorwerkt in de formalisering van interbestuurlijke relaties. Interbestuurlijke afspraken over monitoring hebben voornamelijk een vrijwillige grondslag, namelijk in de vorm van convenanten, samenwerkingsovereenkomsten of bestuursakkoorden.

De derde conclusie is dat interbestuurlijke monitoring niet doorwerkt in de centralisatie van interbestuurlijke relaties. Er zijn in de cases geen indicaties gevonden dat de autonomie van overheden structureel wordt aangetast door interbestuurlijke monitoring. Hoewel interbestuurlijke monitors al dan niet terecht als centrale controle worden beleefd, is decentralisatie van beleid binnen de onderzochte beleidsterreinen op nationaal niveau een gegeven.

De vierde conclusie is dat interbestuurlijke monitoring niet doorwerkt in de sanctionering van interbestuurlijke relaties, omdat het besef van interdependenties groot is. Monitoring heeft immers een meerjarig karakter.

De vijfde conclusie is dat interbestuurlijke monitoring doorwerkt in de politisering van interbestuurlijke relaties, omdat monitoring interbestuurlijke discussies uitlokt over met name financiering, het ontwerp van het instrument, administratieve lasten en toezichtsrelaties.

De zesde conclusie is dat interbestuurlijke monitoring niet doorwerkt in de monopolisering van interbestuurlijke relaties, omdat sprake is van wederzijdse afhankelijkheden.

De zevende conclusie is dat interbestuurlijke monitoring doorwerkt in de ritualisering van interbestuurlijke relaties, omdat interbestuurlijke monitors terugkerende sociale gebeurtenissen initiëren.

De achtste conclusie is dat interbestuurlijke monitoring niet doorwerkt in de convergentie van interbestuurlijke relaties, omdat verkokerde praktijken en structuren niet door monitoring doorbroken worden.

De negende conclusie is dat interbestuurlijke monitoring doorwerkt in de uniformering van taal in interbestuurlijke relaties, omdat interbestuurlijke monitors gedeelde concepten genereren.

De essentie van deze empirische bevindingen is weergegeven in tabel 10.5.

Tabel 10.5: Doorwerking monitors in interbestuurlijke relaties

Rationeel Perspectief	Politiek Perspectief	Cultureel Perspectief
<i>Standaardisering</i> Doorwerking, omdat interbestuurlijke monitoring uniforme indicatoren en methoden genereert.	<i>Sanctionering</i> Geen doorwerking, omdat interbestuurlijke monitoring geen interbestuurlijke sancties tot gevolg heeft en het besef van interdependentie groot is.	<i>Ritualisering</i> Doorwerking, omdat interbestuurlijke monitoring leidt tot terugkerende sociale gebeurtenissen.
<i>Formalisering</i> Doorwerking, omdat interbestuurlijke monitoring het maken van afspraken over gegevensuitwisseling stimuleert.	<i>Politisering</i> Doorwerking, omdat interbestuurlijke monitoring interbestuurlijke discussies versterkt.	<i>Convergentie</i> Geen doorwerking, omdat interbestuurlijke monitoring verkokerde praktijken en structuren niet doorbreekt.
<i>Centralisatie</i> Geen doorwerking, omdat interbestuurlijke monitoring niet tot een structurele aantasting van autonomie leidt.	<i>Monopolisering</i> Geen doorwerking, omdat interbestuurlijke monitoring wederzijdse afhankelijkheden niet doorbreekt.	<i>Uniformering</i> Doorwerking, omdat interbestuurlijke monitoring gedeelde concepten genereert.

Uit de tabel blijkt dat monitoring op twee van de drie onderzochte aspecten van interbestuurlijke relaties binnen de rationele benadering doorwerkt, op één van de drie onderzochte aspecten van interbestuurlijke relaties binnen de politieke benadering doorwerkt (namelijk politisering) en op twee van de drie onderzochte aspecten van interbestuurlijke relaties binnen de culturele benadering doorwerkt.

Confrontatie feitelijke doorwerking en kritische succesfactoren

Wanneer we de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties confronteren met de kritische succesfactoren die in hoofdstuk 4 zijn benoemd, dan moet worden geconstateerd dat sommige kritische succesfactoren meer verklaringen bieden voor de waargenomen doorwerking dan andere factoren.

De kritische succesfactoren die de meeste verklaringen bieden voor de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties zijn belangen en interacties. De politieke en

de culturele benadering van monitoring bieden om die reden de meeste verklaringen voor de doorwerking van interbestuurlijke monitors.

De kritische succesfactoren die in mindere mate verklaringen bieden voor de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties zijn betrouwbaarheid, referentiekaders, concurrentie, toegang, betekenis, vertrouwen en relevantie.

De kritische succesfactoren doelgerichtheid, bruikbaarheid en herkenbaarheid zijn in het voorgaande betoog niet genoemd als verklarende factoren voor de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties. Deze kritische succesfactoren bieden namelijk geen verklaringen voor de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties. De reden is dat deze drie factoren een ambivalente rol spelen bij monitoring. Dat is het gevolg van een aantal spanningsvelden die betrekking hebben op deze factoren. Wat betreft de factor doelgerichtheid is sprake een spanningsveld tussen concrete doelen en vage ambities. Wat betreft de factor bruikbaarheid is sprake van spanningsvelden tussen flexibiliteit en stabiliteit en tussen beschrijven en beoordelen. Wat betreft de factor herkenbaarheid is sprake van een spanningsveld tussen soberheid en volledigheid. Aangezien deze factoren met name zijn ontleend aan de rationele benadering van monitoring, moet worden geconcludeerd dat de rationele benadering van monitoring de minste verklaringen biedt voor de doorwerking van interbestuurlijke monitors.

In de volgende paragraaf staan een aantal wetenschappelijke reflecties.

10.3 Wetenschappelijke reflecties

In deze paragraaf staan een aantal reflecties op het onderzoeksdesign (paragraaf 10.3.1), monitoring (paragraaf 10.3.2), interbestuurlijke relaties (paragraaf 10.3.3) en doorwerking (paragraaf 10.3.4).

10.3.1 Reflectie op onderzoeksdesign

In deze studie is gekozen om monitoring vanuit drie verschillende benaderingen te onderzoeken. Deze keuze is conform het uitgangspunt van deze studie dat de werkelijkheid meervoudig is (Allison, 1971, Morgan, 1997). Bij interbestuurlijke monitoring zijn verschillende actoren betrokken. Deze partijen kunnen verschillende percepties (in deze studie opgevat als interpretaties en beelden van de werkelijkheid) hebben bij monitoring. Deze beelden van de werkelijkheid van actoren kunnen betrekking hebben op aantoonbare verschijnselen, maar ook op subjectieve belevingen of impliciete aannames. Daarom werd op voorhand niet uitgesloten dat actoren interbestuurlijke monitoring op verschillende manieren beleven en interpreteren.

Het voordeel van het gebruik van verschillende perspectieven is dat de horizon van het onderzoek wordt verbreed en de studie nieuwe en genuanceerde inzichten kan opleveren. Iedere benadering kan namelijk de beperkingen van andere benaderen aan het licht brengen (Morgan, 1997). Een ander voordeel van deze ‘combinatiestrategie’ is dat meer relevante variabelen in de analyse betrokken kunnen worden, zodat een vruchtbaarder analyse mogelijk is (Glasbergen, 1984). Verschillende perspectieven

leveren verschillende (mogelijke) verklaringen op voor het bestudeerde verschijnsel (Abma en In 't Veld red., 2001).

Daar staan potentiële nadelen tegenover. De afzonderlijke benaderingen van beleid en monitoring hebben, zoals in deze studie ook is erkend, hun beperkingen. Met het combineren van verschillende benaderingen worden deze beperkingen niet opgeheven, maar wel genuanceerd of gecorrigeerd. Een ander risico is dat de perspectieven de suggestie kunnen wekken dat ze alternatieven van elkaar zijn. Dit is in ieder niet de gedachte achter deze studie. Hoewel de perspectieven weliswaar verschillen, sluiten ze elkaar niet wederzijds uit (Abma en In 't Veld red., 2001). De vrees voor 'paradigm wars' (Scott, 2003) is om die reden niet terecht. Elke benadering geeft slechts een partieel inzicht en moet daarom worden beschouwd als een lens die aspecten belicht die met andere lenzen in het vage blijven (Glasbergen, 1984). Een ander risico van iedere benadering is dat "we tend to find and realize what we are looking for" (Morgan, 1997:350). Een risico van de politieke benadering is bijvoorbeeld het overpolitiseren van de werkelijkheid, bijvoorbeeld het zien van verborgen agenda's die er in werkelijkheid niet zijn. "Think politics and you will find politics" (Idem). Dit probleem wordt echter niet opgelost, maar vergroot door één perspectief te kiezen. Er is dan namelijk minder ruimte om de vooronderstellingen van de gekozen benadering te nuanceren.

Wat betreft de empirische uitkomsten, is het opvallend dat de drie bestudeerde cases op hoofdlijnen dezelfde doorwerkingspatronen laten zien. Deze uitkomst is deels het gevolg van het gekozen onderzoeksdesign. In de vraagstelling van deze studie is de wijze waarop monitors doorwerken namelijk belangrijker dan de mate waarin monitors doorwerken. Door het gekozen onderzoeksmodel was daarom sprake van een sterke focus op het beschrijven van variatie tussen de verschillende benaderingen van beleid. Als gevolg van deze werkwijze is in het onderzoeksdesign minder aandacht besteed aan het belichten van variatie (namelijk de mate van doorwerking) binnen de bestudeerde aspecten van interbestuurlijke relaties tussen de verschillende cases. Zo is bijvoorbeeld de doorwerking van monitors in formalisering bij het cases GSB en WIB sterker dan bij het NEM. Bij het GSB is sprake van minder uniformering door monitoring dan bij de andere twee cases. Verder is bij het NEM de mate van ritualisering als gevolg van monitoring geringer dan bij andere bestudeerde cases. Aangezien de intensiteit van doorwerking niet nader is geoperationaliseerd in deze studie (bijvoorbeeld door het benoemen van indicatoren voor een 'geringe' of een 'grote' mate van doorwerking van monitors binnen de onderzochte aspecten van interbestuurlijke relaties) komen deze nuances wel impliciet bij de casusbeschrijvingen naar voren, maar niet expliciet in de conclusies.

10.3.2 Reflectie op theorievorming monitoring

In deze studie is bewust de keuze gemaakt om monitoring, zowel theoretisch als empirisch, vanuit drie verschillende benaderingen te belichten, bijvoorbeeld wat betreft de invulling van de functies die monitors kunnen vervullen. In het eerste hoofdstuk van deze studie is namelijk geconstateerd dat monitoring doorgaans eenzijdig wordt benaderd. Monitoring krijgt namelijk vaak uitsluitend een rationeel stempel opgeplakt ('meten is weten'). In hetzelfde hoofdstuk is het vermoeden uitgesproken dat een dergelijke benadering te eenzijdig is en onvoldoende recht doet aan het veelzijdige en complexe karakter van monitoring. Deze studie heeft in ieder

geval laten zien dat monitoring meer dan een rationele betekenis heeft voor de betrokken actoren.

Bij aanvang van deze studie is eveneens geconstateerd dat monitoring een diffuus begrip is. Om die reden is het begrip monitoring in deze studie afgebakend. Daarbij is monitoring nadrukkelijk onderscheiden van benchmarking en beleidsevaluaties. Daarnaast is beredeneerd dat eenmalige activiteiten niet het etiket monitoring verdienen. Een afbakening van het concept is in deze studie niet alleen theoretisch, maar ook vanuit praktisch oogpunt noodzakelijk gebleken, namelijk om empirische uitspraken te kunnen doen over de aard en omvang van monitoring in het Nederlandse openbaar bestuur. Voordat deze studie van start ging, waren uitspraken over de omvang van monitoring met name gebaseerd op gevoelens en vermoedens. Uitzonderingen zijn de gemeenten Amsterdam en Rotterdam die hun monitors wel systematisch in kaart hebben gebracht. Op Rijksniveau wordt in het rapport *Bewegend Bestuur* wordt voorzichtig gesproken van een vermeende toename van monitors (Ministerie van BZK, 1999b). Albeda (2002) is iets stelliger in zijn uitspraak van een wilgroei van monitors in Nederland. Deze uitspraak wordt echter onvoldoende empirisch onderbouwd. Monitoring wordt in Nederland voor het eerst systematisch besproken in het boek *Nederland aan de monitor* (Engbersen e.a., 1997). Hoewel het boek van Engbersen e.a. uiterst informatief is, worden echter geen empirische uitspraken gedaan over de omvang van monitoring.

