

Zinvol Monitoren:

Een onderzoek naar een vergroting van de
bruikbaarheid van de monitor
Voortgang Verstedelijking VINEX

Ingrid Kusters, 252992

Rotterdam, april 2004

**Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde**

**Differentiatie: -Beleid & Politiek
 -Bestuur en Management van Complexe Ruimtelijke
 Ontwikkelingen**

**Eerste lezer: Drs. F.G.J. Soeterbroek
Tweede lezer: Dr. J. Weggeman**

Inhoud

Voorwoord	4	
Hoofdstuk 1. Inleiding	5	
1.1	Aanleiding	5
1.2	Het ontstaan van de VINEX verstedelijkings –convenanten	5
1.3	Probleemverkenning	6
1.4	Probleemstelling	7
1.5	Relevantie voor de bestuurskunde	8
1.6	Leeswijzer	9
Hoofdstuk 2. Theoretisch kader: De invloed van bestuurlijke interacties en het monitorsysteem op de bruikbaarheid van de monitor	10	
2.1	Inleiding	10
2.2	Het begrip monitoring	10
2.3	De monitor in het beleidsproces	12
2.4	Het monitorsysteem	13
2.4.1	De informatieverzameling dient periodiek en systematisch te worden uitgevoerd	14
2.4.2	De monitor bevat actuele informatie	14
2.4.3	De monitor blijft gebruik maken van dezelfde indicatoren	14
2.4.4	Het gaat om beleidsrelevante informatie	14
2.4.5	De monitor kent een ijkpunt	15
2.5	Bestuurlijke interacties	15
2.5.1	(Bestuurlijke) samenwerking	16
2.5.2	Conclusie	18
2.6	Informatie in het monitorsysteem	19
2.7	Bruikbaarheid van het monitorsysteem	20
2.8	Het theoretisch model	21
Hoofdstuk 3. Methodologische verantwoording & operationalisering	24	
3.1	Inleiding	24
3.2	Het type onderzoek	24
3.3	Kwalitatief onderzoek	26
3.4	Validiteit in kwalitatief onderzoek	27
3.5	Onderzoeksstrategie	28
3.6	Operationalisering van de theoretische concepten	30
3.7	Operationalisering van de deelvragen en probleemstelling	32
Hoofdstuk 4. De betrokken partijen van de monitor Voortgang Verstedelijking VINEX	34	
4.1	Inleiding	34
4.2	De betrokken partijen	35
4.2.1	Tweede Kamer	35
4.2.2	Coördinerend departement (VROM)	36
4.2.3	Overige departementen	36
4.2.4	Provincies en kaderwetgebieden	37

Hoofdstuk 5. Het verloop van het monitorproces volgens schriftelijk materiaal	39
5.1 Inleiding	39
5.2 De gegevensverzameling voor de monitor	39
5.3 Knelpunten in de gegevensverzameling, gevonden door OTB	40
5.4 De eindrapportage en dan...	42
Hoofdstuk 6. De interviews	44
6.1 Inleiding	44
6.2 Analyse van de interviews	44
6.2.1 De bestuurlijke interacties	45
6.2.2 Het monitorsysteem	46
6.2.3 Bruikbaarheid van de monitor	48
Hoofdstuk 7. Analyse	49
7.1 Inleiding	49
7.2 Kwaliteit van bestuurlijke interacties	50
7.3 Kwaliteit van het monitorsysteem	52
7.4 Verbanden naar de bruikbaarheid van het monitorsysteem	53
Hoofdstuk 8. Conclusie & aanbevelingen	55
8.1 Inleiding	55
8.2 Conclusie	55
8.3 Beantwoording deelvragen	55
8.4 Beantwoording probleemstelling	57
8.5 Aanbevelingen	58
Bijlagen	61
Bijlage 1 Begeleidende brief	62
Bijlage 2 Vragenlijst provincies en kaderwetgebieden	63
Bijlage 3 Vragenlijst departementale contactgroep	64
Bijlage 4 Afspraken in convenanten	65
Bijlage 5 Verslag algemeen overleg vaste commissie van de Tweede Kamer voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (26-06 2003) Aanbevelingen van respondenten	68
Bijlage 6 Lijst van geïnterviewden	75
Bijlage 7 Aanbevelingen van respondenten	76
Literatuurlijst	78
Samenvatting	81

Voorwoord

Tijdens mijn stage bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op de afdeling Evaluatie & Monitoring van het Directoraat Generaal Ruimte heb ik kennis gemaakt met het begrip monitoronderzoek. In het kort gezegd kan monitoring gezien worden als een proces waarbij gegevens worden verzameld en geanalyseerd.

Deze scriptie is gericht op een specifiek onderwerp. De monitor Voortgang Verstedelijking VINEX 2002. Voor velen zal dit niet bekend in de oren klinken. In de volgende pagina's zal het U hopelijk allemaal duidelijk worden. Des te meer redenen om de scriptie te lezen!

Uiteraard zijn er een aantal mensen die mij gesteund en geholpen hebben gedurende het onderzoeksproces en het maken van de scriptie.

Allereerst gaat mijn dank uit naar de mensen van het cluster Evaluatie & Monitoring, die mij tijdens de stage de gelegenheid hebben geboden om een inzicht te verkrijgen in de organisatie van een ministerie. Daarbij kon ik altijd terecht met de nodige vragen over het onderwerp van dit onderzoek. Mijn speciale dank gaat uit naar mijn directe begeleiders: Jacqueline Vrolijk, Joyce van Steijn- van Reijn en Jan van Eck.

Verder bedank ik mijn ouders, die mij de gelegenheid hebben geboden om de scriptie op mijn eigen manier af te ronden.

Nina, bij jou kon ik altijd terecht voor een heldere visie als ik de weg kwijt was.

Tenslotte wil ik de heer Soeterbroek bedanken voor zijn begeleiding en de mogelijkheid die hij samen met de heer Teisman heeft geboden om deel te nemen aan de master. De heer Weggeman heeft met zijn heldere kritiek gezorgd voor een vlotte afwerking van de scriptie.

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In 1990 kwam de *Vierde Nota over de ruimtelijk ordening* (VINO) tot stand binnen het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Deze nota bracht vernieuwende initiatieven op het gebied van het versterken van de Nederlandse economie, het verstedelijkingsbeleid werd niet wezenlijk veranderd. Dat gold niet voor de meteen daarop aansluitende VINEX (*Vierde Nota over de ruimtelijke ordening, Extra*). De VINEX bevatte richtinggevende uitspraken over de voornaamste woonlocaties voor de periode na 1995 en de belangrijkste werklocaties in samenhang met het bestaande interstedelijke vervoersnet. Een belangrijk deel van die locaties moest gevonden worden in de zogenoemde stadsgewesten, de regio's rond de grotere steden. Daarnaast dienden een aantal door de provincies aan te wijzen stedelijke kernen de rest van de opvang voor hun rekening te nemen. (K.H. Sanders, P.A.A. van Velzen, H.B. Winter, J. de Ridder, 1998: p.14)

Naar aanleiding van de VINEX zijn door de Rijksoverheid met zeven kaderwetgebieden en elf provincies¹ de zogenoemde Vinex-convenanten afgesloten. De Vinex-convenanten regelen de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid voor de periode 1995 tot 2005. De convenanten bevatten de afspraken tussen het rijk, de provincies en de zeven grote stadsgewesten (de kaderwetgebieden). Bij de zeven kaderwetgebieden tekenden ook de bouwgemeenten mee. De uitvoering van de verstedelijking is hiermee voor een periode van tien jaar vastgelegd. Er zijn separate convenanten getekend met de kaderwetgebieden, namelijk de stadsgewesten Amsterdam (ROA), Rotterdam (SRR), Den Haag (Haaglanden), Arnhem – Nijmegen (KAN), Twente, Eindhoven (SRE) en Utrecht (BRU). Voor de overige stadsgewesten zijn de afspraken geregeld in elf akkoorden tussen het rijk en de betreffende elf provincies. Door middel van deze convenanten, wordt er meerjarig zekerheid geboden over de afstemming tussen wonen, werken, infrastructuur, groen en bodemsanering.

1.2 Het ontstaan van de VINEX verstedelijkingsconvenanten

De Rijksplanologische Dienst (RPD, nu DGR), onderdeel van het ministerie van VROM, kreeg bij de ontwikkeling van de *Vierde Nota over ruimtelijke ordening, Extra* het voortouw bij de voorbereiding van de verstedelijkingsafspraken. Aangezien de VINEX een nota van heel het kabinet diende te worden, werd inbreng van andere departementen van belang geacht. Deze werden voornamelijk via de RPC (Rijksplanologische Commissie) en informeel (op de 'werkvloer') bij het beleidsproces betrokken. De belangrijkste beslissingen over de VINEX werden uiteindelijk door de Ministerraad of in de RROM (Raad voor Ruimtelijke Ordening & Milieubeheer, vooroverleg van de Ministerraad) genomen.

Na het verschijnen van deel 1 van de VINEX vond het voorgeschreven bestuurlijk overleg met de andere overheden plaats. Van rijkszijde waren, behalve het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Milieubeheer (VROM), ook de ministeries Landbouw, Natuurbeheer & Visserij (LNV), Economische Zaken (EZ), Verkeer & Waterstaat (V&W) en Binnenlandse Zaken (BiZa) daarbij betrokken.

Vanaf 1991 kwam in het bestuurlijk overleg de financiële rijksbijdrage voor de implementatie van het rijksbeleid aan de orde. De stadsgewesten kregen daarbij een belangrijke positie als ontvangers van rijksmiddelen. Het stadsgewestelijk niveau werd immers het meest geschikt geacht voor de afwegingen in verband met de verstedelijking, omdat de onderwerpen vaak niet ophouden bij de gemeentegrens. Het onderhandelingsproces over de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid, de verdeling van verantwoordelijkheden met betrekking tot de verstedelijkingsprestatie en de financiering daarvan, ging hiermee van start. Dit leidde tot de ondertekening van de

¹ De verstedelijkingsopgave van Almere is in het convenant met ROA opgenomen. De provincie Flevoland neemt echter de voortgang hiervan voor haar rekening.

startconvenanten, waarin afspraken uit het bestuurlijk overleg werden vastgelegd. In 1993 gingen de onderhandelingen nog steeds over de uiteindelijke uitvoeringsconvenanten. Er waren opnieuw bestuurlijke overleggrondes noodzakelijk om problemen te bespreken. Deze overleggrondes vonden plaats met de stadsgewesten afzonderlijk. De positie en bevoegdheden van nieuwe regionale bestuursorganen speelden hierin een duidelijke rol.

In 1994 is de Kaderwet "Bestuur in verandering" in werking getreden, waarin de positie en bevoegdheden van regionale bestuursorganen werden vastgelegd. Gemeenten werden verplicht in een regionaal bestuur een aantal taken op het terrein van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en vervoer, economische zaken en milieu uit te voeren. Deze nieuwe regionale bestuursorganen staan nu nog steeds bekend onder de noemer stadsregio, of kaderwetgebied. De eerdergenoemde wet is van toepassing op de samenwerkingsgebieden rond de steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven/Helmond, Arnhem/Nijmegen en Enschede/Hengelo. Eén verplichte vorm van samenwerking tussen de grote stad en de omliggende gemeenten was nodig, omdat met name in stedelijke gebieden vrijwillige samenwerking soms tot vrijblijvendheid kan leiden. Dat betekent dat gemeenten zaken die in het belang van de gehele regio zijn, niet gezamenlijk willen of kunnen uitvoeren, terwijl dit in stedelijke gebieden juist zo belangrijk is. (www.minbzk.nl)

In 1994 werden tevens de eerste 'onderhandelingsakkoorden op hoofdlijnen' gesloten met stadsregio's en provincies. De uitvoeringsconvenanten waren met de akkoorden echter nog niet binnen handbereik, want vooral de vertaling van de akkoorden in juridisch bindende afspraken vergde tijd en leidde soms tot nieuwe onderhandelingen. Harde afspraken over de verstedelijkingsprestaties waren moeilijk. Gemeenten waren niet direct bereid zich te binden aan prestatie-eisen, maar ook sommige departementen verlangden naar ontsnappingsclausules, met het oog op de (financiële) onzekerheden. Uiteindelijk werd in oktober 1994 het eerste uitvoeringsconvenant met Utrecht gesloten. De laatste convenanten werden pas in 1995, vier jaar na de start van de onderhandelingen, gesloten. (K.H. Sanders, P.A.A. van Velzen, H.B. Winter, J. de Ridder, 1998: p.17,18)

1.3 Probleemverkenning

Na de langdurige onderhandelingen over de uitvoering van de VINEX-convenanten, is er besloten dat de voortgang van de uitvoering van deze verstedelijkingsconvenanten gemonitord dient te worden. *Het hoofddoel van deze regelmatige monitoring is het verkrijgen van voortschrijdend inzicht in de praktijk van de uitvoering van de zogenaamde VINEX-convenanten*². De monitorrapportage is van belang als middel om zicht te behouden op de voortgang van de in de VINEX-convenanten vastgelegde afspraken. Hiermee wordt de Tweede Kamer geïnformeerd en kan er verantwoording worden afgelegd over het gevoerde beleid. Naast een voortgangsmeting beoogt het rapport ook inzicht te geven in knelpunten die de voortgang negatief beïnvloeden en eventuele maatregelen die zijn genomen om deze knelpunten aan te pakken. De opgedane inzichten kunnen gebruikt worden om waar nodig de beleidsuitvoering aan te scherpen³.