Een belangrijke uitdaging van deze studie was dan ook om het fenomeen monitoring empirisch in kaart te brengen. In deze studie is deze uitdaging opgepakt door de aard en omvang van monitoring in het Nederlandse openbaar bestuur op twee verschillende momenten te inventariseren. Uit deze inventarisaties blijkt dat het instrument zich structureel een plaats heeft verworven in het Nederlandse openbaar bestuur. Het is wel raadzaam om een onderscheid te maken tussen monitors als (uitonderhandeld) produkt en monitoring als proces. Een toe- of afname van monitors (rapporten) resulteert immers niet per definitie in een toe- of afname van monitoringinspanningen. Monitors kunnen bijvoorbeeld samengevoegd worden (bijvoorbeeld in de beoogde geïntegreerde veiligheidsmonitor) of uitsluitend een digitaal karakter krijgen (bijvoorbeeld een webapplicatie). De empirische resultaten van deze studie corrigeren dus het beeld van een wildgroei van monitors.

Een andere belangrijke uitdaging was om monitoring in een bredere bestuurskundige context te plaatsen. In de bestuurskunde is de aandacht voor monitoring over het algemeen beperkt tot prestatiemeting (Poister, 1983; Power, 1997; Mayne en Zapico-Goni red., 1997; De Bruijn, 2001; 2002; Bouckaert, De Peuter en Van Dooren, 2003;). In deze studie is monitoring echter nadrukkelijk benaderd als een structureel onderdeel van het beleidsproces. Daarnaast is monitoring in deze studie bestudeerd in relatie tot een ander relevant bestuurskundig thema, namelijk interbestuurlijke relaties.

10.3.3 Reflectie op theorievorming interbestuurlijke relaties

In de literatuur over interbestuurlijke relaties is doorgaans sprake van een sterke focus op formele (en hiërarchische) organisatiestructuren en de daarbij behorende afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. In deze studie zijn interbestuurlijke relaties theoretisch en empirisch vanuit drie verschillende

benaderingen verkend en bestudeerd. Naast deze verbreding is in deze studie ook sprake geweest van een verdieping van het concept interbestuurlijke relaties. Interbestuurlijke relaties genereren bijvoorbeeld informatiestromen (zie ook Van Banning e.a., 1999). Mede daarom is in deze studie een koppeling gelegd tussen monitoring en interbestuurlijke relaties. Toeval of niet, maar recentelijk wordt monitoring expliciet als invalshoek van interbestuurlijke verhoudingen opgevat (Ministerie van BZK, 2006c:46).

Opvallend is dat bij aanvang van deze studie is gebleken dat interbestuurlijke monitoring vaak door medeoverheden eenzijdig in verband werd gebracht met risico's en gevoelens van onlust. Deze gevoelens uitten zich onder meer in eenzijdige kritische geluiden over interbestuurlijk toezicht en administratieve lasten (Ministerie van BZK, 1999b). Uit deze studie blijkt echter dat dit negatieve beeld genuanceerd dient te worden. Interbestuurlijke monitoring brengt namelijk voor alle betrokken partijen kansen met zich mee. Bovendien blijkt zowel uit de inventarisaties als de case-study's dat alle bestuurslagen behoefte hebben aan monitoring.

Het thema interbestuurlijke verhoudingen is ook gedurende dit onderzoek een terugkerend onderwerp op de politiek-bestuurlijke agenda in Nederland geweest. Dat komt naar voren in uiteenlopende publicaties (IPO, 2002; Commissie Autonomie voor de VNG, 2004, Kabinet 2004a) en interbestuurlijke afspraken, waaronder de Code Interbestuurlijke Relaties (Kabinet, IPO en VNG, 2004) en het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) dat in 2003 werd gesloten tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het IPO, de VNG en de UvW. Opvallend is wel dat de recente interbestuurlijke discussies vaak een opvallend kritisch gehalte hebben, terwijl de onderbouwing van de geconstateerde ontwikkelingen vaak minder kritische ter hand wordt genomen. Zo opent het rapport van de Commissie Autonomie voor de VNG bijvoorbeeld met de constatering dat de VNG een toenemende centralisatie ervaart en bezorgd is over de aantasting van de gemeentelijke autonomie (Commissie Autonomie voor de VNG, 2004:3). Mede op basis van deze studie kan de discussie over interbestuurlijke relaties een genuanceerder karakter krijgen, zeker omdat gegevensuitwisseling tussen bestuurslagen een belangrijke activiteit is. In deze studie komt namelijk naar voren dat de centraliserende werking van interbestuurlijke monitors niet overdreven moet worden en de decentrale beleidscontext van veel beleid niet uit het oog moet worden verloren. Ook de inventarisatie van monitors heeft inzichten opgeleverd die de discussie over administratieve lasten als gevolg van monitoring in een genuanceerder daglicht plaatsen. Zo blijkt bijvoorbeeld dat in 2004 in de gemeente Amsterdam slechts vier van de zeventig geïnventariseerde monitors rijksverplichtingen zijn en de overige monitors lokale initiatieven zijn (Gemeente Amsterdam, 2004:6-7).

10.3.4 Reflectie op theorievorming doorwerking

Bij aanvang van deze studie is geconstateerd dat de literatuur over doorwerking beperkt is tot aandacht voor doorwerking van specifieke (wetenschappelijke) onderzoeksrapporten en andere vormen van kennis in beleidsprocessen. Inmiddels is het doorwerkingsonderzoek verbreed naar de doorwerking van strategische beleidsadvisering (Bekkers e.a., 2004).

De doorwerking van monitors was tot op heden echter nog niet systematisch onderzocht. In deze studie is bovendien besloten om de aandacht te richten op de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties. Aanvankelijk was de gedachte om de doorwerking van monitors in beleid te onderzoeken. In de loop van het onderzoek is echter besloten om de aandacht te verleggen naar interbestuurlijke relaties. Hiermee is niet gezegd dat de doorwerking van monitors in beleid niet relevant zou zijn, integendeel.

De politieke en culturele benadering van monitoring bieden meer verklaringen voor de doorwerking van monitors dan de rationale benadering van monitoring. Dat is opmerkelijk, omdat doorwerking vaak op basis van rationele criteria wordt beoordeeld. Uit de studie is verder naar voren gekomen dat de kritische succesfactoren doelgerichtheid, bruikbaarheid en herkenbaarheid geen afdoende verklaringen bieden voor de doorwerking van monitors. Dat hangt samen met een aantal spanningsvelden die samenhangen met deze kritische succesfactoren. Deze spanningsvelden laten zien dat verschillende perspectieven kunnen helpen om de complexiteit en contrasten van monitoring te schetsen.

Verder is in deze studie naar voren gekomen dat monitors mede fungeren als naslagwerk. We zouden in dat verband kunnen spreken van passieve doorwerking. Daarnaast worden monitors ook gebruikt als input voor andere (monitoring)rapportages. We zouden in dat verband kunnen spreken van indirecte doorwerking.

Ten slotte bevestigt deze studie de noodzaak om de historische context bij doorwerking mee te nemen. Dat geldt in het bijzonder bij monitoring, omdat dit een meerjarig proces is.

Op basis van de vergaarde theoretische en empirische inzichten kunnen een aantal wetenschappelijke en praktische aanbevelingen worden gedaan. Deze aanbevelingen staan in de volgende paragraaf.

10.4 Aanbevelingen

De laatste deelvraag van deze studie luidt als volgt: *Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan op grond van de verkregen empirische resultaten?* Deze paragraaf bevat een aantal wetenschappelijke aanbevelingen (paragraaf 10.4.1) en praktijkgerichte aanbevelingen (paragraaf 10.4.2).

10.4.1 Wetenschappelijke aanbevelingen

De ervaringen die tijdens de case-study's zijn opgedaan, hebben geresulteerd in een nadere reflectie op het gehanteerde onderzoeksdesign. Deze kritische reflectie heeft een aantal wetenschappelijke aanbevelingen opgeleverd.

De eerste aanbeveling heeft betrekking op het rationele communicatiemodel.

(1) Communiceren: onderscheid zenders en ontvangers is diffuus

Tijdens deze studie is het inzicht vergaard dat aanbieders (“zenders”) en ontvangers van informatie in de interbestuurlijke monitoringpraktijk niet zo duidelijk van elkaar zijn te onderscheiden als het rationele communicatiemodel doet vermoeden. Zo zijn bijvoorbeeld de provincies en de steden niet alleen de verstrekkers van informatie ten behoeve van interbestuurlijke monitors, maar tegelijk ook afnemers van interbestuurlijke monitors. De NEM casus heeft duidelijk gemaakt dat ook individuele partijen aanvullende ruilrelaties met elkaar kunnen aangaan (zoals de provincies en de PGO’s). Bij interbestuurlijke monitoring is dus geen sprake van eenzijdig informatieverkeer.

Daarnaast vereisen drie verschillende kritische succesfactoren ook een nadere nuancering, namelijk betrouwbaarheid, vertrouwen en interactie.

(2) Betrouwbaarheid: belang van reputatie

De rationele kritische succesfactor betrouwbaarheid is in deze studie geoperationaliseerd door te onderzoeken in welke mate de monitor eenduidige, valide en/of onderbouwde informatie levert. In de praktijk is gebleken dat percepties over betrouwbaarheid vooral zijn gebaseerd op gevoelsmatige in plaats van op feitelijke overwegingen. Zo is het in de bestudeerde cases van groot belang gebleken dat interbestuurlijke monitors worden uitgevoerd door een partij wiens onafhankelijkheid en reputatie door geen van de betrokken actoren ter discussie wordt gesteld. Deze reputatie bepaalt in belangrijke mate het kwaliteitsstempel dat monitors krijgen opgeplakt. De aanbeveling is dan ook om nader aandacht te besteden aan de reputatie van partijen en de factoren die hier van invloed op zijn. Op basis van dergelijk onderzoek zou bijvoorbeeld een antwoord gegeven kunnen worden op de vraag waarom het gezag en de reputatie van de ene partij (bijvoorbeeld CBS) niet wordt betwist en van de andere partij soms wel (MNP). Een mogelijke verklaring is dat de betrouwbaarheid van monitors (en de uitvoerende partijen) niet alleen op rationele, maar ook politiek-strategische gronden betwist kunnen worden, bijvoorbeeld wanneer de boodschap niet welkom is. Een voorbeeld zijn de rankings van universiteiten die met regelmaat door verschillende partijen worden gepubliceerd. Universiteiten met lage rankings bekritisieren doorgaans de uitkomsten door het gezag van de publicatie, de partij die de ranking heeft gemaakt en/of de gehanteerde methode van de ranking in twijfel te trekken, terwijl universiteiten met hoge rankings deze resultaten doorgaans kritikloos aanvaarden.

(3) Vertrouwen: beeldvorming is niet alleen gebaseerd op feiten

De politieke kritische succesfactor vertrouwen is in deze studie geoperationaliseerd door te onderzoeken in hoeverre de partijen een positieve beeldvorming hebben over de intenties van andere partijen. In de praktijk is gebleken dat de beeldvorming van partijen niet uitsluitend wordt bepaald door ‘feiten’ (dat wil zeggen de objectieve component), maar ook door het construeren van ‘beelden’, ‘mythen’ of zelfs ‘karikaturen’ van andere partijen (dat wil zeggen de subjectieve component). Dit blijkt bijvoorbeeld uit de angst van overheden om op basis van monitors afgerekend te worden, terwijl in de cases geen indicaties zijn gevonden van feitelijk geïmplementeerde sanctiemechanismen. Een andere indicatie is het blindelings vertrouwen op eigen informatiebronnen, terwijl niet is aangetoond dat het eigen onderzoeksinstrumentarium van hoogwaardiger kwaliteit is. De aanbeveling is om nader onderzoek te doen naar factoren die van invloed zijn op de wederzijdse beeldvorming van partijen. De verwachting is dat zowel politieke als culturele

factoren van invloed zijn op de beeldvorming van partijen. Vanuit politiek oogpunt kunnen partijen namelijk een geconstrueerd beeld van de andere partij gebruiken ter legitimering van het eigen (strategische) gedrag. Vanuit cultureel oogpunt kunnen partijen echter hun eigen identiteit (en bestaansrecht?) versterken door zich te onderscheiden van of af te zetten tegen andere partijen.

(4) Interactie: onderscheid kwaliteit en kwantiteit interacties

De culturele kritische succesfactor interactie is in deze studie geoperationaliseerd door te onderzoeken in hoeverre interbestuurlijke monitors interbestuurlijke interacties en samenwerking intensificeert. In de praktijk is gebleken dat het belangrijk is om een onderscheid te maken tussen de kwantiteit en de kwaliteit van interacties. Meer interacties betekent namelijk niet per definitie dat partijen ook beter samenwerken, integendeel. Intensievere interacties kunnen de kans op conflicten groter maken. Een aanbeveling is om nader onderzoek te doen naar de effectiviteit van interacties en factoren die daar van invloed op zijn.

Verder moeten ook een aantal nuanceringen worden aangebracht bij drie aspecten van interbestuurlijke relaties, namelijk standaardisering, centralisatie en convergentie.

(5) Standaardisering: uniforme meetfrequentie is geen issue

Standaardisering is in deze studie geoperationaliseerd door te onderzoeken in welke mate monitors uniforme definities, indicatoren, methoden en/of meetfrequenties afdwingen. In de praktijk is gebleken dat het realiseren van uniforme meetfrequenties geen belangrijke kwestie is bij interbestuurlijke monitoring. De verklaring is dat data doorgaans op methodologisch verantwoorde wijze versleuteld kunnen worden. Bij een te hoge meetfrequentie is dat gemakkelijker dan bij een te lage meetfrequentie. Een hogere frequentie verhoogt ook de actualiteit van de data. Daar staat tegenover dat monitoring bij een hoge frequentie kan leiden tot een continue stroom van informatie. Het risico is dat een verzadigingsmoment optreedt en actoren ongevoelig raken voor nieuwe signalen en boodschappen. Dit verschijnsel wordt ook wel de communicatieparadox genoemd (Van Cuilenburg, 1982).

Hoewel de meeste monitors een jaarlijkse frequentie hebben, vragen ontwikkelingen volgens de respondenten op bepaalde beleidsterreinen (natuur en water) om meer tijd (en dus een lagere frequentie van monitoring). De aanbeveling is om nadere aandacht te besteden aan de factoren die van invloed zijn op de gepercipieerde 'ideale' frequentie van monitors.

(6) Centralisatie: aandacht voor rol EU bij monitoring

Centralisatie is in deze studie geoperationaliseerd door te onderzoeken in welke mate interbestuurlijke monitors leiden tot een verschuiving van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de richting van de centrale overheid. Aangezien deze studie beperkt is tot het Nederlandse openbaar bestuur, valt de Europese Unie als bestuurslaag buiten het bestek van deze studie. Toch is in twee van de drie onderzochte cases gebleken dat de EU een toenemend stempel drukt op beleid en monitoring. Een interessante vraag is hoe deze Europese ontwikkeling zich verhoudt tot de nationale ontwikkeling van decentralisatie van beleid. De aanbeveling is dan ook om in nader onderzoek de Europese bestuurslaag mee te nemen bij de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties. Een dergelijke verbrede focus

moet nadrukkelijk worden gezien als een aanvulling op en geen vervanging van deze studie.

(7) Convergentie: verkokering is niet per definitie problematisch

Convergentie is in deze studie geoperationaliseerd door te onderzoeken in hoeverre interbestuurlijke monitors verkokerde praktijken en structuren doorbreken. In de praktijk is gebleken dat interbestuurlijke monitors verkokerde praktijken en structuren niet doorbreken en zelfs onbedoeld in de hand kunnen werken. Een voorbeeld is het Jaarboek GSB. Hoewel integraal beleid vanaf het begin een belangrijke doelstelling is van het GSB is pas recentelijk sprake van een geïntegreerde monitor. Voorheen was het GSB opgebouwd uit verschillende pijlers met eigen sectorale deelmonitors. In de cases is gebleken dat verkokering niet door alle partijen als een even groot probleem wordt ervaren. In deze studie is de oorzaak van verkokering met name gezocht in de culturele benadering, namelijk het feit dat partijen verschillende identiteiten, tradities en achtergronden hebben. Het is echter niet uitgesloten dat verkokering ook andere oorzaken heeft. Een rationele verklaring is dat verkokering het gevolg is van een optimale taakverdeling tussen bestuurslagen en afdelingen. In dit verband kan gesproken worden van functionele differentiatie. Vanuit politiek oogpunt kunnen partijen belang hebben bij verkokering, omdat een zekere mate van ondoorzichtigheid hun handelingsruimte vergroot. Om die reden is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen het ‘neutrale’ concept van convergentie en divergentie en het ‘beladen’ concept van ontkokering en verkokering.

In de volgende paragraaf worden een aantal praktijkgerichte aanbevelingen gepresenteerd.

10.4.2 Praktijkgerichte aanbevelingen

(1) Investeren in wederzijds vertrouwen

Een mogelijke oplossing voor het gesignaleerde spanningsveld tussen concrete doelen en vage ambities is het investeren in wederzijds vertrouwen. Om dit vertrouwen tot stand te brengen is het belangrijk dat partijen openhartig communiceren over de doelen die ze met monitoring willen bereiken en wat met de uitkomsten van monitoring wordt gedaan. Uit de studie is in ieder geval gebleken dat wat betreft het interbestuurlijke vertrouwen nog winst is te realiseren.

(2) Visgraatmodel

Een mogelijke oplossing voor het gesignaleerde spanningsveld tussen flexibiliteit en stabiliteit is het zogeheten visgraatmodel (Elffers, 2006). In dit model wordt een beperkt aantal indicatoren op gestandaardiseerde wijze gevolgd met behulp van een slank instrument. Naast deze zogeheten “ruggengraatmonitor” worden wisselende verdiepingsonderzoeken verricht (‘zijgraten’) om gedetailleerder bevindingen te ontdekken en van een verklaring te kunnen voorzien.

(3) Monitoring en evaluatie gescheiden houden

Een mogelijke oplossing voor het gesignaleerde spanningsveld tussen beschrijven en beoordelen is om de ‘feitelijke’ component van monitoring nadrukkelijk te onderscheiden van de ‘normatieve’ component. Hiermee is niet gezegd dat monitors geen gegevens kunnen leveren die het startpunt kunnen zijn van oordeelsvorming. Het

is dus belangrijk om beschrijvingen te scheiden van oordeelsvorming. Deze scheiding moet ook in de rapportages expliciet worden aangebracht.

(4) Basisdocument en verdiepingsdocument

Een mogelijke oplossing voor het gesignaleerde spanningsveld tussen soberheid en volledigheid is om een basisdocument op hoofdlijnen uit te brengen en daarnaast een verdiepingsdocument (op cd-rom of website).

(5) Potentie benchmarking en monitoring combineren

Uit deze studie is naar voren gekomen dat monitors ook worden ingezet om vergelijkingen met andere organisaties te maken, dat wil zeggen benchmarking. Hoewel monitors en benchmarks verschillende instrumenten zijn, kan het vruchtbaar zijn om de potentie van beide instrumenten te combineren. De kracht van benchmarking is namelijk de vergelijking tussen organisaties op een bepaald moment. De kracht van monitoring is het beschrijven van ontwikkelingen door momenten in de tijd met elkaar te vergelijken.

(6) Monitoringactiviteiten documenteren

Bij de inventarisaties van monitors is gebleken dat veruit de meeste overheidsorganisaties geen overzicht hebben van alle monitors die binnen de organisatie worden gebruikt en monitoringactiviteiten dus versnipperd zijn. Uitzonderingen zijn de gemeenten Amsterdam en Rotterdam die hun monitors periodiek in catalogi documenteren. Het documenteren van monitors kan zinvol zijn, omdat hiermee wordt voorkomen dat men opnieuw het wiel uitvindt of dezelfde werkzaamheden op verschillende plekken uitvoert.

(7) Belang van verankering van kennis in organisatie

In de bestudeerde cases was relatief vaak sprake van functiewisselingen van personen. Het rouleren van ambtenaren is goed voor de dynamiek binnen de overheid en de persoonlijke ontwikkeling van medewerkers. De keerzijde is dat een hoge mate van functiewisselingen ten koste kan gaan van het institutionele geheugen van overheidsorganisaties. Zeker bij meerjarige processen als monitoring is het belangrijk dat opgedane kennis, lessen en ervaringen structureel verankerd worden in de organisatie.

(8) Monitoring van effecten kan lastig zijn

De monitoring van effecten (outcomes) wordt steeds meer van belang geacht. De onderzochte cases bevestigen dit beeld. Tegelijkertijd is het meten van effecten een lastige opgave. Er kunnen namelijk andere factoren van invloed zijn op de waargenomen ontwikkelingen en de effecten van beleidsinspanningen door overheden (Van der Dussen, 2001). Ook in de bestudeerde cases blijkt het monitoren van effecten op problemen te stuiten. Dit betekent echter niet dat outcomemeting en –sturing onmogelijk is. Belangrijke voorwaarden zijn wel dat vooraf een 0-meting wordt verricht om de toestand voordat het beleid is ingezet te bepalen en dat er een controlegroep is, waarop het beleid niet is gericht. Bij het GSB zijn er bijvoorbeeld mogelijkheden om metingen te verrichten bij steden die niet bij het GSB zijn aangesloten (controlesteden). Dit kunnen bijvoorbeeld ook buitenlandse steden zijn. Desondanks is bij het GSB op basis van voortschrijdend inzicht besloten om in GSB III outputs in plaats van outcomes centraal te stellen.

(9) Monitoring is niet het antwoord op alle informatievragen

Monitoring is niet in alle gevallen het passende antwoord op informatievragen. In dynamische beleidsomgevingen met sterk wisselende informatiebehoeften is monitoring bijvoorbeeld niet het meest voor de hand liggende instrument, omdat monitoring een zekere stabiliteit van methoden en indicatoren vereist. Daar komt bij dat monitoring is gericht op het beschrijven van ontwikkelingen en daarom een kwestie van lange adem is. Verder is het belangrijk om eerst aansluiting te zoeken bij de bestaande gegevensvoorziening, alvorens een nieuw systeem wordt opgezet.

Uit deze studie is mede naar voren gekomen dat interbestuurlijke monitoring alle betrokken partijen voor uiteenlopende uitdagingen plaatst. Net als bij reizen ligt de grootste uitdaging van monitoring niet besloten in het bereiken van de bestemming, maar in de avontuurlijke weg daar naar toe.

Literatuur

Abma, T. en R. in 't Veld red. (2001) *Handboek beleidswetenschap: perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden*, Boom: Amsterdam.

Albeda, H.D. (2002) "10 voor meten, 5 voor gebruik: over prestatiemeting en monitoring", Stichting rekenschap <http://www.rekenschap.nl>.

Alkin, M.C., R. Daillak, P. White (1979) *Using evaluations: does evaluation make a difference?* Sage: London et al.

Allison, G. (1971) *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*, Harper Collins Publishers: Boston et al.

Argyris, C. (1996) *Leren in en door organisaties: het hanteerbaar maken van kennis*, Scriptum Books: Schiedam.

B&A Groep (2002) *De vele gezichten van het Grotestedenbeleid: visitatierapport G21 – Grotestedenbeleid 2001*, Den Haag.

Banning, M.J.A.M. van, V.J.J.M. Bekkers, M.J.G.J.A. Boogers, W.B.H.J. van de Donk, B. Foederer, E.J.Th. van Hout, A.M.B. Lips en R. Weterings (1999). *Gevallen van verrekening? Verslag van een onderzoek ten behoeve van de commissie kostenverrekening in informatierelaties*, Centrum voor recht, bestuur en informatisering.

Becker, H.A. red. (1986) *Sociaal-wetenschappelijk onderzoek en beleid*, Uitgeverij Jan van Arkel: Utrecht.

Bekkers, V.J.J.M. (1994) *Nieuw vormen van sturing en informatisering*, Eburon: Delft (proefschrift).

Bekkers, V.J.J.M. (1998) *Grenzeloze overheid: over informatisering en grensveranderingen in het openbaar bestuur*, Samsom: Alphen aan den Rijn.

Bekkers, V.J.J.M. (1998) "New forms of steering and the ambivalence of transparency" in: Snellen, I.Th.M. en W.B.H.J. van de Donk, *Public administration in an information age*, IOS Press: Amsterdam, pp. 341-358.

Bekkers, V.J.J.M., Homburg, V.M.F., Ringeling, A.B. (2002) "Informatierelaties in toezichtsarrangementen" in: *Bestuurswetenschappen*, nummer 6, pp. 481-501.

Bekkers, V.J.J.M., H.J.M. Fenger, V.M.F. Homburg, K. Putters (2004) *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*, Erasmus Universiteit Rotterdam en Universiteit van Tilburg.

Berger, P.L. en Th. Luckmann (1974) *Sociologische bouwstenen: de sociale constructie van de realiteit. Een verhandeling over de kennissociologie*, De Nederlandsche Boekhandel: Antwerpen et al.

Bestuur en Management Consultants (2006) *Evaluatie expertteam uitvoering grotestedenbeleid* (eindrapport).

Bestuurlijke Werkgroep Alders (2005) *Interbestuurlijk toezicht herijkt: toe aan nieuw zicht op overheden*, Den Haag.

Beyer, J.M. en H.M. Trice (1982) "The utilization process: a conceptual framework and synthesis of empirical findings" in: *Administrative Science Quarterly*. Vol. 27, No. 4, pp. 591-622.

Bisseling, C. , A. van Strien en M. de Heer (1999) *Weten wat er leeft: de ontwikkeling van het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM)*, LNV, CBS, RIVM, VenW en VROM, Wageningen.

Boogers, M.J.G.J.A., H.P.M. van Duivenboden, J.E.J. Prins en E. Schreuders (2001) *Gekoppelde verantwoordelijkheden: verantwoordelijkheidsverdeling bij interbestuurlijke gegevensuitwisseling* (Onderzoeksprogramma Internet en openbaar bestuur).

Bouckaert, G., B. de Peuter, W. van Dooren (2003) *Metten en vergelijken van lokale bestuurlijke ontwikkeling: een monitoringsysteem voor het lokaal bestuur in Vlaanderen*, Die Keure: Brugge.