Ook in 2002 is er gemonitord, deze voortgangsrapportage werd tot stand gebracht in een samenwerking van de betrokken departementen, waarbij het Directoraat Generaal Ruimte (DGR, onderdeel van het Ministerie van VROM) de projectleider (cluster E&M) leverde. De monitor was in twee deelonderzoeken opgesplitst. Het eerste deel richtte zich exclusief op de voortgang van de woningbouw(productie) en werd uitgevoerd door het Directoraat Generaal Wonen (DGW, onderdeel van het Ministerie van VROM). Het tweede deel richtte zich op de ontwikkelingen van enkele thema's die in relatie tot de woningbouw in de VINEX-convenanten zijn opgenomen. Dit onderzoek werd uitbesteed aan onderzoeksbureau OTB. Na de oplevering van beide deelonderzoeken heeft er een

² *Voortgang Verstedelijking VINEX 2002, p.1*

³ *Advies RPC m.b.t. de rapportage Voortgang Verstedelijking VINEX 2002, 21-01-2003*

koppeling plaatsgevonden, uitgevoerd door het cluster E&M en werd de monitor in geïntegreerde vorm aan de Tweede Kamer aangeboden.

Het cluster Evaluatie & Monitoring (E&M) van de Directie Nationaal & Internationaal Beleid bij het Directoraat Generaal Ruimte werd gezien als de trekker van de monitor van 2002. Zij heeft zorg gedragen voor de uitbesteding van het tweede deelonderzoek aan OTB en de twee deelonderzoeken geïntegreerd naar één geheel voor de toelevering aan de Tweede Kamer. Het cluster E&M heeft ervaren dat de jaarlijkse rapportage moeizaam tot stand is gekomen. Er wordt van de departementen een bijdrage verwacht middels een actieve aanlevering van informatie en kritische beschouwing van tussenresultaten. De mate waarin een bijdrage wordt geleverd hangt af van het belang van de afspraken die in de convenanten zijn gemaakt en op het beleidsveld liggen van dat departement. De afgelopen jaren is er bij het cluster E&M gebleken dat er om diverse redenen vanuit de departementen een onvoldoende adequate, actieve en tijdige inbreng is geweest voor een valide monitor. Tevens wordt er door het cluster E&M ervaren dat de medewerking voor het leveren van gegevens voor de monitor door provincies en kaderwetgebieden niet op een vloeiende manier verloopt.

Een andere oorzaak die kan leiden tot een moeizaam monitorproces is het gebruikte monitorsysteem. Het monitorsysteem dient ervoor dat er valide informatie wordt verzameld en dat deze informatie op een juiste manier wordt verwerkt. Een andere taak van het monitorsysteem is om te zorgen dat alle betrokken partijen meewerken aan de monitor. De monitor is naar zijn aard een relatief arbeidsintensief instrument, omdat het vaak integraal verzamelen en standaardiseren van gegevens vergt en periodiek wordt ingezet. Deze informatievragen kunnen een grote onderzoeksdruk brengen bij provincies en gemeenten. Het feit dat de overheid bij monitoren vaak informatie nodig heeft van andere (lagere) overheden kan tot ongewenste effecten leiden, zoals onvoldoende professionaliteit bij de vraagstelling, gemakzucht bij het introduceren van de monitor en een opeenstapeling van soortgelijke gegevensvragen. Provincies en gemeenten kunnen dan een gevoel van onbehagen krijgen, omdat vaak niet duidelijk is waarom al die monitors worden ingesteld en wat er met de geleverde informatie gebeurt. (Ministerie BiZa, 2000: p.10,12,13)

Het hoofddoel van de monitor is het verkrijgen van voortschrijdend inzicht in de praktijk van de uitvoering van de VINEX-convenanten. Met een rapport van dit inzicht dient de Tweede Kamer voorgelicht te worden. Voor een goede informatievoorziening van de monitor, is het ministerie afhankelijk van provincies, kaderwetgebieden en departementen. Om te zorgen dat deze overheden meer betrokken worden bij de monitor moeten zij gezien worden als (mede)gebruiker van de monitor. Aangenomen wordt dat indien provincies, kaderwetgebieden en departementen de monitor zien als een product wat voor hen zelf interessant is, zij meer aandacht besteden aan het leveren van gegevens.

In deze scriptie wordt er onderzocht op welke manier provincies, kaderwetgebieden en departementen als gebruiker gezien kunnen worden voor de monitor. Als zij gezien worden als gebruiker, kan de monitor aangepast worden en beter functioneren. Momenteel worden deze overheden voornamelijk gezien als toeleverancier van informatie.

1.4 Probleemstelling

Van Ooijen⁴ omschrijft de probleemstelling als volgt: "een probleemstelling is een nauwkeurige omschrijving van een wetenschappelijke vraag waar het onderzoek antwoord op moet geven". Een probleemstelling kan gezien worden als een vraag waarin een knelpunt kort en bondig is verwoord. Het knelpunt kan zowel van theoretische als van praktische aard zijn. In dit onderzoek wordt een probleemstelling gehanteerd, die vanuit een empirische vraag wordt gesteld.

⁴ Van Ooijen, P.M.M., *Beleid voor kennis. Bijdragen tot een methodologie van de vraag. Jan van Arkel, Utrecht, 1988.*

De doelstelling van dit onderzoek is om er achter te komen op welke manier provincies, kaderwetgebieden en departementen als gebruiker gezien kunnen worden voor de monitor. Er wordt hierbij aandacht besteed aan het monitorsysteem en aan de bestuurlijke interacties tussen overheden. In dit onderzoek wordt aangenomen dat bij het hanteren van een correct monitorsysteem er een valide monitor wordt ontwikkeld. Het is belangrijk dat er een systeem bestaat wat ervoor kan zorgen dat de juiste gegevens worden geleverd. Uit praktijkervaringen van het cluster E&M is de opvatting ontstaan dat manier van bestuurlijke interacties ook effect kan hebben op de kwaliteit van de gegevens van de monitor. Er dient een goede communicatie te zijn tussen organisaties die gegevens aan elkaar uitwisselen. Hiervoor is alleen een juist opgezet monitorsysteem niet voldoende.

De monitor Voortgang Verstedelijking VINEX 2002 wordt als casus gebruikt in het onderzoek. Het monitorproces zal worden onderzocht en hieruit kunnen conclusies worden getrokken die een antwoord kunnen bieden op de probleemstelling. Het is van belang om een onderzoek te doen naar provincies, kaderwetgebieden en departementen in de rol van gebruiker van het monitorsysteem. Met name voor het cluster Evaluatie en Monitoring, dat belast is met de uitvoering van de monitor Voortgang Verstedelijking VINEX, is dit onderzoek interessant. De uitkomsten van het onderzoek zouden namelijk een bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van monitorprocessen over dit onderwerp.

Aan de hand van bovenstaande doelstelling is de navolgende probleemstelling geformuleerd:

Hoe wordt het monitorsysteem over de voortgang van de VINEX verstedelijkingsconvenanten bruikbaar gemaakt voor provincies, kaderwetgebieden en departementen (naast de Tweede Kamer)?

Met behulp van de volgende deelvragen wordt er naar een antwoord gezocht op deze probleemstelling.

- Op welke manier worden gegevens voor de monitor verkregen? Kan dit verbeterd worden?
- Kunnen er redenen worden gevonden waardoor er minder bereidheid is voor het leveren van informatie voor de monitor door provincies, kaderwetgebieden en departementen?
- Kan de monitor bruikbaar gemaakt worden voor provincies, kaderwetgebieden en departementen door aanpassing van het monitorsysteem?
- Kan de monitor bruikbaar gemaakt worden voor provincies, kaderwetgebieden en departementen door de bestuurlijke interacties aan te passen?

1.5 Relevantie voor de Bestuurskunde

Bestuurskunde wordt in deze scriptie beschouwd als de wetenschap die zich bezighoudt met de inrichting en werking van het openbaar bestuur. (Hakvoort, 1995: p.6) Een kenmerk voor de bestuurskunde is dat het wordt ondersteund door kennis uit de sociologie, politicologie, rechten en economie. Problemen en vraagstukken die worden bestudeerd zijn vaak zo ingewikkeld dat een eenzijdige visie meestal niet volstaat. Bestuurskunde wordt daarom wel een interdisciplinaire studie genoemd. Een tweede kenmerk van de bestuurskunde is de relatie die wordt gelegd tussen theorie en praktijk. Vakwetenschap levert een bijdrage aan de oplossing van praktische problemen. De bestuurskunde heeft de pretentie zo'n vakwetenschap te zijn. Niet alleen door te beschrijven en te verklaren (descriptief), maar ook door voor te schrijven en door toepassingsgerichte handelingsmethodieken te ontwikkelen (prescriptief). (Hakvoort, 1995: p.12) In deze scriptie wordt gebruik gemaakt van theoretische concepten om een

probleem uit de praktijk te verklaren. De aanbevelingen op basis van de conclusies kunnen gezien worden als prescriptief van aard. De relatie tussen theorie en praktijk wordt hier aangetoond. Er kan gesteld worden dat het onderwerp van deze scriptie van bestuurskundige aard is.

Bestuurskunde kan gezien worden als een vakgebied dat zich bezighoudt met de studie van de aanpak van complexe, maatschappelijke vraagstukken. Door de multidisciplinaire aanpak, worden zaken vanuit een brede context bekeken. In dit onderzoek wordt getracht de monitor te verbeteren door aanpassing van het monitorsysteem. Dit is een eenzijdige aanpak. Als bestuurskundige dient er gekeken te worden naar andere actoren. Een voorbeeld hiervan is het gebruik van het begrip bestuurlijke interacties om het monitorproces te verbeteren.

Deze scriptie is erg gericht op het ministerie van VROM en de monitor Voortgang Verstedelijking VINEX 2002. De resultaten van het onderzoek kunnen ook voor andere overheden dienen met soortgelijke vraagstukken. De vraag hoe er medewerking verkregen kan worden bij monitoren van andere (lagere) overheden is actueel. De bestuurlijke interacties die hierbij plaatsvinden en de koppeling tussen theorie en praktijk maken van dit onderzoek een bestuurskundig relevant thema.

1.6 Leeswijzer

In dit hoofdstuk staat beschreven wat de aanleiding is voor het schrijven van deze scriptie. Er wordt onderzocht op welke manier provincies, kaderwetgebieden en departementen gezien kunnen worden als gebruiker van de monitor.

Het volgende hoofdstuk vormt het theoretisch kader van de scriptie. Dit is een middel of instrument voor de uitvoering van het onderzoek. De gebruikte begrippen uit de probleemstelling worden hier hanteerbaar gemaakt. Er bestaan verschillende methoden om onderzoek uit te voeren. In hoofdstuk 3 wordt uitgelegd welke onderzoeksstrategie en methoden er in deze scriptie worden gebruikt om wetenschappelijk onderzoek te verrichten. Voor zover de begrippen in hoofdstuk 2 nog niet zijn geoperationaliseerd worden ze hier nog behandeld.

In hoofdstuk 4 worden de betrokken partijen van de monitor beschreven en in hoofdstuk 5 wordt de data behandeld die gevonden is over het monitorproces van de monitor Voortgang Verstedelijking VINEX 2002. Deze informatie komt voornamelijk uit de bevindingen van het onderzoeksbureau (OTB) wat in opdracht van VROM de gegevens heeft verzameld voor de monitor.

In hoofdstuk 6 worden de gegevens uit de interviews behandeld en in hoofdstuk 7 vindt de analyse plaats van de theorie met de verzamelde empirie.

Het laatste hoofdstuk wordt gebruikt voor de conclusies, het antwoord op de probleemstelling en aanbevelingen. Hierna volgt een samenvatting van de belangrijkste noties uit het onderzoek.