Bogt, H. ter (2002) "De doelmatigheid van outputgerichte managementinformatie voor wethouders" in: *Beleidswetenschap*, nummer 2, pp. 114-143.

Bouwman, H. red. (2001) *Communicatie in de informatiesamenleving*, Lemma: Utrecht.

Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal red. (2001) *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*, Kluwer: Alphen aan den Rijn (zesde herziene druk).

Bressers, J.Th.A. (1989) *Naar een nieuwe cybernetica in de beleidswetenschap: leren met het oog op de milieucrisis*, Universiteit Twente: Enschede (oratie).

Bressers, J.Th.A. en A. Hoogerwerf (1995) *Beleidsvaluatie*, Samsom H.D. Tjeenk Willink: Alphen aan den Rijn (derde druk).

Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof (1995) *Netwerkmanagement: strategieën, instrumenten en normen*, Lemma: Utrecht.

Bruijn, J.A. de (2001) *Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording*, Lemma: Utrecht.

Bruijn, J.A. de (2002) "Prestatiemeting in de publieke sector: strategieën om perverse effecten te neutraliseren" in: *Bestuurswetenschappen*, nummer 2, pp. 139-159.

Cachet, A. en H.J.M. Fenger red. (2004) *BZK in strategisch perspectief: reflecties op de rol van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de 21^e eeuw*, Rozenberg Publishers: Amsterdam.

Carey, J.W. (1992) *Communication as culture: essays on media and society*, Routledge: New York et al.

Cassirer, E. (1974) *An essay on man: an introduction to a philosophy of human culture*, Yale University Press: New Haven en London (75^e druk).

CPB (2000) *Op weg naar effectiever grotestedenbeleid*, Den Haag.

CBS (1995) *Overheidstaken: een financiële verkenning*, Voorburg/Heerlen.

CBS (1999) *Landelijke natuurmeetnetten 1998: ontwikkelingen en resultaten*, Voorburg/Heerlen.

CBS (2000) *Landelijke natuurmeetnetten in 1999: resultaten en ontwikkelingen*, Voorburg/Heerlen.

CBS (2001) *Landelijke natuurmeetnetten in 2000: resultaten en ontwikkelingen*, Voorburg/Heerlen.

CBS (2002) *Landelijke natuurmeetnetten van het NEM in 2001: resultaten en ontwikkelingen*, Voorburg/Heerlen.

CBS (2003) *Landelijke natuurmeetnetten van het NEM in 2002: resultaten en ontwikkelingen*, Voorburg/Heerlen.

CBS (2004) *Landelijke natuurmeetnetten van het NEM in 2003: resultaten en ontwikkelingen*, Voorburg/Heerlen.

CBS (2005) *Landelijke natuurmeetnetten van het NEM in 2004: kwaliteitsrapportage NEM*, Voorburg/Heerlen.

CBS en MNP (2001) *Natuurcompendium 2003: natuur in cijfers*, Voorburg et al.

CIW (1998a) *De rol van CIW op het gebied van informatievoorziening* (notitie).

CIW (1998b) *Water in Beeld 1998*, Den Haag.

CIW (1999) *Water in Beeld 1999*, Den Haag.

CIW (2000) *Water in Beeld 2000*, Den Haag.

CIW (2001a) *Leidraad monitoring*, Den Haag (definitief rapport).

CIW (2001b) *Doelstellingen voor het waterbeheer: een handreiking voor de beschrijving van toetsbare beleidsdoelstellingen*, Den Haag.

- CIW (2001c) *Water in Beeld 2001*, Den Haag.
- CIW (2002a) *Informatiedesk standaarden Water. Beheerorganisatie op maat: van visie naar voorstel*, Den Haag.
- CIW (2002b) *Water in Beeld 2002*, Den Haag.
- CIW (2003) *Water in Beeld 2003*, Den Haag.
- Cohen, M.D. en L.S. Sproull red. (1996) *Organizational learning*, Sage: Thousand Oaks, London en New Delhi.
- Collingridge, D. en C. Reeve (1986) *Science speaks to power: the role of experts in policy making*, Frances Pinter Publishers: London.
- Commissie Autonomie voor de VNG (2004) *Brief van de gemeente aan het Rijk: over de bestuurlijke verhouding tussen het Rijk en de gemeente*, Den Haag.
- Commissie Waterbeheer 21^e eeuw (2000) *Waterbeleid voor de 21e eeuw: geef water de ruimte en de aandacht die het verdient*, Den Haag (advies).
- Coopey, J. en J. Burgoyne (2000) "Politics and organizational learning" in: *Journal of Management Studies*, Vol. 37, No. 6, pp. 869-885.
- Crozier, M. en E. Friedberg (1979) *Macht und Organisation: die Zwänge kollektiven Handels*, Athenäum: Königstein.
- Cuilenburg, J.J. van (1982) *Zuinig met, zuinig op informatie: een beschouwing over informatisering en de "informatiesamenleving"*, VU Boekhandel/Uitgeverij: Amsterdam (rede).
- Dahler-Larsen, P. (1998) "Beyond non-utilization of evaluations: an institutional perspective" in: *Knowledge, Technology, and Policy*, Vol. 11, No. 1 en 2, pp. 64-90.
- Deal, T.E. en A.A. Kennedy (1982) *Corporate cultures: the rites and rituals of corporate life*, Addison-Wesley: Reading et al.
- Denters, S.A.H., O. van Heffen en H.M. de Jong (1999) "Grotestedenbeleid: proeftuin of procrustusbed?" in: *Bestuurskunde*, jaargang 8, nummer 3, pp. 106-115.
- Denters, B. (2001) "Prestatiesturing: pronkstuk of probleem? Prestatiemeting in de theorie en praktijk van het Nederlandse grotestedenbeleid" in: *Beleidswetenschap*, nummer 4, pp. 356-371.
- Deutsch, K. (1963) *The nerves of government*, The Free Press: New York.
- Dirven, M.C., Snellen, Ig.Th.M., Rademaker, P., Schild, J.A. red. (1998) *Stuur of overstuur: over bestuurlijke wisselwerkingen tussen overheid en samenleving*, Elsevier Bedrijfsinformatie: 's-Gravenhage.

Doets, C. (1982) *Praktijk en onderzoek: wetenschap in wisselwerking met praktisch handelen*, De Horstink: Amersfoort.

Donk, W.B.H.J. van de (1997) *De arena in schema: een verkenning van de betekenis van informatisering voor beleid en politiek inzake de verdeling van middelen onder verzorgingshuizen*, Tilburg (proefschrift).

Dror, Y. (1973) *Public policymaking re-examined*, Hill Books: Bedfordshire.

Dror, Y. (1988) *Policymaking under adversity*, Transaction Books: New Brunswick et al.

Dussen, J.W. van der (2001) "Doelenbomen, verantwoordelijkheden en effecten van activiteiten" in: *Overheidsmanagement*, nummer 3, pp. 77-81.

Edelman, M. (1971) *Politics as symbolic action: mass arousal and quiescence*, Markham: Chicago.

Edelman, M. (1975) *Language, myths and rhetorics*, University of Wisconsin: Madison.

Egten, C.A. van (1994) *Kwaliteit van bestuurlijke informatie in een organisatie*, Amsterdam (proefschrift).

Elffers, H. (2006) "De makke van monitoren" in: *Secondant*, 20^e jaargang, nummer 1, februari 2006, pp. 34-39.

Engbersen, R., J. Eggermont, R. Gabriëls, A. Sprinkhuizen red. (1997) *Nederland aan de monitor: het systematisch en periodiek volgen van maatschappelijke ontwikkelingen*, NIZW: Utrecht.

Eshuis, J. en C. van Woerkum (2003) "Trust and monitoring in governance processes: lessons from landscape management by farmers in a Dutch municipality" in: *Journal of Environmental Policy en Planning*, Vol. 5, No. 4, pp. 379-396.

Eshuis, J. (2006) *Kostbaar vertrouwen: een studie naar proceskosten en procesvertrouwen in beleid voor agrarisch natuurbeheer*, Eburon: Delft (proefschrift).

Espejo, R., W. Schuhmann, M. Schwaninger, U. Bilello (1996) *Organizational Transformation and Learning: a cybernetic approach to management*, John Wiley en Sons: Chichester et al.

Etzioni, A. (1967) "Mixed-scanning: a third approach to decision-making" in: *Public Administration Review*, nummer 27, pp. 385-392.

Expertgroep Zelfanalyse GSB Rijk (2001a) *Handreiking Zelfanalyse GSB Rijk*, Lysias Advies BV: Amersfoort.

Expertgroep Zelfanalyse GSB Rijk (2001b) *Verrijkte steden: analyse Grotestedenbeleid Rijkszijde december 2001: eindrapportage*, Lysias Advies BV: Amersfoort.

Expertteam uitvoering Grotestedenbeleid (2005) *Grotestedenbeleid: een kwestie van doen. De succes- en faalfactoren bij de uitvoering van beleid*, Kenniscentrum Grote Steden: Den Haag.

Externe Commissie Grote Stedenbeleid (1989) *Grote steden, grote kansen*, Den Haag (commissie Montijn).

Faludi, A., J.M. Mastop en F.H. Borgman (1991) *Doorwerking in beweging: verslag van een discussie onder doorwerkingsonderzoekers*, Planologisch Demografisch Instituut: Amsterdam.

Feldman, M.S. en J.G. March (1981) "Information in organizations as signal and symbol" in: *Administrative Science Quarterly*. Vol. 26, No. 2, pp. 171-186.

Festinger, L. (1962) *A theory of cognitive dissonance*, Stanford University Press: Stanford.

Fidler, L.A. en J.D. Johnson (1984) "Communication and innovation implementation" in: *The Academy of Management Review*, Vol. 9, No. 4, pp. 704-711.

Fischer, F. (1995) *Evaluating Public Policy*, Nelson-Hall Publicers: Chicago.

Fischer, F. (2003) *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*, Oxford University Press: Oxford.

Frissen, P.H.A. (1989) *Bureaucratische cultuur en informatisering*, Sdu uitgeverij: 's-Gravenhage.

G4 (2002) *De stad in de wereld, de wereld in de stad* (manifest).

G4 (2003) *Vergroten van de uitvoeringsvrijheid van de grote steden: uitwerking van de voorstellen aan de ministers De Graaf en Remkes* (document).

Gemeente Amsterdam (1999) *Catalogus Amsterdamse Monitors 1999*, Dienst Onderzoek en Statistiek, Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2002) *Catalogus Amsterdamse Monitors 2002*, Dienst Onderzoek en Statistiek, Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2004) *Catalogus Amsterdamse Monitors 2004*, Dienst Onderzoek en Statistiek, Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2005) *Update Catalogus Amsterdamse Monitors 2005*, Dienst Onderzoek en Statistiek, Amsterdam.

- Gemeente Rotterdam (2004) *Catalogus Rotterdamse Monitors 2004*, Centrum voor Onderzoek en Statistiek, Rotterdam.
- Gemeente Tilburg (1997) *Naar een duurzaam waterbeheer*, Tilburg.
- Gemeente Tilburg (2002) *Waterstructuurplan*, Tilburg.
- Glasbergen, P. (1984) *Visies op beleid: sociaal-wetenschappelijke analyse van overheidsbeleid*, Uitgeverij Kobra: Amsterdam.
- Graaf, K. de (2003) "De jungle van de monitoring" in: *Vitale Stad*, nummer 6, pp. 8-9.
- Guba, E.G. en Y.S. Lincoln (1989) *Fourth generation evaluation*, Sage: Newbury Park, London, New Delhi.
- Gunsteren, H.R. van (1976) *The quest for control. A critique of the rational-central-rule approach in public affairs*, John Wiley en Sons: London.
- Hanney, S.R. et al. (2003) "The utilisation of health research in policy-making: concepts, examples and methods of assessment" in: *Health Research Policy and Systems*, 1:2, pp. 1-28.
- Hart, H. 't et al. (1996) *Onderzoeksmethoden*, Boom: Amsterdam et al.
- Hart, P. 't, J.A.M. Hufen en M.J. van Duin (1988) "De lerende overheid: mogelijkheden en grenzen van een modieuze metafoor" in: *Beleid en Maatschappij*, nummer 2, pp. 83-102.
- Hendrikse, G.W.J. (1993) *Coördineren en motiveren: een overzicht van de economische organisatietheorie*, Academic Service: Schoonhoven.
- Hermans, B., J. Dekker and K. van Koppen (2004) "Natuur van en voor de burger" in: *Landwerk*, nummer 4.
- Heuvel, J.H.J. van den (1998) *Beleidsinstrumentatie: sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*, Lemma: Utrecht.
- Heuvelhof, E.F. ten, W.M. de Jong, M. Kuit en H.D. Stout (red.) (2003), *Infrastratego: strategisch gedrag in infrastructuurgebonden sectoren*, Lemma: Utrecht.
- Hill, M. en P. Hupe (2002) *Implementing public policy: governance in theory and in practice*, SAGE: Londen et al.
- Hogwood, B.W. en B.G. Peters (1985) *The pathology of public policy*, Clarendon Press/Oxford University Press: Oxford/New York.
- Homburg, V.M.F. (1999) *The Political Economy of Information Management: a theoretical and empirical analysis of decision making regarding interorganizational information systems*, Labyrint Publication: Capelle a/d IJssel.