Hoofdstuk 2. Theoretisch kader: De invloed van bestuurlijke interacties en het monitorsysteem op de bruikbaarheid van de monitor

2.1 Inleiding

Deze scriptie is te omschrijven als een evaluatie van de monitor Voortgang Verstedelijking VINEX 2002. Evalueren is beoordelen en elke beoordeling veronderstelt een beoordelingskader. In dit hoofdstuk worden aan de hand van de probleemstelling de criteria waarop zal worden beoordeeld, geformuleerd en toegelicht. De begrippen worden hanteerbaar gemaakt, waardoor ze als instrument voor de uitvoering van het onderzoek kunnen worden gebruikt. Er dient eerst worden besloten welke begrippen er worden gedefinieerd. De probleemstelling luidt:

Hoe wordt het monitorsysteem over de voortgang van de VINEX verstedelijkingsconvenanten bruikbaar gemaakt voor provincies, kaderwetgebieden en departementen (naast de Tweede Kamer)?

Dit onderzoek is erop gericht om de bruikbaarheid van de monitor te vergroten voor onder andere provincies, kaderwetgebieden en departementen. In het eerste hoofdstuk waarin de probleemverkenning behandeld wordt, is veronderstelt dat de kwaliteit van bestuurlijke interacties en de kwaliteit van het monitorsysteem van invloed zijn op de bruikbaarheid van het monitorsysteem. Deze begrippen worden in het theoretisch kader behandeld. Alleen het omschrijven van begrippen is niet genoeg voor een hanteerbaar onderzoekskader. Er dient een theoretisch model geformuleerd te worden, waar vanuit naar het onderzoeksprobleem wordt gekeken. Deze theorie wordt gebruikt bij de verklaring van de resultaten van het monitorproces. Hierbij ontstaat een verweving van theorie en praktijk.

In het theoretisch model van deze scriptie worden er verbanden verondersteld tussen de kwaliteit van (bestuurlijke) interacties en de kwaliteit van het monitorsysteem richting de bruikbaarheid. De begrippen die in het model voorkomen worden in dit hoofdstuk behandeld. Er wordt eerst aandacht gegeven aan het begrip monitoring en de monitor in het beleidsproces. Hierna wordt er aandacht besteed aan het monitorsysteem en op welke manier de kwaliteit bepaalt kan worden. Als volgt wordt het begrip bestuurlijke interacties besproken met aansluitend het begrip bruikbaarheid van het monitorsysteem en een nadere uitleg over het theoretisch model.

2.2 Het begrip monitoring

'De woorden monitoren en monitoring zijn in korte tijd ingeburgerd. De begrippen zijn afkomstig uit de procesindustrie. Daarna zijn ze terechtgekomen in de gezondheidszorg, in de wereld van beleid en sinds kort ook in de alledaagse taal. Het werkwoord monitoren (zelfstandig naamwoord: monitoring) is snel uitgegroeid tot iets waar iedereen voor is, terwijl niemand precies weet wat het inhoudt. Monitoren is in de alledaagse taal synoniem geworden voor informatieverzamelen.'

(Engbersen, Eggermont & Springhuizen, 1997: p.11)

Zoals afgeleid kan worden uit dit citaat van Engbersen wordt het begrip 'monitoring' steeds vaker gebruikt. Het is inmiddels een veel ingezet middel om beleidsresultaten te meten. Deze meting is interessant voor de discussie over afrekenbaarheid en verantwoording afleggen over resultaten, wat een blijvend politiek issue is. In het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS, 2000) is het onderwerp monitoren ook opgenomen. De aanleiding hiervoor is de snel stijgende toepassing van het monitorinstrument in de betrekkingen tussen de overheden.

Minder recente definities⁵ van het begrip monitoring zijn te vinden in de planningsstudies. In ruimtelijke planning wordt monitoring beschouwd als onderdeel van het planningsproces en direct gerelateerd aan beleidsbeslissingen. (Van der Meer, 1996: p.91) In deze benadering van monitoring neigt het instrument naar beleidsevaluatie. Toch schiet het instrument hiervoor tekort. Bij monitoring staat het informatie verzamelen centraal om beleidsuitvoerders inzichten te verschaffen in het bereiken van de gestelde doelen. Dat is iets anders dan beleidsevaluatie⁶ waar het primair gaat om het uiteenrafelen van bruto en netto effecten van een beleidsplanning. Bij evaluatie gaat het om beoordelen, terwijl een monitor alleen informatie verzamelt.

In de bestuurskundige theorie wordt monitoring expliciet gezien als signaleringsinstrument⁷. Het gaat bij monitoren om het verkrijgen van actuele beleidsinformatie over de maatschappelijke werkelijkheid. Het veelvuldig gebruik van het monitorinstrument bij de overheid komt voort uit het feit dat de overheid wil weten wat er in de samenleving gebeurt. Ook de toenemende behoefte aan rekenschap over (de effecten van) beleid naar de burger is een voor de hand liggend en een blijvend motief voor monitoring. Gemeenten, provincies en het Rijk nemen periodiek de stand van de beleidsuitvoering op om te kunnen beoordelen wat de effecten van het gevoerde beleid zijn. Het Rijk heeft hiervoor vaak informatie nodig van de andere overheden. (Min BZK, 2000: p.10) Deze informatie kan betrekking hebben op bijvoorbeeld de uitvoering van het beleid of trends die spelen in de samenleving.

Enkele voorbeelden van definities van monitoring vanuit de bestuurskundige context zijn:

- 'Het systematisch en periodiek volgen van maatschappelijke ontwikkeling, op een gedifferentieerd schaalniveau' (Hulsbergen, 1998: p.45)
- 'Het instrument dat ten behoeve van het voorbereiden of uitvoeren van specifiek beleid, gegevens over de maatschappelijke werkelijkheid periodiek en systematisch registreert'. (Min BZK, 2000: p.12)
- 'Het voortdurend bijhouden van de feitelijke ontwikkelingen in de samenleving met betrekking tot een aantal relevant geachte kenmerken' (Goezinne, Verweij en Dijkstra, 1995: p.11)
- 'Het op systematische wijze verzamelen van gegevens in tijdsreeksen teneinde bepaalde ontwikkelingen op een bepaald ruimtelijk niveau door de tijd heen op de voet te kunnen volgen' (Van der Meer, 1996: p.90)
- 'Het periodiek en op systematische wijze volgen van maatschappelijke ontwikkelingen ten behoeve van beleid' (Engbertsen, Eggermont, Sprinkhuizen, 1997: p.12)

Deze definities hebben veel overeenkomsten. De meest opvallende overeenkomst in de definities zijn de begrippen 'systematisch' en 'periodiek' die regelmatig voorkomen. Een tweede overeenkomst in de definities is het terugkomen van het begrip 'maatschappij' of

⁵ Enkele voorbeelden van definities zijn: - 'Monitoring, by even the most minimal definition, is concerned with the collection of information about the developing state of that system to which any planning process is being addressed'. (Hayes, 1974: p.15) – 'Monitoring is a general management tool which supplies those with the responsibility of managing the implementation of development policy with the up-to-date information necessary for sound decision making'. (Evaluation & Monitoring, The Ministry of Foreign affairs The Netherlands 1995: p.1)

⁶ Rosenthal et al. (1996: p.82) omschrijven beleidsevaluatie als volgt: 'het beoordelen van de totstandkoming, de inhoud en de resultaten van beleid'(zie ook: Hoogerwerf, 1989: p. 24)

⁷ Monitoring wordt in deze –overigens- gangbare opvatting vooral gezien als het signaleringssysteem. Het gaat in de monitor om het verzamelen van actuele informatie met betrekking tot de uitvoering van de (beleids) interventie. (Verweij, Goezinne, Dijkstra 1995: p.12)

'samenleving'. Vervolgens is er een overeenkomst in het woordgebruik 'volgen van'. Dat houdt in dat het om een voortdurende activiteit gaat.

Camstra (1998: p.15) heeft een stellige, maar zeer heldere visie over hetgeen wel en niet een monitor genoemd kan worden: 'Het gevolg van de populariteit van monitoring is wel dat het begrip vandaag te pas en te onpas wordt gebruikt. Soms lijkt het wel dat op elke gegevensverzameling het etiket monitoring wordt geplakt. Monitoring is echter een specifieke vorm van gegevensverzameling. Slechts indien sprake is van een doelgerichte, gestructureerde en gestandaardiseerde gegevensverzameling die periodiek wordt herhaald (en waarvan de continuïteit dus gewaarborgd is) kan van monitoring gesproken worden'.

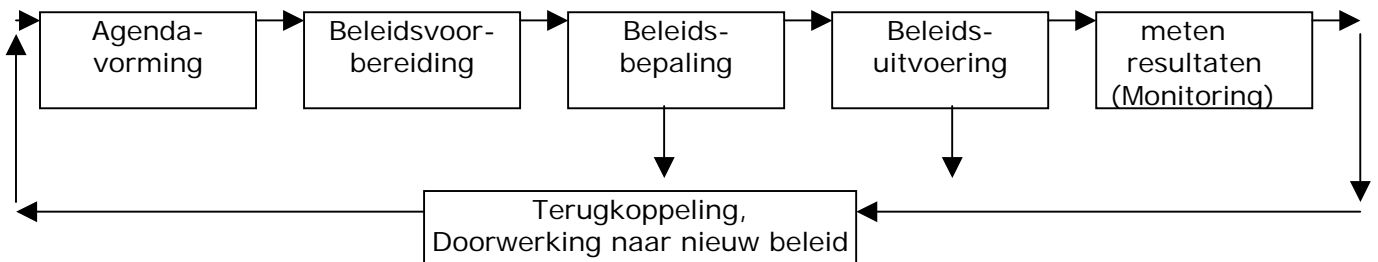
Als conclusie kun je stellen dat monitoring een veelzijdig begrip is. Het wordt op verschillende beleidsterreinen gebruikt. Het begrip vindt zijn oorsprong in de planningstheorie en is meer recentelijk in de beleidstheorie terechtgekomen. Zoals uit de verschillende definities is gebleken, is het een voorwaarde voor een monitor om systematisch en periodiek 'ontwikkelingen' te volgen. Deze ontwikkelingen vinden plaats in de samenleving.

2.3 De monitor in het beleidsproces

De monitor dient geplaatst te worden binnen een volledige beleids- en begrotingscyclus. Om een beter beeld van de werking van een monitor te verkrijgen wordt in deze paragraaf behandeld welke rol een monitor in het beleidsproces heeft. Deze informatie is nodig om voldoende zicht te verkrijgen op de plaats van de monitor 'Voortgang Verstedelijking VINEX 2002' in het beleidsproces. Tevens is deze informatie belangrijk om de monitor te kunnen evalueren.

Beleidsmonitoring- en evaluatie van overheidsprojecten is in het verleden met name gebruikt om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid. De minister van VROM dient namelijk in het kader van de begroting jaarlijks te rapporteren over de inzet van de eigen middelen en instrumenten bij de uitvoering van de programma's. De laatste jaren is steeds meer het besef ontstaan dat evaluatie en monitoring ook dienen bij te dragen aan het leren uit lopende en al afgeronde beleidsprocessen. Evaluatieresultaten komen immers pas volledig tot hun recht als bij de totstandkoming of bijstelling van beleid gebruik wordt gemaakt van de eerdere ervaringen. Evaluatie en monitoring kunnen ook bijdragen bij het agenderen van nieuwe beleidsthema's doordat al dan niet gewenste trends en ontwikkelingen zichtbaar worden gemaakt. Je zou kunnen zeggen dat evaluatie en monitoring een onderdeel vormen van het beleidsproces, waarin het beleid beoordeeld wordt. De bijstelling van beleid op basis van beleidsevaluatie wordt 'feedback' genoemd. Deze 'feedback' kan bijvoorbeeld bestaan uit het aanpassen van de doelen en het wijzigen van de middelen. Door de beleidsevaluatie begint het beleidsproces weer van voren af aan. Soms moet een probleem weer op de politieke agenda worden geplaatst. Meestal keren bestuurders terug naar de voorbereidingsfase. Doelen, middelen of tijdsvolgorde worden aangepast. Daarna volgt een politieke strijd om de goedkeuring van de voorgestelde wijzigingen. Na de besluitvorming wordt het gewijzigde beleid uitgevoerd. Hierna volgt weer een beleidsevaluatie, die kan leiden tot voortzetting, bijstelling of beëindiging van het beleid. Het beleidsproces heeft het karakter van een cyclus. Bij dit proces worden verschillende beleidsonderdelen onderscheiden. Belangrijke begrippen zijn: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, het meten van de resultaten en terugkoppeling. De voortzetting van het beleidsproces waarin het beleid wordt aangepast op grond van de beleidsevaluatie wordt de beleidscyclus genoemd. (Woerdman; 1999; p.64,75)

Schematisch ziet de beleidscyclus er als volgt uit:



In een poging onderscheid te maken tussen evaluatie en monitoring, kan men aanduiden dat er bij evaluatie sprake is van een opinie over de behaalde resultaten. Er wordt geanalyseerd op welke manier de resultaten tot stand zijn gekomen en of dit aangepast kan worden voor eventueel positievere resultaten. Monitoring houdt zich enkel bezig met het weergeven van de behaalde resultaten, in principe wordt hier geen beoordeling gegeven.