- Hood, C. (1991) "A public management for all seasons?" in: *Public Administration*, Vol. 69, pp. 3-19.
- Hoogerwerf, A. red. (1989) *Overheidsbeleid*, Samsom H.D. Tjeenk Willink: Alphen aan den Rijn, pp. 37-53.
- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer red. (1998) *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*, Samsom: Alphen aan den Rijn (zesde geheel herziene druk).
- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (2003) *Waterbeheersplan 2003-2007*.
- Hoesel, P. van, F.L. Leeuw en J.W.M. Mevissen (red.) (2005) *Beleidsonderzoek in Nederland: kennis voor beleid; ontwikkeling van een professie*, Van Gorcum: Assen.
- Hoppe, R. (1989) *Het beleidsprobleem geproblematiseerd: over beleid ontwerpen en probleemvorming*, Coutinho: Muiderberg (oratie).
- Hulsbergen, E. en J. Prins (samenstelling) (1998) *Buurtmonitoren: visies, vragen, aanpakken*, Documentatie studiedag 9 december 1998, Stichting Habitat Platform, Den Haag.
- Idenburg, Ph.A. (1985) *Informatie-overlast*, Katholieke Hogeschool Tilburg (afscheidsrede).
- IPO (2002) *Op schaal gewogen: regionaal bestuur in Nederland in de 21^{ste} eeuw*, Den Haag.
- Jolly, R. (2003) *De lerende bureaucratie? Een onderzoek naar de betekenis van ICT voor leren in het openbaar bestuur*, Erasmus Universiteit Rotterdam (proefschrift).
- Jong, P. de en Petrus, P. (2004) "Is het Huis van Thorbecke tegen water bestand?" in: *Openbaar Bestuur*, januari 2004, pp. 16-22.
- Kabinet (2004a) *Ieder zijn rol: een heroriëntatie op interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag (beleidsverkennde notitie).
- Kabinet (2004b) *Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag.
- Kabinet, IPO en VNG (1999) *Bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS)*, Den Haag, maart 1999.
- Kabinet, IPO en VNG (2004) *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*, Den Haag.
- Kabinet en G4 (1995) *Convenant Grote Stedenbeleid*, Den Haag, juli 1995.
- Katz, D. en R.L. Kahn (1966) *The social psychology of organizations*, John Wiley: New York.

Kickert, W.J.M., Klijn, E.H., Koppenjan, J.F.M. red. (1997) *Managing Complex Networks: strategies for the public sector*, Sage: London et al.

Klijn, E-H (1996) *Regels en sturing in netwerken: de invloed van netwerkgeregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*, Erasmus Universiteit Rotterdam (proefschrift).

Klostermann, J.E.M. (2003) *The social construction of sustainability in Dutch water companies*, Erasmus Universiteit Rotterdam (proefschrift).

Kool, D. de en A. van Buuren (2004) "Monitoring: functional or fashionable?" in: *Society and Economy*, 26, 2-3, pp. 173-193.

Kool, D. de (2005) "Monitoring in het openbaar bestuur: signaal, strijd of symbool?" in: *Handboek Sturing in de Sociale Sector*, Elsevier: Den Haag, pp. A 8-6-1 t/m A 8-6-20.

Kool, D. de (2007) "Monitoring in beeld" in: *Bestuurskunde*, jaargang 16, nummer 2, pp. 92-103.

Koppenjan, J.F.M., A.B. Ringeling en R.H.A. Te Velde, red. (1987) *Beleidsvorming in Nederland : een vergelijkende studie naar de totstandkoming van wetten*, VUGA: 's-Gravenhage.

Koppenjan, J.F.M. (1993) *Management van de beleidsvorming: een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur*, Erasmus Universiteit Rotterdam (proefschrift).

Koppenjan, J.F.M. en E.-H. Klijn (2004) *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*, Routledge: London en New York.

Korsten, A.F.A. (1983) *Wat is goed genoeg: benutting van onderzoek in overheidsbeleid*, Uitgeverij Kobra: Amsterdam.

Kriwet, K. (1997) *Inter- and intraorganizational knowledge transfer*, Difo-Druck : Bamberg (proefschrift).

Krogh, G. von en J. Roos (1996) *Managing Knowledge: perspectives on cooperation and competition*, Sage: London et al.

Krogt, F.J. van der (1995) *Leren in netwerken: veelzijdig organiseren van leernetwerken met het oog op humaniteit en arbeidsrelevantie*, Lemma: Utrecht.

Lako, C. en C. Daaleman (1999) "Lokale monitoring: bouwstenen voor ondersteuning van beleid" in: *Bestuurswetenschappen*, nummer 6, pp. 445-477.

Lange, M.A. de (1995) *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid: verkenning en toepassing van doorwerking als beleidswetenschappelijk begrip*, Thesis Publishers: Amsterdam (proefschrift).

Larsson, R., L. Bengtsson, K. Henriksson en J. Sparks (1998) "The interorganizational learning dilemma: collective knowledge development in strategic alliances" in: *Organization Science*, Vol. 9, No. 3, pp. 285-305.

Lasswell, H. D. (1956) *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park: Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration: University of Maryland.

LBOW (2004) *Inspannings- en resultaatsverplichting* (notitie, vastgesteld op 15 november 2004).

LBOW (2005) *Informatiebehoefte KRW en NBW: onderzoek onder ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers: tabellenrapport*, Research voor Beleid: Leiden.

Leeuw, A.C.J. de (1974) *Systeemleer en organisatiekunde: een onderzoek naar de mogelijke bijdragen van de systeemleer tot een integrale organisatiekunde*, H.E. Stenfert Kroese: Leiden.

Ligthart, S.S.H. red. (2004) *Kosteneffectiviteit natuurbeleid: methodiekontwikkeling*, Natuurplanbureau, Vestiging Wageningen (tussenrapportage).

Lindblom, Ch.E. (1959) "The science of muddling through" in: *Public Administration Review*, pp. 79-88.

Lindblom, Ch.E. en D.K. Cohen (1979) *Usable knowledge: social science and social problem solving*, Yale University Press: New Haven et al.

Lomas, J. (1997) 'Research and evidence-based decision making' in: *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, Vol. 21, No. 5, pp. 439-441.

Lomas, J. (2000) 'Connecting research and policy' in: *Canadian Journal of Policy Research*, No 1, pp. 140-144.

Machiavelli, N. (2001) *De heerser*, Athenaeum – Polak en Van Gennep: Amsterdam (zestiende druk).

March, J.G. en J.P. Olsen (1989) *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, The Free Press: New York.

Marlet, G. en C. van Woerkens (red.) (2005) *De effectiviteit van grotestedenbeleid*, Stichting Atlas voor gemeenten: Utrecht.

Mastop, J.M. en A. Faludi (1993) "Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering" in: *Beleidswetenschap*, nummer 1, pp. 71-90.

Mayne, J.M. en E. Zapico-Goni, red. (1997) *Monitoring performance in the public sector: future directions from international experience*, Transaction Publishers: New Brunswick.

Meyer, J.W. en B. Rowan (1977) "Institutionalized organizations: formal structure, myth and ceremony", in: *American Journal of Sociology*, 83, pp 340-361.

MNP (2003) *Natuurbalans 2003* (in samenwerking met Wageningen Universiteit en Researchcentrum, RIZA en RIKZ), Bilthoven.

MNP (2004) *Natuurbalans 2004* (in samenwerking met Wageningen Universiteit en Researchcentrum), Bilthoven.

MNP (2005) *Natuurbalans 2005* (in samenwerking met Wageningen Universiteit en Researchcentrum, RIZA en RIKZ), Bilthoven.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1996) *Jaarboek 1995 Grote-Stedenbeleid*, uitgevoerd door ISEO, Rotterdam.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1997) *Jaarboek 1996 Grote-Stedenbeleid*, uitgevoerd door ISEO, Rotterdam.

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1998a) *Grote-Stedenbeleid: op zoek naar de keer ten goede*, Zoetermeer (uitgevoerd door EIM).

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1998b) *Jaarboek 1997 Grote-Stedenbeleid*, uitgevoerd door ISEO, Rotterdam.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999a) *Voorbij het loket: over de mogelijkheden en onmogelijkheden van pro-actieve dienstverlening voor de Nederlandse overheidsorganisaties*, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999b) *Bewegend bestuur 1999*, BZK, Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999c) *Jaarboek 1998 Grote-Stedenbeleid*, uitgevoerd door ISEO, Rotterdam.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2000) *Jaarboek 1999 Grotestedenbeleid*, uitgevoerd door ISEO, Rotterdam.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2000) *Stroomlijning monitoring grotestedenbeleid*, uitgevoerd door Companen, Arnhem.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001a) *Steden zonder muren: de toekomst van het GSB*, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001b) *Jaarboek 2000 Grotestedenbeleid*, uitgevoerd door ISEO, Rotterdam.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002a) *Steden op stoom: tussenstand Grotestedenbeleid 1994-2002*, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002b) *Jaarboek 2001 Grotestedenbeleid*, uitgevoerd door ISEO, Rotterdam.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003) *Jaarboek GSB 2002*, Ecorys, Rotterdam.

Ministerie van BZK (2004a) *Jaarboek GSB 2003*, Ecorys, Rotterdam.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004b) *Samenwerken aan de krachtige stad: uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009 (GSB III)*, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005) *Evaluatie beleids- en procesmatige effecten GSB II: naar een integraal resultaat?* Ecorys, Rotterdam.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006a) *Evaluatie Tweede convenantsperiode Grotestedenbeleid (1999-2004)*, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006b) *Jaarboek Grotestedenbeleid 2004*, Ecorys, Rotterdam.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006c) *Staat van het Bestuur 2006*, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, ministerie van Justitie en Politiekorpsen (2005) *Politiemonitor 2005*, Den Haag.

Ministerie van Financiën (2001) *Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid*, Den Haag.

Ministerie van Financiën (2002) *Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording*, Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1995) *Dynamiek en Vernieuwing*, Den Haag (nota).

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2000) *Natuur voor mensen, mensen voor natuur: nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw*, Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2001) *Visie op monitoring natuurbeheer*, Expertisecentrum LNV: Ede.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (2006) *Projectvoorstel Strategie Beleidsinformatie LNV: naar een effectieve en efficiënte informatievoorziening voor LNV-beleid* (projectplan).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Interprovinciaal Overleg en Unie van Waterschappen (1997) *Convenant Informatievoorziening voor de sector water*, Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998) *Vierde nota waterhuishouding: regeringsbeslissing*, Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, RWS, RIKZ, RIZA (2000) *Nieuw beleid: andere informatiebehoefte? Een studie naar de nieuwe informatiebehoefte die voortvloeit uit het verschijnen van de Vierde Nota Waterhuishouding*, Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DGW (2003) *Kijken over de dijken: eindrapportage tussenevaluatie DGW*, Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Unie van Waterschappen (2003) *Nationaal Bestuursakkoord Water*, Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat i.s.m. LBOW (2004) *Water in beeld 2004: voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland*, Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat i.s.m. LBOW (2005) *Water in beeld 2005: voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland*, Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DGW (2005) *Tussen zelf doen en overlaten: aanzet tot sturingsfilosofie DG Water*, Den Haag (eindrapport Erasmus Universiteit en DHV Ruimte en Mobiliteit).

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2001) *Monitor Stedelijke Vernieuwing: signaleren van stedelijke ontwikkelingen*, Den Haag.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2003) *Monitor Stedelijke Vernieuwing: fine-tuning en uitwerking van de inhoudelijke monitor*, uitgevoerd door RIGO Research en Advies, Den Haag.

Morgan, F. (1997) *Images of Organization*, Sage: Thousand Oaks et al.

Mulder, H.P., G. Walraven, A. de Groot, F.S. Terpstra, P. Rozendal, O. Delsman, A. van Loon, R. Venderbosch en F.L. Leeuw (1991) "Gebruik van beleidsevaluatie-onderzoek bij de rijksoverheid" in: *Beleidswetenschap*, jaargang 5, nummer 3, pp. 203-228.

NEM (1999) *Samenwerkingsovereenkomst Netwerk Ecologische Monitoring (NEM)*, LNV, CBS, RIVM, VenW en VROM.

Nietzsche, F. (1977) *De Antichrist: vloek over het christendom*, De Arbeiderspers: Amsterdam (tweede druk).

Nooteboom, B. (2001) "Learning and governance in interfirm relations", *AFSE-conference*, 20-21 september, Parijs (paper).

Novio Consult/Kernteam NEM (2002) *Evaluatie Netwerk Ecologische Monitoring (NEM)*, Nijmegen/Wageningen.

Novio Consult (2003) *Evaluatie gegevensvoorziening Rijksnatuurbeleid*, Nijmegen.

NPB (2004) *Analyse informatievoorziening Natuurbalans*, Alterra; MNP-RIVM; Natuurplanbureau, vestiging Wageningen: Wageningen/Bilthoven (werkdokument).