De monitor moet geplaatst worden binnen de beleidscyclus. Het moet niet zo zijn dat alleen het meten en daardoor het 'weten' een doel op zichzelf is geworden, of dat er verder niks met de resultaten wordt gedaan. De resultaten van een monitor kunnen gezien worden als een beleidsinstrument uit de beleidscyclus. Beleidsmakers en politici dienen bewust te worden van de verbinding die gelegd kan worden tussen de resultaten van de monitor met politieke beslismomenten. Als er voldoende lang en van jaar tot jaar op dezelfde wijze een monitor is uitgevoerd, kan hiermee de voortgang 'voorspeld' worden. Dankzij deze vorm van monitoring wordt er dan een beargumenteerde keuze gemaakt voor de te treffen maatregelen. Er kan hierdoor een bijstelling van het beleid plaatsvinden binnen het beleidsproces op basis van de resultaten van een monitor.

2.4 Het monitorsysteem

Monitoring kan gezien worden als een proces waarbij gegevens worden verzameld en geanalyseerd. Dit proces levert informatie op wat gebruikt kan worden bij besluitvorming. De centrale vraag bij monitoring is steeds: "Hoe meten we de effecten?". De manier waarop er gegevens verzameld worden, wordt in het monitorsysteem vastgelegd. Het onderwerp van de monitor en waarvoor de monitor gebruikt gaat worden bepaalt wat er moet worden gemeten. Dankzij monitoronderzoek komen gestructureerde basisgegevens beschikbaar, in dit geval over de voortgang van de VINEX verstedelijkingsafspraken. Als er voldoende lang en van jaar tot jaar op dezelfde wijze een monitor is uitgevoerd, kan hiermee de voortgang 'voorspeld' worden. Dankzij deze vorm van monitoring wordt er dan een beargumenteerde keuze gemaakt voor de te treffen maatregelen. Deze technische kijk op het monitorsysteem wordt gebruikt in dit onderzoek.

Een monitor kan diverse functies vervullen. Een logische vervolgvraag zal zijn of er algemene basiskennmerken te benoemen zijn waaraan een monitorsysteem dient te voldoen. Als een monitor aan deze kenmerken voldoet is deze tevens bruikbaar en beschikt over kwaliteit. In paragraaf 2.2 is al gebleken dat één voorwaarde voor monitoring is: het systematisch en periodiek volgen van ontwikkelingen. Engbertsen (1996: p.12-15) beschrijft nog eens vier extra criteria waaraan een 'bruikbare' monitor dient te voldoen, zodoende krijgt men de volgende vijf criteria:

1. de informatieverzameling dient periodiek en systematisch te worden uitgevoerd
2. de verzamelde informatie is actueel
3. de gebruikte indicatoren blijven hetzelfde
4. de verzamelde informatie is beleidsrelevant
5. de monitor kent een ijkpunt

Deze vijf criteria zullen verder worden uitgewerkt. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat voor de gebruikswaarde van de monitor de operationalisering van begrippen en de betrouwbaarheid (kwaliteit) van de verzamelde gegevens een grote rol spelen. Een goede monitor levert een actueel beeld op van het te volgen proces. Voor de bruikbaarheid van een monitor is het van belang dat de doelstelling bekend is.

2.4.1 De informatieverzameling dient periodiek en systematisch te worden uitgevoerd

Monitoren is een activiteit die periodiek en systematisch dient plaats te vinden: 'zoals geldt voor elke doelgerichte gegevensverzameling en gegevensverwerking is ook voor een monitorsysteem systematisering de belangrijkste voorwaarde'. (Van der Meer, 1996: p.90) Een kenmerk van monitoren is dat het zich uitstrekt over een periode. Hoe lang die periode moet zijn hangt af van het object en niveau waarop gemonitord wordt. Op bijvoorbeeld beleidsstrategisch niveau (landelijk of gemeentelijk) is continue monitoring veelal niet nuttig, op straat en buurniveau kunnen vormen van bijna permanent monitoren wel nuttig zijn.

2.4.2 De monitor bevat actuele informatie

Het is van belang dat de monitor is gebaseerd op actuele informatie, dat wil zeggen informatie die niet verouderd is. De snelheid waarmee gegevens kunnen verouderen is hoog. Van der Meer (1996: p.90) zegt hierover: 'de informatie die het monitorsysteem produceert moet nu eenmaal snel oproepbaar (actueel) en herhaalbaar zijn'. Wel moet worden opgemerkt dat het niveau waarop de informatie wordt verzameld een grote invloed heeft op de actualiteitswaarde van gegevens. De invloed van een verandering kan op wijkniveau heel belangrijk zijn voor een monitor, terwijl dit op landelijk niveau niet voelbaar hoeft te zijn.

2.4.3 De monitor blijft gebruik maken van dezelfde indicatoren

De essentiële voorwaarde voor zinvol monitoren is dat indicatoren hetzelfde blijven. Het belang van de juiste indicatoren is zeer groot: 'de kwaliteit van een monitorsysteem is afhankelijk van de indicatoren, een indicator is kortweg gezegd een verschijnsel dat ergens op wijst'. (Engbertsen, 1997: p.16) Op het moment dat indicatoren veranderen wordt het onmogelijk vergelijkingen te trekken met monitor uitkomsten uit het verleden. Dit neemt niet weg dat het in sommige gevallen zinvol kan zijn om nieuwe indicatoren aan de monitor toe te voegen. Dit, omdat omstandigheden in de samenleving (of in het beleidsveld) zo kunnen veranderen, dat een monitor niet meer voldoet aan de eisen van de tijd.

2.4.4 Het gaat om beleidsrelevante informatie

Dit criterium lijkt zeer vanzelfsprekend maar toch wordt het door Engbertsen (1997: p.15) genoemd: 'dit criterium doelt op het feit dat informatie verzamelen nooit een doel op zichzelf mag worden, maar altijd een middel moet blijven om zaken aan te kunnen pakken die door beleidsmaatregelen kunnen worden beïnvloed'. In het trendrapport 'Beweging in het Bestuur' (Ministerie van BZK, 1999: p.54) wordt vermeld dat een recente monitorinventarisatie een bijzonder groot aantal monitors heeft opgeleverd. Waarna door de auteurs wordt gesteld dat de inventarisatie hen heeft verrast. Dat geeft concreet aan dat het gevaar bestaat dat monitoring een doel op zichzelf kan worden. De informatie moet handvatten bieden om efficiënte en effectieve

interventies te plegen. Tevens moet het juiste niveau⁸ van informatieverzameling gehanteerd worden.

2.4.5 De monitor kent een ijkpunt

Het is van betekenis dat uitkomsten van een monitor ergens tegen afgezet kunnen worden. Met andere woorden, er dient een ijkpunt te zijn. Verweij e.a. (1995: p.11) vermelden dat: 'per beoogd resultaat zijn vervolgens één of meerdere ijkpunten benoemd waaraan de voortgang van het beleid dient te worden afgemeten'. Deze ijkpunten kunnen in het verleden, het heden en de toekomst liggen. Het ijkpunt kan de stand van zaken van een aantal jaar geleden zijn, maar ook een situatie uit het heden, of zelfs een gewenste situatie in de toekomst. Middels dit ijkpunt kan worden vastgesteld of er sprake is van een verbeterde of een verslechterde situatie.

Als de gegevens met behulp van een monitor zijn verzameld en deze hebben voldoende zeggingskracht, dan ligt nog een aantal valkuilen in het verschiet. Feitelijk kan de monitor zijn 'nut' en 'noodzaak' pas bewijzen met behulp van een gedegen analyse interpretatie. Daarbij moeten er op een aantal actoren gelet worden. De cijfers uit de monitor moeten niet klakkeloos overgenomen worden, enig wantrouwen is op zijn plaats. Zowel schijn als objectieve werkelijkheid geven minder houvast voor het beleid dat beleidsmakers wensen. Bij het interpreteren van de gegevens moet er rekening worden gehouden met verschillen in de beleefde werkelijkheid en de objectieve indicatoren. De objectief gemeten leefsituatie en de subjectieve oordelen van betrokkenen over aspecten ervan kunnen verschillen. (SCP, Sociale en Culturele Verkenningen, 1996)

De functionaliteit van de monitor kan begrensd worden door de lokale beleidspraktijk. De monitor valt maar zelden in een gespreid bed. In de eerste plaats zijn de onderzoeksinspanningen alleen zinvol als zij inderdaad periodiek herhaald worden. Veel monitorinstrumenten blijken incidenteel te worden ingezet, terwijl één van de kenmerkende kwaliteiten van de monitor nu juist is, dat er vanuit een 'gestandaardiseerde' beginsituatie (nulpuntmeting) een periodieke herhaling plaatsvindt om veranderingen en liefst verbeteringen in de situatie te zien optreden. (Sprinkhuizen, 1997: p.221) De monitor dient geplaatst te worden binnen een volledige beleids- en begrotingscyclus. Het kan soms lijken dat het meten en weten een doel op zichzelf is geworden, of dat resultaten van het meten in de bureaula verdwijnen. De resultaten van de monitor moeten meer gezien worden als een beleidsinstrument. Beleidsmakers en politici gaan na publicatie te snel over tot de orde van de dag en verbinden de resultaten niet met politieke beslismomenten. Een onderzoek uitgevoerd door R. Jansen ('Van omnibus naar omniplus', Tilburg, 1995) naar het gebruik van zogenaamde omnibusenquêtes in acht gemeenten wijst uit, dat betrokkenen bij het beleidsproces maar moeilijk kunnen aangeven welke concrete beleidsconsequenties de omnibus heeft gehad. Hij geeft hiervoor twee verklaringen die veelzeggend zijn: de meeste beleidsmakers hebben slechts zicht op dat deel van de resultaten dat henzelf aangaat. En ten tweede: de link tussen de resultaten en de beleidsmatige reacties verdwijnt naarmate het beleidsproces vordert. Dit laatste wijst erop dat er maar weinig sprake is van een structurele en expliciete inbedding van het meten in het beleidsproces. (Sprinkhuizen, 1997: p.222)

2.5 Bestuurlijke interacties

Met bestuurlijke interacties worden doorgaans de onderlinge betrekkingen tussen het bestuur bedoeld. Bestuur betekent hier een college dat krachtens opgedragen bevoegdheid de aangelegenheden van een organisatie regelt en leidt. De verschillende

⁸ Engbersen, Eggermont, Sprinkhuizen (1997, p.26), onderscheiden 3 niveaus. De straat is niveau 1, niveau 2 is de instelling in de wijk en niveau 3 staat voor de overheid, zoals: deelgemeente, gemeente, regio, provincie, Rijk. Het is duidelijk dat deze monitor tot niveau 3 behoort.

interbestuurlijke verhoudingen (onderlinge betrekkingen) in dit onderzoek beslaan de relaties tussen de bestuurslagen. Er zijn drie bestuurslagen in Nederland: nationaal, provinciaal en lokaal niveau. Deze bestaan ieder uit verschillende organisaties. Organisaties op nationaal niveau zijn de ministeries (departementen) en verzelfstandigde eenheden daarvan zoals een agentschap, of Zelfstandig Bestuursorgaan. Op provinciaal niveau zijn er twaalf provincies actief. Deze zijn verenigd in het Interprovinciaal Overleg (IPO), die hun belangen behartigt. De gemeenten zijn het lokale niveau, de gemeentelijke belangen worden vertegenwoordigd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Tussen provinciaal en lokaal niveau zijn de waterschappen actief, verenigd in de Unie van Waterschappen. Er wordt tegenwoordig gesproken over een nieuwe (regionale) bestuurslaag, hieronder vallen de Stadsregio's die in paragraaf 1.2 zijn besproken. Bestuurlijke interacties hebben in dit onderzoek betrekking op de relaties die de verschillende bovengenoemde overheidsorganisaties met elkaar onderhouden. Dit is een letterlijke vertaling, maar wat houdt het begrip bestuurlijke interacties nu in voor de dagelijkse bestuurspraktijk? Een zoektocht naar literatuur over dit onderwerp eindigde in de conclusie dat er vele benamingen zijn om het begrip bestuurlijke interacties weer te geven. Deze benamingen betekenen niet allemaal hetzelfde, maar gaan wel veel over samenwerking tussen bestuurslagen. Als volgt een korte samenvatting van wat er in de literatuur gevonden is over (bestuurlijke) samenwerking.