O+S (1998) *Gebruik en waardering van CIW-rapporten*, Leiden.

Oh, C.H. en R.F. Rich (1996) "Explaining use of information in public policymaking" in: *Knowledge and Policy: the International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, Vol. 9, No. 1, pp. 3-35.

Parsons, W. (1995) *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*, Edward Elgar: Cheltenham and Lyme.

Patton, M.Q. (1990) *Qualitative evaluation and research methods*, Sage: Newbury Park; London; New Delhi; London (tweede editie).

Pettigrew, A.M. (1979) "On studying organizational cultures" in: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 24, No. 4, pp. 570-581.

Pfeffer, J. en G.R. Salancik (1974) 'Organizational decision making as a political process: the case of a university budget' in: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 19, No. 2, pp. 135-151.

Pfeffer, J. en G.R. Salancik (1978) *The external control of organizations: a resource dependence perspective*, Harper en Row Publishers: New York et al.

Pfeffer, J. (1981) *Power in organizations*, Pitman: London et al.

Pfeffer, J. (1992) *Managing with power: politics and influence in organizations*, Harvard Business School Press: Boston, Massachusetts.

Poister, Th. H. (1983) *Performance Monitoring*, Lexington Books: Lexington.

Pollitt, Ch. (2003) *The essential public manager*, Open University Press: Maidenhead en Philadelphia.

Powell, W.W. en P.J. DiMaggio red. (1991) *The new institutionalism in organizational analysis*, The University of Chicago Press: Chicago/London.

Power, M. (1997) *The audit society: rituals of verification*, Oxford University Press: Oxford.

Provincie Noord-Brabant (2001) *Evaluatie Waterhuishoudingsplan, samen werken aan water 2, regionale watersysteem rapportage 2000*, Den Bosch.

Provincie Noord-Brabant (2002) *Partiële herziening Waterhuishoudingsplan 2003-2006: verder met water*, Den Bosch.

Provincie Noord-Brabant (2004) *Samen werken aan water: beleidsevaluatie Waterhuishoudingsplan 2*, Den Bosch.

Provincie Utrecht (2004) *Waterhuishoudingsplan 2005-2010*, Utrecht.

Putte, R.A. van der (1991) *Monitoring for development control: a design of a model*, Enschede (proefschrift).

Questions Answers and More (2002) *Leerpuntenonderzoek Regionale Watersysteem Rapportage (RWSR) Noord-Brabant*.

Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen (2001) *Steden zonder muren: toekomst van het grotestedenbeleid*, Den Haag.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2002) *Presteren door leren: benchmarken in het binnenlands bestuur*, Den Haag.

Reijn, L. en Meij, P. van der (2000) *Bedrijven tussen markt en overheid: handreiking aan bestuurders en managers bij verzelfstandigen, privatiseren en samenwerken*, Samsom: Alphen aan den Rijn.

Research voor beleid (2005) *Informatiebehoefte KRW en NBW: onderzoek onder ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers, tabellenrapport* (in opdracht van cluster Communicatie van het LBOW).

Rhodes, R.A.W. (1981) *Control and power in central-local government relations*, Gower: Westmead, Farnborough, Hants.

Rich, R.F. (1997) "Measuring knowledge utilization: processes and outcomes" in: *Knowledge and Policy: the International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, Vol. 10, No. 3, pp. 11-24.

Ringeling, A.B. (2004) *Het imago van de overheid: de beoordeling van de prestaties van de publieke sector*, Elsevier Overheid: 's-Gravenhage (tweede editie).

RIVM (1998) *Natuurbalans 1998*, Bilthoven.

RIVM (2000) *Natuurbalans 2000*, Bilthoven.

RIVM (2003) *Informatieanalyse waterbeheer: beleidsmonitor water*, Bilthoven.

RIVM/MNP (2004) *Van inzicht naar doorzicht: beleidsmonitor water, thema chemische kwaliteit van oppervlaktewater*, Bilthoven.

RIZA en RIKZ (2003) *Naar monitoring van geld, gevoel en beleidsprocessen voor het waterbeheer. Deel 1: definitiestudie en verkenning van de informatiebehoefte*, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte: Wageningen (Alterra-rapport 780.1).

RIZA (2003) *Monitoring oppervlaktewateren volgens de Europese Kaderrichtlijn Water: de KRW-monitoringstrategie voor de oppervlaktewateren in Nederland*, Lelystad (RIZA rapport 2003.003).

RMNO en NRLO (2000) *Natuur over de drempel: kennis en kennisinfrastructuur voor natuur, bos en landschap aan het begin van de 21^e eeuw*, Rijswijk.

RMO (2001) *Van uitzondering naar regel: maatwerk in het grotestedenbeleid*, Den Haag.

Sabatier, P.A. en H.C. Jenkins-Smith red. (1993) *Policy change and learning: and advocacy coalition approach*, Wesview Press: Boulder, San Francisco en Oxford.

Schein, E.H. (1988) *Organizational Culture and Leadership*, Jossey-Bass Publishers: San Francisco/London.

Schön, D.A. en M. Rein (1994) *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*, Basic Books: New York.

Schopenhauer, A. (1991) *Bespiegelingen over levenswijsheid*, Wereldbibliotheek: Amsterdam.

Schopenhauer, A. (2002) *Parerga en Paralipomena: kleine filosofische geschriften*, Wereldbibliotheek: Amsterdam.

Scott, R.W. (2003) *Organizations: rational, natural and open systems*, Prentice Hall: Upper Saddle River, New Jersey (vijfde editie).

Selznick, P. (1984) *Leadership in administration: a sociological interpretation*, University of California Press: Berkeley.

Shannon, C.E. en Weaver, W. (1972) *The mathematical theory of communication*, University of Illinois Press: Urbana.

Shulock, N. (1999) "The paradox of policy analysis: if it is not used, why do we produce so much of it?" in: *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 18, No. 2, pp. 226-244.

Simon, H.A. (1976) *Administrative behavior*, Free Press: New York.

Snellen, I.Th.M. (1987) *Boeiend en geboeid: ambities en ambivalenties in de bestuurskunde*, Samsom, Alphen aan den Rijn (oratie).

SOVON (1998) *Boeiende vogels of saaie pieten: 25 jaar SOVON Vogelonderzoek Nederland*, KNNV Uitgeverij: Utrecht.

Stone, D. (2002) *Policy Paradox: the art of political decision making*, W.W. Norton en Company: New York en London (herziene editie).

- Swanborn, P.G. (2002) *Baisboek social onderzoek*, Boom: Amsterdam.
- Swidler, A. (1986) "Culture in Action: Symbols and Strategies" in: *American Sociological Review* (51), pp. 273-286.
- Teisman, G.R. (1998) *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten*, Elsevier: Den Haag (derde druk).
- Teisman, G.R. en F.B. van der Meer (red.) (2002) *Evalueren om te leren: naar een evaluatiearrangement voor de Vijfde Nota RO*, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Teisman, G.R. (2006) *Stedelijke netwerken: ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen*, Nirov: Den Haag.
- Tijssen, I.M.J.G. (1988) *Kwaliteit noodt tot meer gebruik: bruikbaarheid van sociaal-wetenschappelijke onderzoeksresultaten volgens arts-bestuurders*, Quickprint: Nijmegen (proefschrift).
- Toonen, T.A.J. (1987) *Denken over binnenlands bestuur: theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, Erasmus Universiteit Rotterdam (proefschrift).
- Turnhout, E. (2003) *Een brug over de kloof: het Natuurplanbureau en de relatie tussen kennis en beleid*, Natuurplanbureau, vestiging Wageningen (werkdokument 2003/32).
- Tweede Kamer (vergaderjaar 1998-1999) *Grotestedenbeleid*, 21062, nr. 77.
- Tweede Kamer (vergaderjaar 2000-2001) *Grotestedenbeleid*, 27650, nrs. 1-2.
- Tweede Kamer (vergaderjaar 2003-2004) *Waterbeleid*, 27625, nr. 28.
- Tweede Kamer (vergaderjaar 2004-2005) *Grotestedenbeleid*, 21062, nr. 135.
- Twist, M.J.W. van, M.C. den Boer, B.P.A. van Mil en L. Geut (2002) *Beelden van bestuur: berenschot trendstudie*, Berenschot: Uitgeverij Lemma.
- UvW en IPO (2005) *Afstemming van taken in het regionale waterbeheer*, Den Haag.
- Vedung, E. (1997) *Public policy and program evaluation*, Transaction Publishers: New Brunswick en London.
- Verweij, A.O., Goezinne, A. en Dijkstra, A. (1995) *Opmaat tot signalering: instrumentontwikkeling voor de monitor Grotestedenbeleid*, ISEO, in opdracht van de minister van BZK, Den Haag.
- Vince, R. (2004) *Rethinking strategic learning*, Routledge: London en New York.
- Visitatiecommissie GSB (1998) *Groot onderhoud der steden*, Den Haag.

- Visitatiecommissie GSB (1999) *Perspectief op prestaties*, Den Haag.
- VROM-raad (2001) *Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen: advies over grotestedenbeleid*, Den Haag.
- Waddell, C., J. Lomas, D. Offord en M. Giacomini (2001) "Doing better with "bad kids": explaining the policy research gap with conduct disorder in Canada" *Canadian Journal of Community*, Vol. 20, No. 2, pp. 59-76.
- Wagner, P., C. Weiss, B. Wittrock, H. Wollmann (1991) *Social sciences and modern states: national experiences and theoretical crossroads*, Cambridge University Press: Cambridge.
- Waterschap De Aa (2000) *Waterbeheersplan 2001-2004*.
- Waterschap De Maaskant (2000) *Waterbeheersplan 2001-2004: samen voor goed water*.
- Weick, K.E. (1995), *Sensemaking in organizations*, Sage: Thousand Oaks.
- Weiss, C.H. red. (1977) *Using social research in public policy making*, Heath: Lexington, Mass.
- Weiss, C.H. (1980a) "Three terms in search of reconceptualization: knowledge, utilization, and decision-making", paper Conference on the political realization of social science knowledge: toward new scenarios, Vienna, Austria, June 18-20, 1980.
- Weiss, C.H. en M.J. Bucuvalas (1980b) *Social science research and decision-making*, Columbia University Press: New York.
- Weterings, R.A.P.M. (1992) *Strategisch gebruik van risico-informatie: het gebruik van informatie over technologische risico's door maatschappelijke groepen in besluitvorming en voorlichting*, Rijksuniversiteit Utrecht (proefschrift).
- Wholey, J.S. en H.P. Hatry (1992) "The case for performance monitoring" in: *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 6, pp. 604-610.
- Wiener, N. (1954) *The human use of human beings: cybernetics and society*, Eyre and Spottiswood: London.
- Wildavsky, A.B. (1964) *The politics of the budgetary process*, Little/Brown: Boston et al.
- Wildavsky, A.B. en N.W. Polsby (1968) *Presidential elections: strategies of American electoral politics*, Scribner: New York (tweede editie).
- Witteveen, A. (1992) *Het theater van de politiek: publieke retorica en de paspoortaffaire*, Amber: Amsterdam.

Wright, D.W. (1982) *Understanding intergovernmental relations*, Brooks/Cole Publishing Company: Monterey (tweede editie).

WRR (1995) *Ontwikkelingen in de natuur*, Den Haag.

Yin, R. (1989) *Case study research: design and methods*, Sage: Newbury Park, CA.

Zald, D.E. (1970) "Trust and managerial problem solving" in: *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, no. 2, pp. 229-239.

Zeef, P. (1994) *Tussen toezien en toezicht: veranderingen in bestuurlijke toezichtsrelaties door informatisering*, Phaedrus: Rotterdam (proefschrift).

Zuboff, S. (1988) *In the age of the smart machine: the future of work and power*, Basic Books: New York.

Zuurmond, A. red. (1994) *Informatisering in het openbaar bestuur*, VUGA: Den Haag

Bijlagen

Bijlage 1: Meetnetten NEM

Meetnet	Coördinatie
Meetnet reptielen	RAVON
Meetnet amfibieën	RAVON
Meetnet vleermuizen in winterverblijven	Vereniging voor Zoogdierkunde en Zoogdierbescherming (VZZ)
Meetnet hazen en andere dagactieve zoogdieren	Stichting Ornithologisch Veldonderzoek (SOVON) & VZZ
Meetnet broedvogels	SOVON
Meetnet weidevogels	Provincies, SOVON
Meetnet nestkaarten	SOVON
Meetnet watervogels	SOVON
Meetnet dagvlinders	De Vlinderstichting
Meetnet libellen	De Vlinderstichting
Landelijk meetnet Flora- Milieu- en Natuurkwaliteit	Provincies, CBS
Meetnet korstmossen	Bryologische en Lichenologische Werkgroep (BLWG)
Meetnet paddestoelen in bossen	Nederlandse Mycologische Vereniging (NMV)

Bron: CBS, 2005.