2.5.1 (Bestuurlijke) samenwerking

Samenwerking is de bewuste afstemming van twee of meer actoren van gemeenschappelijke handelingsplannen. Er is sprake van een bewuste bundeling van krachten, waarbij naast eventuele individuele doelen ook altijd een gemeenschappelijk doel een rol speelt. Samenwerking kan tot een grotere slagvaardigheid leiden. Wanneer organisaties bepaalde problemen niet alleen aankunnen, biedt samenwerking de mogelijkheid krachten te bundelen. Door samen te werken kunnen de betrokken partijen bovendien van elkaar leren. Deskundigheden worden uitgewisseld en een kritische discussie over inzichten en plannen van elkaar leiden dan tot een betere en een zorgvuldigere aanpak. Hiertegenover staat dat samenwerking ook tot minder slagvaardigheid kan leiden. De snelheid van handelen kan worden beperkt doordat eerst moet worden overlegd. Samenwerking creëert ook verwachtingen: partijen willen betrokken worden bij het beleid van de ander. Alleen al hierdoor kan de afhankelijkheid van elkaar toenemen. Deze afhankelijkheid kan verder toenemen als partijen gezamenlijk beleid voeren en hun eigen inbreng afstemmen op die van anderen. (Propper, 2000: p.108,109)

Soms lijkt het erop dat het voeren van onderlinge bureaupolitieke strijd tussen de fragmenten van het Openbaar Bestuur belangrijker wordt gevonden dan het openbaar besturen van de Nederlandse samenleving. Dit geldt door het hele overheidsgebouw heen. Enkele voorbeelden zijn; ambtenaren van het ene Ministerie nemen zitting in een interdepartementale werkgroep vooral om eventuele voorstellen van een ander Ministerie vroegtijdig de kop in te drukken; bestuurders van provincies lijken zich vooral zorgen te maken over de vraag hoe ze de bestuurders van de grote gemeenten in hun provincie voor kunnen blijven en de loef af kunnen steken. De overheid heeft het primaat van de politiek en ministeriële verantwoordelijkheid. Zij bepaalt zelf welke beleidsproducten het maakt. Het is de vraag of deze houding is vol te houden in de huidige netwerksamenleving⁹. Een belangrijke eis van deze nieuwe samenleving is *samenwerking*. Daar ligt logisch geredeneerd vanuit de eigenschappen van de netwerksamenleving dus de grote uitdaging voor de overheid. In een netwerksamenleving zijn de problemen ongekend, zijn de oplossingen al gauw van onvoldoende kwaliteit en is er geen optimaal schaalniveau. De overheid reageert hierop al gauw met een voorstel tot reorganisatie. Dit zal niet voldoende zijn voor het maken

⁹ Een netwerksamenleving is een samenleving waarin kennis verspreid is over een groot aantal actoren, de eigen middelen en handelingsmogelijkheden van een actor zijn dan simpelweg niet voldoende om bevredigende resultaten te bereiken. (Klijn, 2002: p. 19)

van beleidsproducten en het realiseren van voor de burgers zichtbare beleidsresultaten. De kern hiervan zal voortvloeien uit de interactie tussen verschillende overheden. Daar waar de interactie erop gericht is om de inspanningen van de verschillende partijen op elkaar af te stemmen zodanig dat ze elkaar versterken, kunnen we spreken van samenwerking. Samenwerking vereist dat partijen communiceren en op zoek zijn naar een toenemende vorm van wederzijdse binding, resulterend in gemeenschappelijke producten en een langdurige inspanning. (Teisman)

Interbestuurlijke samenwerking valt in de bestuurskundige theorie te plaatsen in wat wel de netwerk benadering wordt genoemd. Hierin komt beleid tot stand in een netwerk van onderling afhankelijke actoren. Elke actor beschikt over specifieke hulpbronnen, die noodzakelijk zijn om in de besluitvorming tot een mix van inhoudelijke zorgvuldigheid, bestuurlijke slagvaardigheid en maatschappelijk draagvlak te komen. Besluitvorming in netwerken wordt gekenmerkt door een zekere relativisering van hiërarchie. Geen van de actoren heeft bij voorbaat een doorslaggevende rol in het proces, hoewel van verschillen in invloed en macht sprake kan zijn. Deze verschillen worden zowel door het specifieke karakter van de hulpbronnen, als door de strategische en sociale vaardigheden van de betrokken actoren bepaald. De positie van de overheid is daarbij een bijzondere. Actoren hebben doorgaans uiteenlopende percepties van problemen, oplossingen en afhankelijkheidsverhoudingen. Elke actor heeft een ander beeld van de werkelijkheid. Deze percepties hebben grote invloed op het gedrag van actoren. Bij interbestuurlijke samenwerking in een netwerkcontext dient er sprake te zijn van wederzijdse afhankelijkheden, waardoor partijen voor succesvolle beleidsvorming op elkaar zijn aangewezen. Er bestaan dan prikkels om tot beeld - en gedragscoördinatie te komen. (Tops, 1999)

Het is belangrijk dat er vertrouwen heerst bij interbestuurlijke samenwerking. In de netwerksamenleving waar steeds minder hiërarchisch wordt gestuurd, is het noodzakelijk dat er een interactieproces met veel onderling vertrouwen wordt ontwikkeld. Met name interacties die gepaard gaan met complexiteit, dynamiek, onzekerheid en ambiguiteit zijn gebaat bij onderling vertrouwen. Vertrouwen zou complexiteit absorberen, omdat het bepaalde verwachtingen over toekomstig handelen van actoren voorspelbaar en daarmee hanteerbaar maakt. Ervaring met voorgaande processen van samenwerking is belangrijk. Als in eerdere samenwerking vertrouwen is opgebouwd wenst men daarop voort te bouwen. Omdat samenwerking uit het verleden goed verliep, vertrouwt men erop dat nieuwe samenwerking ook voorspoedig zal verlopen. Zo zullen partijen die al succesvol met elkaar hebben samengewerkt eerder een nieuwe samenwerking aangaan of de eerdere samenwerking intensiveren dan partijen die elkaar nog niet kennen of die in het verleden niet zo'n positieve ervaring met samenwerking hebben opgedaan. (Edelenbos, 2002: p.301,303)

Er bestaat een verscheidenheid van samenwerkingsvormen waarin overheden hun onderlinge betrekkingen regelen. Eén daarvan, publiek partnerschap, ontwikkelt zich steeds verder. Er zijn vele uiteenlopende vormen van te vinden. Er lijkt een sterke behoefte te zijn tot samenwerking en 'partnership'. Niet alleen om gemeenschappelijk beleid te ontwikkelen, maar ook om elkaar te informeren en kennis te delen. Je kan het ook anders zeggen: bestuurlijke problemen zijn complex, raken dus verschillende overheden en kunnen leiden tot een vorm van publiek partnerschap.

Bij interacties tussen overheden zijn vaak schaarse hulpbronnen als macht, geld en grond in het geding. Nog altijd gaan ambtenaren interdepartementaal overleg in met de instructie dwars te gaan liggen; niet te wijken voor elk tegenargument ook; te vechten voor de eigen zaak. (macht) Voor zover bezuinigingen als de maat der dingen gelden, overheerst de neiging 'zero-sum-games' te spelen en komt er niet veel terecht van publiek partnerschap (geld). De hulpbron grond speelt vooral bij publiek partnerschap van centrale en randgemeenten. Er bestaan dus zwakke omgangsvormen en omgangsnormen in het interbestuurlijk verkeer.

Er zijn een aantal factoren, waardoor publiek partnerschap minder goed tot uiting komt. De inrichting van ons binnenlands bestuur is namelijk gericht op de autonomie van de medeoverheden. Er is een taak per eenheid, pas daarna komt de eenheid van

regeringsbeleid in de ministerraad. Dan is er ook nog het bekende probleem dat overheden of bestuursdiensten weliswaar zouden willen samenwerken, maar dat een dergelijk publiek 'partnership' hun door de buitenwacht niet in dank wordt afgenomen. Met de buitenwacht worden hier belangenorganisaties bedoeld, die haar greep op het beleid op deze manier dreigen te verliezen. De specifieke bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de partners mogen niet zoek raken. Elke publieke actor staat voor een publiek belang.

Uiteraard staat of valt publiek partnerschap met een andere bejegening van interactie en communicatie in het openbaar bestuur. Dit voert weer terug tot de omgangsvormen en omgangsnormen in het openbaar bestuur. Bij de invoering van de derde tranche van de nieuwe Algemene wet bestuursrecht (Awb) staan de omgangsnormen en omgangsvormen beschreven van het interbestuurlijk verkeer. Publiek partnerschap gaat over belangen. Daarbij hoort het gebruik van invloed en macht en het aangaan van coalities met derden. Daarom is enige bestuursrechterlijke geleiding van omgangsvormen en omgangsnormen voor interacties en communicatie tussen overheden belangrijk.

Publiek partnerschap betreft niet alleen de interactie tussen overheden of bestuursdiensten. Het gaat ook om interacties en communicatie in het publieke domein. Publiek partnerschap heeft betrekking op meer dan één actor, wat tot complicatie in het behartigen van het publiek belang kan leiden. Iedere actor kan een ander inzicht hebben in wat men tot het 'publiek belang' rekent. (Rosenthal, 1995: p.115-121)

2.5.2 Conclusie

Uit deze omschrijvingen vanuit de bestuurskundige literatuur over wat verstaan kan worden onder 'bestuurlijke interacties', kan er geconcludeerd worden dat het een breed begrip is. Er bestaan vele benamingen om bestuurlijke interacties weer te geven. Het is opvallend dat 'samenwerking' een veel terugkomend woord is wat gebruikt wordt in de omschrijvingen. Hier is een logische verklaring voor: bij bestuurlijke interacties is er altijd meer dan één partij nodig. Als meerdere partijen een interactie hebben die erop gericht is om de inspanningen van de verschillende partijen op elkaar af te stemmen, zodanig dat ze elkaar versterken, is er sprake van samenwerking. Bestuurlijke interacties hoeven niet altijd een samenwerking te betekenen. Als de inspanningen van de partijen elkaar niet versterken is er geen samenwerking. 'Bestuurlijke interacties' vallen te definiëren als een communicatie tussen bestuurslagen, dit kan een samenwerking zijn.

In de literatuur over bestuurlijke interacties wordt veel nadruk gelegd op de kwaliteit van de relaties. De intensiteit en kwaliteit van interacties tussen bestuursorganen bepalen namelijk ook de mate van kwaliteit van de bestuurlijke verhoudingen. In de voorgaande paragraaf wordt geconstateerd dat er sprake is van samenwerking als de interactie erop gericht is om de inspanningen van verschillende partijen op elkaar af te stemmen zodanig dat ze elkaar versterken. Bij de huidige netwerksamenleving is het noodzakelijk dat er een interactieproces met veel onderling vertrouwen wordt ontwikkeld. Enige bestuursrechterlijke geleiding van omgangsvormen en omgangsnormen voor interacties en communicatie tussen overheden is belangrijk, omdat je te maken hebt met verschillende belangen.

Er moet wel rekening worden gehouden dat in de bestuurskunde de woorden en begrippen die interactie en communicatie veronderstellen, populariteit hebben verworven. Dat geldt niet alleen voor de interactieve overheid, maar ook voor coördinatie, netwerken en integraal bestuur. Het is opvallend hoezeer men daarbij uitgaat van de vanzelfsprekendheid van bestuurlijke interactie en communicatie. In de zoektocht naar oplossingen voor complexe bestuurlijke kwesties, wordt er minder aandacht geschonken aan elementaire problemen. Er moet beseft worden dat betekenisvolle interacties niet vanzelf tot stand komen. Wil men tot zinnige interactie en communicatie komen dan moet er wel enig vermogen, of bereidheid zijn zich in de

wereld van de ander in te leven¹⁰. Een voorwaarde voor voorspelbare onderlinge verhoudingen is de noodzaak tot duidelijkheid en accuratesse bij de communicatie. Die duidelijkheid is volgens Weber (1947) niet alleen een rationele kijk op de loop der dingen, maar ook de emotionele context van het bestuurlijk verkeer. (Rosenthal, 1995: p.115-121)

Er kan een rode draad onderscheiden worden uit de literatuur over bestuurlijke interacties. Een aantal kenmerken waar rekening mee moet worden gehouden bij het onderhouden van interacties is dat er niet vergeten moet worden dat belangen, invloed en macht een rol spelen, hierdoor kan er rivaliteit en competitie ontstaan; er is sprake van samenwerking met voor elke partij een individuele reden tot toetreding, bij een beeld vanuit de netwerksamenleving kunnen dat afhankelijke actoren zijn, anders is er een bewuste afstemming van actoren van gemeenschappelijke handelingsplannen; interactie, communicatie en vertrouwen spelen een belangrijke rol, ook in het publieke domein; iedere actor heeft andere percepties (beelden van de werkelijkheid), men moet in staat zijn om zich in een ander in te leven.