Bijlage 2: Meetdoelen van het NEM in 1999

Meetdoelstelling 1	Het signaleren van de populatie-ontwikkeling van aandachtsoorten, zowel landelijk als binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS)
Meetdoelstelling 2	Het signaleren van landelijke veranderingen in de ecologische kwaliteit van multifunctionele gebieden
Meetdoelstelling 3	Het signaleren van landelijke veranderingen in abiotiek, met name verzuring, vermesting en verdroging, en de gevolgen daarvan voor flora en fauna
Meetdoelstelling 4	Het signaleren van de populatie-ontwikkeling van indicatieve terrestrische en semi-terrestrische soorten voor de zoete en zoute rijkswateren per watersysteem

Bron: Bisseling e.a. (1999).

Bijlage 3: Meetdoelen van het NEM in 2002

Meetdoelstelling 1	Soorten van Soortbeschermingsplannen
Meetdoelstelling 2	Soorten van de Vogelrichtlijn- en Habitatrichtlijn
Meetdoelstelling 3	Het Trilateral Monitoring and Assessment Program

	(TMAP)
Meetdoelstelling 4	De Ecologische kwaliteit buiten de EHS
Meetdoelstelling 5	De gevolgen van verzuring, vermesting en verdroging
Meetdoelstelling 6	De Goede Ecologische Toestand Rijkswateren

Bijlage 4: Geïnterviewde respondenten casus NEM

Senior Projectmanager	Provincie Zuid-Holland	17 april 2003
Beleidsmedewerker milieu		
Senior statistisch medewerker		
Senior beleidsmedewerker beleidsanalyse	Provincie Zuid-Holland	14 mei 2003
Coördinator monitoring	RIVM	4 september 2003
Senior beleidsadviseur Kennis, Informatie en Methoden	EC-LNV	2 maart 2005
Beleidsmedewerker Bureau Natuur	Provincie Zuid-Holland	13 juni 2005
Informatiecoördinator beleidsontwikkeling en onderzoek	Provincie Gelderland	28 juni 2005
Lid kernteam NEM	MNP-RIVM	30 juni 2005
Medewerker natuurstatistieken	CBS	6 juli 2005
Beleidsmedewerker monitoring en natuurbeleid	Provincie Flevoland	12 juli 2005
Projectleider Natuurbalans	MNP-RIVM	20 juli 2005
Beleidsmedewerker	Ministerie van LNV, directie Natuur	2 augustus 2005
Hoofd monitoring en inventarisaties	SOVON	19 augustus 2005
Lid stuurgroep NEM	RIZA	22 augustus 2005
Lid stuurgroep NEM	VROM	23 augustus 2005
Gedeputeerde	Provincie Flevoland	7 september 2005
Statenlid (CU)	Provincie Flevoland	7 september 2005
Statenlid (SGP/CU)	Provincie Zuid-Holland	12 september 2005
Wetenschapper	Universiteit Wageningen	15 september 2005
Gedeputeerde	Provincie Zuid-Holland	15 september 2005
Senior beleidsmedewerker natuur		
Statenlid (PvdA)	Provincie Gelderland	21 september 2005
Statenlid (CDA)		
Statenlid (GL)		

Lid kernteam NEM	Provincie Drenthe	23 september 2005 (schriftelijke vragenlijst)
Tweede Kamerlid	VVD	3 november 2005
Tweede Kamerlid	CDA	3 november 2005
Beleidsmedewerker	LNV, Directie Natuur	10 maart 2006
Directeur	LNV, Directie Natuur	10 maart 2006
Directeur	Stichting Floron	28 maart 2006

Bijlage 5: De 31 GSB-steden

1994 (G4) Grote steden	1995 (+G15) Middelgrote steden	1996 (+G6) Middelgrote steden	1999 (+G5) Middelgrote steden	2006 (+1) Middelgrote steden
Amsterdam	Almelo	Dordrecht	Alkmaar	Sittard- Geleen
Den Haag	Arnhem	Haarlem	Amersfoort	
Rotterdam	Breda	Heerlen	Emmen	
Utrecht	's-Hertogenbosch	Leiden	Lelystad	
	Deventer	Schiedam	Zaanstad	
	Eindhoven	Venlo		
	Enschede			
	Groningen			
	Helmond			
	Hengelo			
	Leeuwarden			
	Maastricht			
	Nijmegen			
	Tilburg			
	Zwolle			
4 steden	19 steden	25 steden	30 steden	31 steden

Bron: Ministerie van BZK, 2004a:16.

Bijlage 6: Negen doelstellingen GSB II

Doelstelling 1	Terugdringing (structurele) werkloosheid en bevorderen arbeidsplaatsen
Doelstelling 2	Versterking economische concurrentiepositie van de stad
Doelstelling 3	Verbeteren aansluiting onderwijs en arbeid
Doelstelling 4	Versterken positie stedelijke woonmilieus op de regionale woningmarkt
Doelstelling 5	Verbeteren (fysieke) leefomgeving en leefbaarheid
Doelstelling 6	Vergroten bereikbaarheid economische activiteiten
Doelstelling 7	Versterken sociale (infra)structuur
Doelstelling 8	Verbeteren veiligheid
Doelstelling 9	Duurzaam herstel kwetsbare wijken

Bron: Ministerie van BZK, 2003:5-8.

Bijlage 7: Vijf algemene doelen GSB III

Outcomedoelstelling 1	Het verbeteren van de objectieve en subjectieve veiligheid
Outcomedoelstelling 2	Het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving
Outcomedoelstelling 3	Het verbeteren van de sociale kwaliteit van de samenleving
Outcomedoelstelling 4	Het binden van de midden- en hogere inkomens aan de stad
Outcomedoelstelling 5	Het vergroten van de economische kracht van de stad

Bron: Ministerie van BZK, 2004b:109-110.

Bijlage 8: Geïnterviewde respondenten casus GSB

Coördinator GSB/plv hoofd Concernstrategie	Rotterdam	11 januari 2005
Onderzoeker COS		
Coördinator GSB/hoofd Programmabureau	Utrecht	18 januari 2005
Afdeling GSB	BZK	20 januari 2005
Hoofd onderzoek en statistiek	's-Hertogenbosch	24 januari 2005
Manager subsidieprogramma ISV/coördinator fysieke pijler	Utrecht	2 februari 2005
ISV Informatie analist		
Directeur	Kenniscentrum Grote Steden	2 februari 2005
Adviseur Strategie en beleidsprogrammering/GSB coördinator	Dordrecht	7 februari 2005
Senior beleidsmedewerker strategie	Haarlem	9 februari 2005
Hoofd onderzoek en statistiek		
Senior beleidsmedewerker strategie		
Senior Consultant	Ecorys	16 februari 2005
Partner Beleidsmanagement		
Beleidsmedewerker Directie Beleidsontwikkeling/ coördinator ISV	VROM	28 februari 2005
Beleidsmedewerker Directie Strategie en Kennis, Cluster Kennisontwikkeling		

Fractievoorzitter GroenLinks	Utrecht	3 maart 2005
Medewerker Bureau Stedelijke Vernieuwing	Rotterdam	4 maart 2005
Wethouder	Utrecht	7 maart 2005
Hoofd strategische beleidsontwikkeling	's-Hertogenbosch	10 maart 2005
Senior Beleidsmedewerker	Dordrecht	15 maart 2005
Senior Beleidsmedewerker Welzijnzaken, DMO	Utrecht	21 maart 2005
Wethouder	Rotterdam	21 maart 2005 (schriftelijke vragenlijst)
Wethouder	Haarlem	22 maart 2005 (schriftelijke vragenlijst)
Senior beleidsmedewerker bouwkunst	OC&W	23 maart 2005
Wethouder	Dordrecht	30 maart 2005
Adviseur speciale projecten, DSO	Rotterdam	31 maart 2005
Accountmanager GSB	BZK	13 april 2005
	LNV	13 april 2005
Raadslid PvdA	Rotterdam	14 april 2005
Hoogleraar GSB Universiteit Twente	Enschede	9 mei 2005
Senior beleidsmedewerker Directie Lokaal Beleid	VWS	10 mei 2005

Bijlage 9: Overlegstructuren waterbeleid

CUWVO

De Commissie Uitvoering Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (CUWVO) werd in 1973 door de Minister van Verkeer en Waterstaat ingesteld als overlegkader voor de waterbeheerders over de uitvoering van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO). Daarnaast was er een Overlegorgaan Water en Noordzeeaangelegenheden (OWN). Als gevolg van de groeiende aandacht voor integraal waterbeheer ontstond in de loop van de jaren negentig de behoefte om de CUWVO te verbreden tot het bestuurlijk overlegkader van de bij het waterbeheer betrokken overheden. In 1995 werd dan ook de CIW/CUWVO ingesteld.

CIW/CUWVO

De CIW/CUWVO kreeg vier taken. De eerste taak is het voeren van overleg met het oog op de coördinatie en afstemming van de uitvoering van het integraal waterbeheer door de bij het waterbeheer betrokken overheden. De tweede taak is het verrichten van onderzoek en studie van aspecten van het integraal waterbeheer. De derde taak is het eigenaarschap adviseren omtrent de uitvoering van nationaal waterbeleid. De vierde taak is het afstemmen van beleidsvoornemens op het terrein van het integraal waterbeheer (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Instellingsbesluit CIW/CUWVO, 6 februari 1995). De CIW/CUWVO bestaat uit een onafhankelijke voorzitter en leden van de UvW, IPO, VNG, het ministerie van Verkeer en Waterstaat en VROM. In 1998 werd daar een lid van LNV aan toegevoegd. De CIW/CUWVO kwam vijf maal

per jaar bijeen. De adviezen van de CIW/CUWVO werden grotendeels voorbereid in acht werkgroepen. Werkgroep VII (Informatievoorziening en Rapportages) coördineerde de informatievoorziening en stelde de voortgangsrapportages op.

CIW

In 1999 werd de naam van de commissie vervangen door Commissie Integraal Waterbeheer (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Instellingsbesluit CIW, 2 september, 1999). In datzelfde jaar werd ZKH de Prins van Oranje lid van de CIW/CUWVO. Een jaar later werd ZKH de Prins van Oranje benoemd tot onafhankelijk voorzitter van de Commissie. De naam van werkgroep VII werd in 2001 veranderd in Monitoring en Evaluatie. De hoofdtaak van de werkgroep is het verzorgen van Water in Beeld. In 2004 is de CIW in verband met de oprichting van het LBOW opgeheven.

Huidige landelijke structuur

De directe aanleiding voor de instelling van het *Landelijk Bestuurlijk Overleg Water* (LBOW) is de ondertekening van het NBW in 2003. Het LBOW is het hoogste bestuursoverleg en staat onder leiding van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. De directe aanleiding van dit overleg is de ondertekening van het NBW in 2003. In de LBOW hebben naast het rijk (DGW) ook de waterschappen en provincies zitting. De VNG vertegenwoordigt de gemeenten. Het LBOW heeft op onderdelen de taken van de Commissie Integraal Waterbeheer (CIW) overgenomen.

ZKH de Prins van Oranje is inmiddels voorzitter van de *Adviescommissie Water*. Deze onafhankelijke adviescommissie adviseert de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat onder meer over de uitvoering van het NBW (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004:6).

De *Regiegroep Water* draagt zorg voor de uitwerking van een nationaal beleidskader ingevolge de KRW en het Waterbeleid voor de 21 eeuw en regisseert onder meer het nakomen van de Europese rapportageverplichtingen. De regiegroep Water rapporteert aan het LBOW. Aan de Regiegroep Water nemen deel VenW, LNV, VROM, BZK, UvW, IPO en VNG.

Onder de Regiegroep Water zijn zeven clusters gehangen. Deze clusters zijn (1) water en de stad; (2) ruimte; (3) monitoring rapportage en evaluatie (=MRE); (4) institutionele zaken; (5) milieu; (6) communicatie en (7) waterbodems. Het cluster MRE ontwikkelt onder andere standaarden voor gegevensverzameling, monitoring, rapportage en evaluatie van het waterbeheer. Daarnaast rapporteert het cluster over de uitvoering van het waterbeleid. Onder ieder cluster zijn weer een aantal specialistische werkgroepen ondergebracht. Tot zover de landelijke structuur.

Huidige regionale structuur

Voor de regionale aspecten zijn regionale bestuurskolommen opgezet, waarin RWS, provincies, gemeenten en waterschappen met elkaar samenwerken. In Nederland is sprake van zeven identieke regionale overlegstructuren, omdat het land is opgedeeld in zeven stroomgebiedsdistricten (Eems, Schelde, Maas, Rijn-Oost, Rijn-Noord, Rijn-West en Rijn-Midden).

Binnen de regionale structuur is het Landelijk Bestuurlijk Overleg met de Regio (LBOR) het hoogste bestuursoverleg. Het LBOR bespreekt (regionale) processen en problemen en adviseert de staatssecretaris van VenW over de regionale invulling van WB21 en de KRW. Het LBOR is samengesteld uit de voorzitters van de RBO's en komt drie maal per jaar bijeen.

De Regionale Bestuurlijke Overleggen (RBO's) worden geleid door de gedeputeerden van de meest betrokken provincies.