2.6 Informatie in het monitorsysteem

'Voor het nemen van goede besluiten die passende reacties inhouden op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen, is een adequate informatievoorziening een eerste vereiste. Informatie is onmisbaar bij het verwezenlijken van doelstellingen.'

(In 't veld e.a., 1994: p.7)

Dat informatie belangrijk is voor de overheid maakt dit citaat duidelijk. Deze paragraaf begint met een aantal omschrijvingen van het begrip informatie, zoals zij in de bestuurskundige theorie voorkomen:

- 'Informatie ontstaat wanneer iemand betekenis toekent aan beschikbare gegevens. In veel gevallen gebeurt dat door het vergelijken van doelgericht geordende data. En omdat alleen mensen kunnen kiezen of en zo ja welke betekenis ze aan ontvangen data wensen toe te kennen, kan informatie buiten het individu niet bestaan. Communiceert iemand die betekenis – schriftelijk, mondeling, of anderszins – dan verzendt hij vanuit zijn standpunt gezien informatie.' (Duivenboden, Lips, Frissen, 1999: p.50)
- 'Informatie is een zinvolle ordening van gegevens door waarden en normen.' (in 't Veld & van der Knaap, 1994: p.22)

Kort samengevat betekent informatie "een zinvolle ordening, of een bepaalde betekenis van gegevens". Gegevens zijn op zichzelf niet zinvol. Er is een verband nodig, of een ordening om er iets mee aan te kunnen vangen. De criteria voor dat verband of die ordening komen voort uit normen en waarden, die bepalend zijn voor de onderscheidingen. Er wordt in het spraakgebruik van uitgegaan dat informatie een soort verzamelterm is voor gegevens. Als informatie gedefinieerd wordt als 'zinvol geordende gegevens', zijn de begrippen 'zinvol geordend' subjectief van aard. De zingeving is afhankelijk van de normen en waarden van degene die de informatie gebruikt. De ordening van de gegevens is direct afhankelijk van de doelstellingen die worden nagestreefd. Normen en waarden geven richting aan doelstellingen en doelstellingen op hun beurt aan handelen in een finale rationaliteit. Deze aangedragen definitie is geschikt voor het openbaar bestuur, omdat aldaar het primaat van de politiek bestaat. En dat primaat is gebaseerd op waarden gebonden uitingen en handelingen. Het is belangrijk nu al vast te stellen dat er dus geen technische, of objectieve ordeningen ten grondslag liggen aan informatie die in het openbaar bestuur dienst doet. Het is het

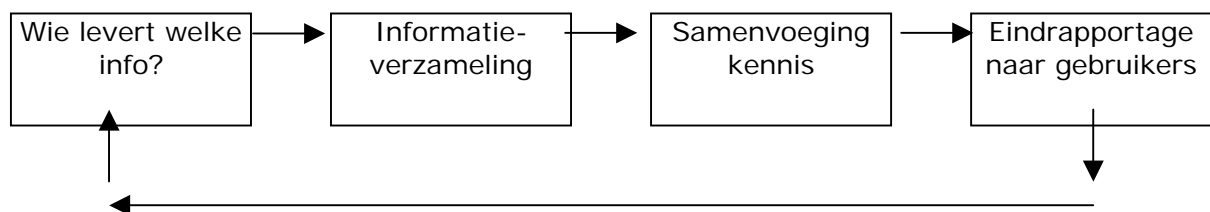
¹⁰ Weber, M., *The theory of social and economic organization*, transi. Parsons/Henderson, London, 1947: p.90

handelingsperspectief, wat de relevante ordening oplevert en dat perspectief is waarden gebonden. De complexiteit van de informatievoorziening in de publieke sector wordt ook hierdoor bepaald. Omdat er geen duurzame overeenstemming bestaat over normen en waarden, over doelstellingen en omdat de verdeling van macht aan verandering onderhevig is, precies daarom is er al evenmin overeenstemming te verwachten omtrent de kern van informatiesystemen. (R. in 't Veld, P. van der Knaap, 1994: p.23) Om dit te kunnen verbeteren kan een dialoog tussen de partijen ervoor zorgen dat er een gemeenschappelijke beeldvorming ontstaat over de informatie.

Er zijn de afgelopen jaren verschillende nota's uitgebracht die onderschrijven dat de overheid steeds meer aandacht besteedt aan de begrippen kennis en informatie. In het in 1998 door het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties gepresenteerde Actieprogramma Elektronische Overheid¹¹, ter verbetering van de uitwisseling van gegevens tussen overheidsinstellingen, wordt gesteld als methode om de interne bedrijfsvoering bij de Rijksoverheid te verbeteren dat er zoveel mogelijk gebruik moet worden gemaakt van gegevens die al ergens (..) zijn opgeslagen. De Rijksplanologische Dienst heeft ter voorbereiding van de Vijfde Nota op de Ruimtelijke Ordening, een expliciet op de meerwaarde van kennisintensieve activiteiten gericht onderzoek laten uitvoeren, getiteld 'Ruimte voor kennis' (NEI, 1999). Ten slotte geeft de in juni 1999 uitgebrachte nota 'De Digitale Delta' aan dat 'het gezamenlijk vormen en uitwisselen van expertise en kennis, standaardisering en afstemming' voorwaarden zijn voor effectiviteit en efficiency van zowel de externe dienstverlening als het interne functioneren van de overheid. (Ministerie van Economische Zaken et al., 1999: p.59-62)

Overheidsorganisaties genereren veel gegevens, informatie en kennis vanuit de verschillende interne en externe functies waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Op grond van wettelijke verplichting of op basis van gehanteerde bedrijfsvoeringcriteria, worden deze bronnen (gegevens, informatie en kennis) bewaard en later weer ontsloten indien nodig. (H. van Duivenboden, M. Lips, P. Frissen (redactie), 1999: p.279) Het is duidelijk dat de overheid beseft dat zij kennis en informatie nodig heeft voor het nemen van besluiten in deze complexe samenleving. Monitoring is een vorm van informatievoorziening die daarvoor wordt gebruikt.

Informatie is een belangrijk begrip in dit onderzoek. Ten eerste omdat informatie verzamelen een groot onderdeel van het monitorsysteem is en ten tweede omdat er bij bestuurlijke interacties voor dit onderwerp sprake is van informatie uitwisseling. Informatie uitwisseling gebeurt op een duurzame manier, omdat het geen eenmalige activiteit is. ("De informatieverzameling dient periodiek en systematisch te worden uitgevoerd.") De onderlinge relaties voor het verspreiden van informatie zijn hierdoor erg van belang. Je zou kunnen stellen dat er in een monitor een proces plaatsvindt van verschillende informatiestromen. De opdrachtgever, of uitvoerder van de monitor gaat eerst na wie er informatie gaat leveren en wat voor informatie dit moet zijn. Er kunnen afspraken gemaakt worden over de inhoud en aard van uit te wisselen informatie. Als logisch vervolg wordt geprobeerd deze informatie te verzamelen. Vervolgens vindt er een samenvoeging plaats van deze informatiebronnen. Je zou kunnen zeggen dat op dit punt gegevens worden omgezet in kennis. De eindrapportage van de monitor komt tot stand. De kennis vanuit deze rapportage gaat naar de gebruikers. Deze kennis zou ook weer terug moeten naar de informatiebronnen. Op deze manier ontstaat er een informatieproces, schematisch ziet deze er als volgt uit:



¹¹ TK 1998-1999, 26387, nr. 1

2.7 Bruikbaarheid van het monitorsysteem

De kwaliteit van het monitorsysteem kan vastgelegd worden door te onderzoeken of de vijf criteria die een voorwaarde zijn voor een valide monitor zijn ervaren tijdens het monitorproces. De kwaliteit van bestuurlijke interacties kan vastgelegd worden door te onderzoeken hoe de betrokkenen van het monitorproces de bestuurlijke verhoudingen ervaren. Daarbij moet gelet worden op de mate van onderling vertrouwen, de intensiteit van de communicatie en de toegevoegde waarde van de interactie.

In dit onderzoek wordt aangenomen dat de mate van bruikbaarheid van de monitor (onder andere) afhangt van het voldoen aan de vijf criteria. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat voor de gebruikswaarde van de monitor de operationalisering van begrippen en de betrouwbaarheid (kwaliteit) van de verzamelde gegevens een grote rol spelen. De mate van de kwaliteit van bestuurlijke interacties speelt ook een duidelijke rol op de bruikbaarheid van het monitorsysteem.

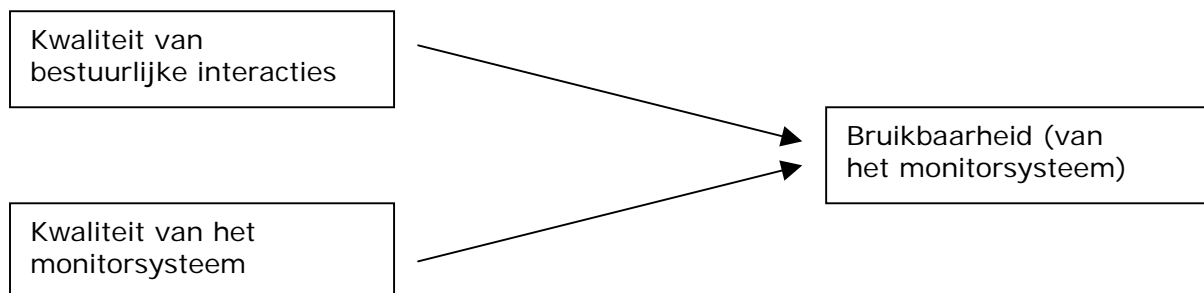
Een goede monitor levert een actueel beeld op van het te volgen proces. Het moet tevens duidelijk zijn voor wie de monitor bedoeld is (gebruiker) en wat de doelstelling van de monitor is om erachter te komen of de monitor bruikbaar is. Daarbij is het van belang dat er gebruik wordt gemaakt van betrouwbare en actuele gegevens en een gedegen analyse.

Het hoofddoel van de monitor is het verkrijgen van voortschrijdend inzicht in de praktijk van de uitvoering van de VINEX-convenanten. Als gebruiker wordt door het ministerie van VROM alleen de Tweede Kamer gezien. In dit onderzoek wordt bekeken op welke manier de bruikbaarheid van de monitor voor provincies, kaderwetgebieden en departementen vergroot kan worden.

2.8 Het theoretisch model

Alleen het omschrijven van de begrippen uit de probleemstelling is niet genoeg om een onderzoekskader te formuleren. Het is namelijk de bedoeling dat er vanuit een theoretisch kader wordt gekeken naar het onderzoeksprobleem. In het theoretisch kader van dit onderzoek zal een theoretisch model geconstrueerd worden op basis van het veronderstelde verband tussen de kwaliteit van bestuurlijke interacties en de kwaliteit van het monitorsysteem die van invloed zijn op de bruikbaarheid van het monitorsysteem. Het ontwikkelde model zal worden toegepast op de monitor uitvoering verstedelijking VINEX 2002, deze confrontatie met de praktijk kan de fundering van het theoretisch model versterken. De theorie wordt gebruikt bij de verklaring van de resultaten van het monitorproces. Hierbij ontstaat een verweving van theorie en praktijk. Het biedt tevens inzichten voor de vergroting van de bruikbaarheid voor provincies, kaderwetgebieden en departementen.

De resultaten van het monitorproces kunnen verklaard worden aan de hand van de volgende figuur:



In deze scriptie wordt onderzocht op welke manier provincies, kaderwetgebieden en departementen als gebruiker gezien kunnen worden voor de monitor. Er wordt vanuit

gegaan dat als zij als gebruiker worden aangemerkt door het ministerie van VROM, de monitor aangepast kan worden en beter functioneren. Er zijn verschillende manieren waarmee de bruikbaarheid van het monitorsysteem verbeterd kan worden. Er wordt in deze scriptie aandacht gegeven aan het verbeteren van de kwaliteit van bestuurlijke interacties en de kwaliteit van het monitorsysteem.

In het theoretisch model van deze scriptie worden er verbanden verondersteld tussen de kwaliteit van bestuurlijke interacties en de kwaliteit van het monitorsysteem richting de bruikbaarheid. Om deze verbanden aan te tonen wordt voor elk onderdeel nagegaan in hoeverre er een relatie is tussen de begrippen onderling.

Vergroten van de bruikbaarheid door bestuurlijke interacties:

Wil men de bruikbaarheid van de monitor vergroten, is het belangrijk dat er onderzocht wordt op welke manier dat zou kunnen. Communicatie en interactie tussen bestuurslagen zijn voor dit onderzoek erg belangrijk. Via goede bestuurlijke interacties kunnen de resultaten van een monitor beter worden benut en is de monitor dus meer bruikbaar. Denk hierbij aan afspraken over wat de verschillende bestuurslagen aan de monitor kunnen hebben. De resultaten zullen minder snel in de bureaula verdwijnen als hierop wordt ingespeeld. Er kunnen gerichter vragen gesteld worden als de opdrachtgever (Rijk) weet wat voor medewerking en informatie er beschikbaar is bij de overige bestuurslagen. Achter deze informatie kan men alleen maar komen als de interacties voldoende kwaliteit hebben om hieraan te komen.

Wanneer er sprake is van interactie tussen VROM, provincies, kaderwetgebieden en andere departementen kan er gebruik worden gemaakt van een terugkoppeling om de meerwaarde aan de 'gebruikers' te tonen.

Om te weten te komen of de resultaten van de monitor bruikbaar zijn voor de verschillende bestuurlijke schalen, is het nodig dat de interacties tussen de onderlinge lagen goed verlopen. Zonder interactie tussen de bestuurlijke lagen, kan men er ook niet achter komen of de juiste informatie is gevraagd, dus of de monitor voldoende bruikbaar is. Indien betrokkenen van de monitor de toegevoegde waarde van de interacties erkennen, zullen zij eerder hun medewerking verlenen.

Voor het monitorsysteem en de bruikbaarheid van de monitor is het belangrijk dat de resultaten op de juiste informatie zijn gebaseerd. Indien de interacties tussen de bestuurslagen op een goede verstandhouding berusten, zal dat de kwaliteit van de informatie van het monitorsysteem ten goede doen.

Vergroten van de bruikbaarheid door het monitorsysteem:

Het monitorsysteem moet ervoor zorgen dat de juiste informatie wordt opgevraagd. Hoe beter en gerichter de informatie is voor provincies, kaderwetgebieden en departementen, hoe bruikbaarder de resultaten van het monitoronderzoek zijn.

Het monitorsysteem gaat over de manier waarop informatie wordt verzameld. Wordt het onderzoek zoals bij de Monitor Uitvoering Verstedelijking VINEX 2002 uitbesteed, of worden er zelf vragenlijsten verstuurd? Of wordt de informatie via interviews verkregen? Deze vormen van informatieverzameling kunnen een grote invloed hebben op de bruikbaarheid van de monitor.

Het monitorsysteem kan aangepast worden om de bruikbaarheid te vergroten. Zo kunnen er aanpassingen gedaan worden wat er gemeten gaat worden. Belangrijk voor het monitorsysteem is dat zij voldoet aan bepaalde criteria, deze zijn behandeld in paragraaf 2.4

Voor het leveren van de juiste informatie, moet men weten welke informatie er nodig is. Hier speelt de bruikbaarheid van de monitor een rol in. De doelstelling moet duidelijk zijn, zodat hierop kan worden ingespeeld. Men moet wel weten wat voor informatie nodig is om de monitor bruikbaar te maken.

Het monitorsysteem moet ervoor zorgen dat de juiste partijen meewerken aan het proces. Als de bestuurlijke interacties goed verlopen, weet het rijk beter bij wie ze moet zijn voor de juiste informatie.

Zoals u waarschijnlijk heeft opgemerkt, zijn er veronderstelde verbanden te ontwaren tussen de begrippen. Het komt er feitelijk op neer dat het monitorsysteem ervoor moet zorgen dat de juiste informatie wordt opgevraagd, wat nodig is voor de bruikbaarheid van het onderzoek. Er is een goede interactie tussen de bestuurslagen nodig om deze informatievoorziening te laten verlopen, om te bepalen welke informatie er nodig is en om informatie om te zetten naar beleid. Op grond van dit theoretisch model wordt verondersteld dat de knelpunten in de bruikbaarheid kunnen worden aangepast via twee lijnen: het systeem zelf en de interacties.

Als afgeleide van het theoretisch model kan de vraag naar de noodzaak tot aanpassing van bestuurlijke interacties en het monitorsysteem beschouwd worden om de bruikbaarheid te vergroten voor provincies, kaderwetgebieden en departementen.

Hoofdstuk 3. Methodologische verantwoording & operationalisering

3.1 Inleiding

In het vorig hoofdstuk is er een poging gedaan om de begrippen die voor dit onderzoek van belang zijn hanteerbaar te maken. Begrippen maken duidelijk wat precies wordt onderzocht. Binnen het afgebakende terrein van deze onderzoekseenheden zijn er wederom bepaalde zaken die wel en die niet onderzocht worden. Men is dus voortdurend bezig met nadenken, aanscherpen, kritisch bekijken en aanpassen. Als er enige duidelijkheid is over de omschrijving van het wetenschapsgebied, kan er begonnen worden met de methodologische verantwoording van het onderzoek. Methodologie reconstrueert de weg waarlangs het onderzoek wordt verricht. Het impliceert analyse en reflectie over de wijze waarop een wetenschap tot bepaalde uitspraken komt. (Hakvoort; 1995: p.3)

De theoretische ideeën moeten overeenstemming verkrijgen met de te onderzoeken werkelijkheid. Bij wetenschappelijk onderzoek gaat het om het streven naar kennis die zo weinig mogelijk mede beïnvloed is door de persoon van de onderzoeker, of het meetinstrument en de omstandigheden tijdens de meting. Kennis van de werkelijkheid kan bij de ene onderzoeker anders uitvallen dan bij de anderen. Feit is dat onderzoek mensenwerk blijft en je slechts tot op een geringe hoogte de onderzoeker kan uitrusten met, of vervangen door objectieve meetinstrumenten. Van het regulerende idee van de bruikbaarheid van kennis komt hierbij weinig terecht. Daar waar objectiviteit niet gerealiseerd kan worden, wordt er gestreefd naar intersubjectieve kennis. Dat wil zeggen dat de door A gedane uitspraken over de werkelijkheid voor waar aangenomen kunnen worden als diezelfde uitspraken ook verkregen worden door de onderzoeker B, C enzovoorts, die hetzelfde stukje van de werkelijkheid bestuderen. Om uitspraken over de werkelijkheid te kunnen vergelijken, moeten de uitspraken natuurlijk zo zijn geformuleerd dat ze toetsbaar zijn. Dat wil zeggen dat ze geverifieerd, of weerlegd kunnen worden. De manier waarop dit gebeurt wordt in dit hoofdstuk uitgelegd. (Swanborn, 1993: p.29)

3.2 Het type onderzoek

De toepassing van de uitgangspunten van een wetenschappelijke stroming heeft consequenties voor de keuze van een type van onderzoek. Met deze stellingname zijn niet alle methodologen het eens. Patton bijvoorbeeld is van mening dat het debat en de competitie tussen de verschillende paradigma's vervangen kan worden door een nieuw paradigma, namelijk een paradigma van keuzes ('a paradigm of choices'). "The paradigm of choices recognizes that different methods are appropriate for different situations"¹². De relevante vraag is nu welke consequenties de verschillende wetenschapstheoretische stromingen hebben voor de keuze en opzet van een onderzoek. Door de keuze van wetenschapstheoretische uitgangspunten maakt de onderzoeker tevens expliciete empirische en normatieve keuzen hetgeen van invloed is op de aard van het beleidsadvies. Grofweg kunnen er twee stromingen onderscheiden worden: de empirisch-analytische benaderingswijze van sociaal-wetenschappelijk onderzoek en de interpretatieve benaderingswijze.

Bij de empirisch-analytische benaderingswijze ligt het accent op het vooraf ontwikkelen van begrippen, modellen en theorieën door de onderzoeker. Vervolgens vindt er een vertaalslag plaats van de theoretische begrippen naar empirisch waarneembare verschijnselen door middel van definiëren, indiceren (de onderzoeker geeft hier aan wat in werkelijkheid overeenkomt met de inhoud van de definitie) en operationaliseren. Het onderschrijven van de empirisch-analytische benaderingswijze voor de sociale wetenschappen betekent het aanvaarden van het natuurwetenschappelijk

¹² Patton M.Q. *Qualitative evaluation methods*. Sage Publ., Beverly Hills, London, 1980, P.20

wetenschapsmodel. Daartoe rekent men de volgende kenmerken: formulering van algemene theorieën is principieel mogelijk, er is sprake van scheiding van subject en object, het onderzoek is niet gericht op subjectieve kennis maar objectieve kennis (of intersubjectieve kennis), uitspraken in termen van eenheden en variabelen, eenheden als dragers van waarden van eigenschappen. De start van een onderzoek binnen de empirisch-analytische benaderingswijze laat zich in zeer algemene termen als volgt duiden: nadat van een probleem een probleemstelling is geformuleerd, geeft de onderzoeker van de in de probleemstelling gebruikte termen definities of omschrijvingen. Dergelijke definities zijn nuttig en nodig ter bepaling van het feitelijk empirisch object van onderzoek, voor de indicering en operationalisering van de theoretische variabelen en voor de vaststelling van de waarden van de empirische variabelen. Die vaststelling kan vervolgens geschieden met behulp van kwalitatieve, of meer gestructureerde ondervragings- of waarnemingstechnieken. Op basis van de beschikbaarheid van een theorie (hypothesen) verricht de onderzoeker een explorerend, of een toetsend onderzoek.

De interpretatieve stroming kan gezien worden als een verzamelnaam waarin een aantal stromingen worden gegroepeerd. Het interpretatieve paradigma wordt gekenmerkt door het begrijpen (verstehen) van de wereld zoals die is, het begrijpen van de fundamentele aard van de sociale wereld op het niveau van de subjectieve ervaring. Verklaringen worden gezocht binnen het rijk van individueel bewustzijn en subjectiviteit. De wereld wordt gezien als een zich voordoend sociaal proces dat gecreëerd wordt door betrokken individuen. Het sociaal-gedeelte van interpretatiekaders staat op de voorgrond. Cultuur is op te vatten als resultante van sociaal gedeelte interpretatiekaders. De sociale werkelijkheid, in zoverre het kan worden herkend buiten het bewustzijn van een enkel individu, wordt beschouwd als niet meer dan een netwerk van assumpties en intersubjectief gedeelte meningen. Het verloop van de aanpak van onderzoek volgens een interpretatieve benaderingswijze kan het volgende schetsmatige karakter krijgen: de onderzoeker zal zich zoveel mogelijk trachten te identificeren met het object van onderzoek en trachten de werkelijkheid te zien met de ogen van degenen die men bestudeert. De begrippen zijn een hulpmiddel om met betrokkenen in contact te treden en de betekenissen te achterhalen die de realiteit voor hen heeft; zij worden van tevoren dan ook niet vastgelegd. De term 'objectiviteit' heeft bij deze benadering dan ook een andere betekenis. (Hakvoort, 1995: p.20,21,80, 81)

Binnen de empirisch –analytische stroming is er veelal een onderscheid tussen de fase van gegevens verzamelen en de fase van gegevens verwerken en analyseren. Een dergelijke indeling in fasen in een onderzoek sluit aan bij het eerst theoretisch formuleren van begrippen (construeren, bedenken), vervolgens het definiëren van begrippen, het indiceren en de operationalisering en het meten van geoperationaliseerde begrippen. Nadat de begrippen zijn gemeten (waargenomen) dient als het ware de weg terug afgelegd te worden. Binnen de interpretatieve stromingen vindt de fase van begripsvorming direct plaats, al onderzoekende, waarneming en analyse vallen samen, er is geen indicering en/of operationalisering. (Beleidswetenschap, 1988: p.131)

Als er wordt gekeken naar de opbouw van deze scriptie, sluiten de bovengenoemde uitgangspunten van de empirisch-analytische benaderingswijze bij een typering van het onderzoek het meest aan. Er is sprake van een probleemstelling waarin de definities worden omschreven en de theoretische variabelen worden geoperationaliseerd voor de vaststelling van de waarden van de empirische variabelen. Deze kenmerken van het onderzoek behoren tot de empirisch-analytische stroming. Er komen in het onderzoek ook typische kenmerken voor die bij de interpretatieve stroming horen. Het begrip 'interbestuurlijke betrekkingen' wordt namelijk van te voren niet vastgelegd. Er wordt getracht tijdens het onderzoek te achterhalen welke waarde en realiteit het voor de betrokkenen heeft door de werkelijkheid te zien met de ogen van degenen die men bestudeert. Als conclusie kun je stellen dat er voor dit onderzoek uit beide benaderingen wordt geput. De opbouw van het onderzoek is empirisch-analytisch van aard. Het gebruik van het vooraf ontwikkelde theoretisch model en de vijf criteria voor een bruikbare monitor zijn hier een voorbeeld van. Verder zitten er elementen in van de interpretatieve

stroming, zoals het gebruik maken van percepties van actoren over de kwaliteit van bestuurlijke interacties. De volgende paragraaf over kwalitatief onderzoek bevat tevens interpretatieve benaderingen.