De Regionale Ambtelijke Overleggen (RAO's) bereiden de Regionale Bestuurlijke Overleggen voor en verzorgen de aansturing van de productteams.

In de productteams participeren regionale directies van RWS, gemeenten, provincies en waterschappen. De productteams zijn vergelijkbaar met de landelijke werkgroepen.

Bijlage 10: Geïnterviewde respondenten casus WIB

Projectleider monitoringsprogramma Water in Beeld	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DGW	4 oktober 2005
Beleidsmedewerker directie Ecologie	Provincie Noord-Brabant	5 oktober 2005
Senior beleidsmedewerker Sector Water	Provincie Utrecht	14 oktober 2005
Beleidsmedewerker	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, RWS, RIKZ	25 oktober 2005
Hoofd afdeling onderzoek en monitoring, sector strategie en beleid	Waterschap Aa en Maas	31 oktober 2005
Beleidsmedewerker	Tilburg	2 november 2005
Hoofd sector Strategie en Plannen	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	23 november 2005
Beleidsmedewerker cluster informatiestrategie	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, RWS, RIZA	28 november 2005
Beleidsmedewerker	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, RWS, RIZA	28 november 2005
Hoofd afdeling WIB	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, RWS, RIZA	28 november 2005
Hoofd afdeling beleidsrapportages	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, RWS, RIZA	28 november 2005

Summary

Monitoring in the Dutch public sector

An increasing stream of monitoring activities has entered the public sector. A lot of different monitors have been implemented in the Netherlands, like the police monitor, drugs monitor, integration monitor and the emancipation monitor. Although monitoring of policy processes is quite prevalent in the public sector, monitoring still remains an unexplored scientific theme, while most of the scientific attention is restricted to performance systems. In the current mode of monitoring is often approached in a rational way. Within the rational approach monitoring is seen as an objective search for facts in order to improve policy. The aim of this study however, is to widen this narrow focus and include two other perspectives as well, namely a political and cultural approach of monitoring. These three perspectives are not mutually exclusive.

One of the assumptions of this study is that monitoring activities have impacts on intergovernmental relationships, this because monitors are used on different governmental levels. The impacts of monitors on intergovernmental relationships have not been studied as of yet. This is surprising, because in policy documents monitoring is connected with intergovernmental relationships.

Research questions

The main research question is formulated as followed: *what are the impacts of monitors on intergovernmental relationships?* This main question is divided into seven research questions.

1. What is the amount and character of monitors in the Dutch public sector?

Monitoring is a complicated and wide notion that is interpreted in different ways. In this study monitoring is defined as the systematic and periodic scanning and description of policy relevant developments.

Based on this definition an inventory of monitors in the Dutch Public Sector has been made in 2003 en 2006. Based on these inventories we can conclude that monitors play an important and structural role in the Dutch public sector. Monitors are being implemented on every level of government, namely the national, regional and local governments.

When we compare 2006 with 2003 we can conclude that the number of monitors has been stable or increased a little. Significantly less often the number of monitors has decreased. The number of monitors at the national level and the four biggest cities has increased little. The number of monitors of the provinces has decreased. However, a reduction of monitors (namely products) does not necessarily imply less monitoring activities (namely process). Monitors can namely be integrated. The most important formal functions of monitors are signalizing, steering and accounting, learning and/or communicating. Signalizing is the most important function of monitors in general. Most

monitors are being implemented on policy domains in which working with quantitative data is a common activity, namely housing, spatial planning, the environment and nature.

2. Which approaches of policy processes can be distinguished and what is the role of monitoring within each approach?

One of the assumptions of this study is that a multiple perspective approach offers a better understanding of monitoring than a single perspective. For this reason three different approaches of the policy process has been distinguished, namely a rational, a political and a cultural approach. Within every approach monitoring has a different character.

The rational approach highlights the goals of the policy. The policy process is approached through different logical stages. The policy is seen as a rational plan. Within this approach monitors are seen as factual sources of information in order to make the policy more effective.

The political approach highlights the (conflicting) stakes of the involved actors. The policy process is approached as an arena in which actors fight for power. The policy is seen as a negotiated outcome of political struggle. Within this approach monitors are seen as potential sources of power to defend the stakes of the involved actors.

The cultural approach highlights the ritual dimension of policy making. The policy process is approached as a theatre, in which different actors play their role. Within this approach monitors are seen as sources of meaning and a way to express common language and direction.

3. Which approaches of utilization can be distinguished and which critical success factor can be recognized within each approach?

In line with the approaches of the policy process, three approaches of utilization have been distinguished in this study. These approaches are based on insights from literature.

Within the rational approach information generated by monitoring is seen as gathering facts in order to improve the effectiveness of the policy process. Relevant critical factors within the rational approach are reliability, relevance, goal-oriented and usability.

Within this political approach, information generated by monitoring is seen as a powerful resource, which can be strategically (mis)used to protect specific positions and interests of the various stakeholders. Relevant critical factors within the political approach are access, trust, stakes and competition.

Within this cultural approach, information generated by monitoring is seen as a source of meaning, that gives sense to the activities of the involved actors. Relevant critical factors within the cultural approach are meaning, recognisability, frames of references and interactions.

4. *Which approaches of intergovernmental relationships can be distinguished and which relevant aspects can be recognized within each approach?*

In this study three approaches of intergovernmental relationships have been distinguished as well. These approaches are based on insights from literature.

In the rational approach intergovernmental relationships are the logical outcome of an optimal division of tasks and responsibilities. Intergovernmental problems arise when tasks and responsibilities are unclear.

In the political approach intergovernmental relationships are the outcomes of political struggle between the levels of government. Because political struggle is a permanent process, the positions of actors can change. Intergovernmental relationships are problematic when positions are attacked by other actors.

In the cultural approach intergovernmental relationships are the outcomes of the interaction of actors with different habits, cultures and routines. Every actor plays his own role. Intergovernmental relationships are problematic when routines and cultures conflict too much with one another.

5. *What are the (theoretical) expected impacts of monitors on intergovernmental relationships?*

The expectation of the impacts of monitors on intergovernmental relationships within the rational approach is formulated as follows: the more reliable, relevant, goal-oriented and usable monitoring is, the higher the impact of monitors. These impacts concern the standardization, formalization and/or centralization of intergovernmental relationships.

The expectation of the impacts of monitors on intergovernmental relationships within the political approach is formulated as follows: the more accessible, the more trust, the smaller the distance with vested stakes and the more important the instrument is for the fulfillment of the own tasks, the higher the impacts of monitors. These impacts concern the sanctioning, politicizing and/or monopolization of intergovernmental relationships.

The expectation of the impacts of monitors on intergovernmental relationships within the cultural approach is formulated as follows: the more meaning, recognisable, and interactive character of monitors and the better the connection of monitors with existing frames of references, the higher the impacts of monitors on intergovernmental relationships. These impacts concern the ritualization, convergention and/or uniformation (of language) in intergovernmental relationships.

6. *What are the (empirical) perceived impacts of monitors on intergovernmental relationships in the Dutch public sector?*

In this study three case-studies have been investigated, namely the Network Ecological Monitoring (NEM), monitoring the Dutch Urban Policies (DUP) and monitoring the Dutch Water Policies. Within each case study documents have been investigated (like monitors, policy documents and reports of meetings) and relevant stakeholders have been interviewed.

Case-study I: Network Ecological Monitoring

The Network Ecological Monitoring (*Netwerk Ecologische Monitoring* or *NEM* in Dutch), a broad cooperation platform in which several (governmental) organizations participate, has been set up in 1999 to realize a structured supply of information concerning nature policy. The goal of the NEM is to develop a coherent system of ecological measurement networks. At this moment the NEM contains 13 measurement networks (of species). Information from this network is used in several ways, for example in the annual report *Nature Balance* (*Natuurbalans* in Dutch) which informs about the present conditions of the nature in the Netherlands.

Case-study II: Monitoring the Dutch Urban Policies

The Dutch Urban Policies (DUP) started in 1995 and is aimed at the improvement of the liveability, safety and economic vitality of the big cities in the Netherlands. The *Monitor of the Dutch Urban Policies* (*Jaarboek GSB* in Dutch) informs about the progress of the DUP. Both the national government and 31 involved cities participate in these monitoring activities. The first monitor of the Dutch Urban Policies was published in 1996.

Case-study III: Monitoring the Dutch Water Policies

In the Netherlands, as in many other countries, water management is a public task that involves a lot of different stakeholders. The annual Dutch report *Water in Focus* (*Water in Beeld* in Dutch) informs the governments about the progress of the Dutch Water Policies. This monitor was published in 1998 for the first time.

Empirical findings of case-study's

When we compare the empirical findings of these three case studies, we are able to formulate some general conclusions about the functions of monitors in practice, the explanatory significance of the investigated critical factors and the perceived impacts of monitors on intergovernmental relationships.

Functions of monitors

Intergovernmental monitors fulfill different functions together. The most important functions are (rational) signaling, (political) learning and (cultural) communicating. Intergovernmental monitors fulfill most functions for the national government, followed by the provinces. Intergovernmental monitors fulfill the fewest functions for the local governments.

Critical factors

When we consider the critical factors, the respondents in the case-studies observe that in most cases monitors do not comply with the critical factors. Critical points of intergovernmental monitors are the modest relevance, goal-orientation, usability,

competitive capability, mutual basis of trust and the low level of connection with existing frames of reference. At the other hand, the respondents observe that intergovernmental monitors in general are reliable and accessible and offer enough possibilities to attend to personal and shared interests. Finally the respondents have mixed experiences with the meaning, recognisability and the interactive character of intergovernmental monitoring.

Impacts of monitors on intergovernmental relationships

When we consider the perceived impacts of monitors on intergovernmental relationships we have to observe that monitors have a selective impact on intergovernmental relationships. Monitors have impacts on the standardization, formalization, politicizing, ritualization and uniformation of intergovernmental relationships. However, monitors do not have impacts on the centralization, sanctioning, monopolization and convergence of intergovernmental relationships.

Confrontation impacts and critical factors

When we confront the impacts of monitors in intergovernmental relationships with the critical factors, we can observe that some critical factors offer more explanations for the impacts of monitors in intergovernmental relationships than other critical factors. Critical factors that offer the largest degree of explanation for the impacts of monitors in intergovernmental relationships are (political) stakes and (cultural) interactions. For that reason the political and cultural approach of monitoring offer the best explanations for the impacts of monitoring on intergovernmental relationships. The critical factors that offer explanations to a lesser degree for the impacts of monitoring on intergovernmental relationships are reliability, frames of reference, competition, access, meaning, trust and relevance. The critical factors that offer no explanation for the impacts of monitors on intergovernmental relationships are goal-orientation, usability and recognisability. The reason is that these three factors play an ambivalent role. This ambivalent role of these factors is the result of four areas of tension, namely concrete goals versus abstract ambitions; flexibility versus stability, description versus judgment and concision versus completeness. Because most of these factors are distracted from the rational approach, the critical factors of the rational approach offer the lowest degree of explanation for the impacts of monitors on intergovernmental relationships.

7. Which theoretical and practical recommendations can be formulated based on the empirical findings?

The empirical findings of this study have resulted in several theoretical reflections and practical recommendations.

Theoretical reflections

First, the classical communication model is not suitable for monitoring, because the role of senders and receivers of information from monitors are interwoven.

Second, the reliability of information depends heavily on the independent reputation of the organization that is responsible for the implementation of monitoring.

Third, trust in the exchange of information depends heavily on perceptions from actors instead of facts.

Fourth, more interaction does not necessarily result in better communication. More interactions can increase the risk of conflicts.

Fifth, a uniform frequency of monitoring is no important issue in intergovernmental relationships.

Sixth, the European Union strengthens the importance of monitoring. For that reason it is important to expand the focus to international intergovernmental relationships.

Seventh, most intergovernmental monitoring activities take place in pillarized structures. It is difficult to develop integral monitors.

Practical recommendations

First, a possible solution for the tension between concrete goals and abstract ambition is to invest in mutual trust and to be transparent about the goals of monitors.

Second, a perceivable solution for the tension between flexibility and stability is to develop a compact basic monitor that contains flexible modules for more detailed information needs.

Third, a way to reduce the tension between description and judgment is to separate the factual element of monitoring and the normative element of evaluation.

Fourth, a possible solution for the tension between concision and completeness is to publish a core document and to put detailed background information on a CD-rom or website.

Fifth, it can be fruitful to combine the strengths of monitoring (namely comparisons on different moments) and the potential of benchmarking (namely comparisons on certain moments).

Sixth, it is important that organizations document monitoring activities to prevent redundant activities

Seventh, personal knowledge of monitoring experiences and lessons should be anchored in organizations. Otherwise valuable knowledge will be lost when civil servants move to other jobs.

Eight, monitoring of effects is not impossible, but can be very difficult. One should consider the role of external factors, for example by including control groups (when possible).

Ninth, monitors have a high potential. Nevertheless monitors cannot deliver the answer to all questions, especially in dynamic policy areas which changing and short-term information requests. Monitoring needs patience and a focus on the long term. As long as we accept this, monitoring is a challenging journey.