3.3 Kwalitatief onderzoek

*"Kwalitatief onderzoek is te omschrijven als empirisch onderzoek waarbij het verzamelen van gegevens meestal niet gestandaardiseerd is en het analyseren van gegevens niet kwantificerend is. Het begrip 'kwalitatief onderzoek' kan het best worden omschreven als 'empirische onderzoeksstrategie' waarbij de dataverzameling meestal informeel (minder van tevoren geregeld) is en waarbij de data-analyse niet kwantificerend is."*¹³

De vaststelling van waarden van empirische variabelen kan geschieden met kwalitatieve waarnemingstechnieken, in deze paragraaf wordt aandacht besteedt aan dit soort onderzoek. Kwalitatief onderzoek wordt meestal opgevat als een onderzoeksstrategie. Zo'n onderzoeksstrategie omvat de volgende onderzoeksfacetten: een onderzoeksontwerp, het leggen van contacten, het onderhouden van relaties met de onderzochten, het verzamelen van gegevens, het opslaan van gegevens, data-analyse en rapportage. Een onderzoeksstrategie en elk facet ervan, dient behalve het onderzoeksdoel ook ter verhoging van de betrouwbaarheid en de validiteit. Deze facetten zijn uit te splitsen onder drie hoofden: het onderzoeksontwerp, de dataverwerving de dataverwerking.

Het onderzoeksontwerp geeft de manier aan waarop antwoord gegeven wordt op een onderzoeksvraag, waarbij het accent ligt op de maatregelen die de validiteit van de eindconclusies moeten verhogen. Onder dataverwerving verstaan we drie aspecten van een onderzoeksstrategie: het verkrijgen van toegang of toestemming, het ontwikkelen en onderhouden van relaties en de meer specifieke dataverzamelingmethoden en – technieken. Aan het verkrijgen van toegang en toestemming, het eerste aspect, kunnen we ook weer drie facetten of stadia onderkennen: de voorbereiding, het eerste contact en het verkrijgen van toestemming. Tot de voorbereiding kan het kennis vergaren behoren over de beoogde personen, groepen en organisaties. Het is van belang iets te weten over onder meer normen en waarden, de hiërarchische structuur en de taal van de degene die je gaat ondervragen. Het eerste contact kan gelegd worden via een brief, of telefonisch. Wanneer het eerste contact gelegd is, moet de onderzoeker vaak nog toestemming zien te krijgen om zijn onderzoek te mogen doen. Belangrijk is hoe de onderzoeker zich presenteert en wat hij wel en niet over zijn onderzoeksdoel vertelt. Het tweede aspect van dataverwerving betreft het ontwikkelen en onderhouden van relaties met de onderzochten. Een goede relatie met de betrokkenen is een noodzakelijke voorwaarde voor kwalitatief onderzoek. Het laatste (derde) aspect zijn de verschillende dataverzamelingmethoden, hierin wordt aandacht besteed aan betrouwbaarheid, validiteit en representativiteit.

De dataverwerking kun je onderscheiden in drie aspecten: de opslag, de data-analyse en de rapportage. Er zijn auteurs¹⁴ die opslag van gegevens al onder data-analyse rekenen. In deze scriptie wordt data-opslag gescheiden van de data-analysmethoden. Beide - samen met de rapportage - worden wel opgevat als aspecten van de dataverwerking. De rapportage is nuttig, omdat het opschrijven voor de onderzoeker een laatste check op zijn analyse kan inhouden.

Er moet voldoende aandacht zijn voor de invloed van de onderzoekers op de resultaten van hun onderzoek. Onderzoekers willen met kwalitatief onderzoek binnen het raam van hun probleemstelling aansluiten bij de wereld van de onderzochten. Dit kan beïnvloed worden door de vanzelfsprekendheden, vooroordelen, uitgangspunten, persoonlijke kenmerken en het karakter van de onderzoeker. In termen van validiteit en betrouwbaarheid vertaald wordt hier gesteld dat terwijl kwalitatieve onderzoekers valide

¹³ (Methodologische objectiviteit en kwalitatief onderzoek; A. Smaling; Swets & Zeitlinger B.V./Lisse; 1987; p. 244)

¹⁴ Jones, 1985; Miles & Huberman, 1984

gegevens proberen te verkrijgen, ze de kans lopen dat die gegevens enerzijds voor een belangrijk deel zijn gebaseerd op hun vooronderstellingen en karaktereigenschappen en dus weinig betrouwbaar zijn, en anderzijds onvolledig zijn als gevolg van hun persoonlijke kenmerken, hetgeen de validiteit van die gegevens zou kunnen bedreigen. Om dit te beperken mogen de benodigde gegevens niet vooraf gekend worden, de relatie tussen de begrippen en de te verzamelen gegevens moet open zijn. Kwalitatief betekent op deze manier: een open blik op de werkelijkheid en achteraf inpassen daarvan in theorie. (Maso, Smaling, 1990: p.109, 110, 120, 239, 297, 299, 303-308)

Het is voor een onderzoeker moeilijk om zijn eigen oordeel niet in het onderzoek te laten doorwerken. De data kan wel zo betrouwbaar mogelijk zijn, maar uiteindelijk is het de onderzoeker met zijn denkbeelden die de data gaat analyseren. De volgende paragraaf gaat over de mate van validiteit in het onderzoek.

3.4 Validiteit in kwalitatief onderzoek

Kwalitatieve onderzoekers laten zich voor het overgrote deel leiden door algemeen aanvaarde normen en methodologische beginselen als betrouwbaarheid, validiteit en generaliseerbaarheid. Er moet aan bepaalde (empirisch-analytische) methodologische vormen en regels worden voldaan, ten aanzien van de geloofwaardigheid van onderzoeksresultaten- en conclusies. In kwalitatief onderzoek worden verschijnselen weerspiegeld in woorden of begrippen uit de dagelijkse of wetenschappelijke taal. Bij het onderzoek wordt met behulp van methoden of procedures ernaar gestreefd de kwaliteit van de overeenstemming te optimaliseren en te controleren. Hoe groter de overeenstemming, des te groter het informatiegehalte van de (daaruit resulterende) bevindingen.

Validiteit is te omschrijven als: de kwaliteit van de overeenstemming ('fit') tussen de bestudeerde verschijnselen en de symbolen (woorden of getallen) die deze verschijnselen representeren. De validiteit van een onderzoek is meestal de mate waarin observaties, gegevens, resultaten en conclusies in de verschillende fasen van het onderzoek aan het beoogde doel beantwoorden of overeenkomen met wat de onderzoekers denken geobserveerd, of verzameld te hebben. Je kan bij validiteit spreken van inhoudsvaliditeit, wat opgevat moet worden als de mate waarin gegevens, begrippen, of beschrijvingen een goede representatie vormen van alle mogelijke relevante gegevens. De relevantie van de gegevens hangt af van de theoretische invalshoek, de vraag- en doelstelling, het bestudeerde fenomeen en de beoogde inhoud. Interne validiteit (in engere zin) is de mate waarin de eindresultaten en eindconclusies door het onderzoek gerechtvaardigd worden.

Betrouwbaarheid betekent herhaalbaarheid van onderzoeksresultaten door andere onderzoekers in een zelfde situatie met dezelfde methoden, of consistentie van verschillende observaties en andere bevindingen binnen een onderzoeker. Bij betrouwbaarheid gaat het om de mate waarin resultaten te herleiden zijn tot toevallige omstandigheden en personen (onder wie de onderzoeker) en heeft validiteit betrekking op de mate waarin data correct zijn geïnterpreteerd. De vraag hoe fouten in, of bedreigingen van validiteit en betrouwbaarheid te voorkomen of te controleren, is de vraag naar methodes en procedures. De literatuur over kwalitatief onderzoek bevat handzame overzichten en aanwijzingen over procedures die gebruikt kunnen worden om de geldigheid en de betrouwbaarheid van de resultaten te verbeteren of te controleren. In schril contrast hiermee staat de praktijk van onderzoek, waar zulke procedures weinig toepassing vinden. Dit neemt niet weg dat aan de eis van objectiviteit, zoals geconcretiseerd in procedures voor validiteit en betrouwbaarheid in kwalitatief onderzoek onverzettelijk moet worden vastgehouden.

Een belangrijk uitgangspunt bij het doen van kwalitatief onderzoek is de betekenis die mensen in het dagelijks leven aan hun omgeving toekennen. Mensen vertonen gedrag op grond van de betekenissen van de objecten, die tezamen hun wereld vormen. Om gedrag van mensen als zinvol gedrag te kunnen bestuderen moet de onderzoeker de objecten dus zien zoals de betrokkenen deze zien. De onderzoeker heeft de taak te komen tot een reconstructie van deze leefwereld. In deze scriptie wordt geprobeerd de betekenis die

verschillende actoren hebben bij de monitor te achterhalen. Hiervoor worden de betrokkenen geïnterviewd. (Maso, Smaling, 1990: p.81, 82, 83, 84,107, 240, 273, 276, 279-282)

Een aantal belangrijke fouten op het gebied van validiteit die kunnen ontstaan zijn:

- Het verkeerde probleem kan worden uitgekozen en dus kan er een verkeerde vraag gesteld worden. Er moet opgelet worden dat men niet minder belangrijke zaken aan gaat pakken, in plaats van belangrijker zaken.
- Onderzochten kunnen door aanwezigheid van een onderzoeker zich anders gaan gedragen. Dit kan komen door het gedrag van de onderzoeker.
- De kenmerken van de onderzoeker zelf, zoals vooroordelen en houding kunnen invloed hebben op het onderzoek.
- De methode van data-verzameling kan zorgen dat er vervormingen kunnen optreden. Er kan een verkeerd beeld ontstaan, doordat er verkeerd geselecteerd is met betrekking tot de situaties, tijdsperiode en onderzochten.

Om deze en eventueel andere fouten of bedreigingen in validiteit en betrouwbaarheid te voorkomen, wordt er bij dit onderzoek gewerkt vanuit een onderzoeksstrategie, welke in de volgende paragraaf behandeld gaat worden. (Maso, Smaling, 1990: p. 274,283, 284, 285)

3.5 Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van een geformuleerde probleemstelling (hoofdstuk 1) en omschrijvingen en/of definities hiervan (hoofdstuk 2). Deze omschrijvingen worden gebruikt ter bepaling van het feitelijk empirisch object van onderzoek en voor de indicering en operationalisering van de theoretische variabelen. Er behoort ook een vaststelling van de uitgangspunten van de empirische variabelen in het onderzoek te zitten. Die vaststelling kan geschieden met behulp van kwalitatieve waarnemingstechnieken. Dit hoofdstuk gaat over het empirisch object van de studie.

De volgende stap is; "Hoe wordt er data verkregen?". De uitspraken over de werkelijkheid moeten namelijk wel toetsbaar zijn. Met behulp van een onderzoeksstrategie worden er beslissingen genomen over het soort en aantal technieken van materiaalverzameling en welk theoretisch model er gebruikt gaat worden.

Een onderzoeksstrategie (zie paragraaf 3.3) begint met het onderzoeksontwerp, deze omvat een serie beslissingen over de achtereenvolgende fasen in het onderzoek en over de wijze waarop het onderzoek zal worden opgezet en uitgevoerd. Het type onderzoek dat in deze scriptie gebruikt wordt als men onderscheidt naar de doelstelling van het onderzoek valt onder evaluatieonderzoek. Het onderzoek naar het monitorproces wordt ex post gedaan en er wordt een relatie gelegd tussen hetgeen met een instrument wordt nagestreefd en wat daarmee is bereikt (bruikbaarheid van de monitor).

Omdat het onderzoek als onderwerp de monitor Voortgang Verstedelijking VINEX 2002 heeft, kan men spreken van een casestudie. Bestuurskundige vraagstukken zoals dit onderzoek zijn vaak complex van aard, uniek en eenmalig hetgeen nogal eens leidt tot de keuze van de casestudie als type onderzoek. De monitor Voortgang Verstedelijking VINEX 2002, kan gezien worden als een case. Binnen het ontwerp van de casestudie past de bestudering van een eenheid. Kenmerken van de casestudie betreffen de sterke contextgebondenheid en 'real-life' situatie. De context gebondenheid betekent dat de belangrijkste oorzakelijke factor niet los gezien kan worden van de context. Het onderzoek biedt theoretisch generaliserende mogelijkheden. Dat wil zeggen dat een theorie door bestudering van één geval kan worden beproefd. Of een theorie ook bij andere gevallen opgaat, zal opnieuw onderzocht moeten worden. De methodologische aspecten van een casestudie zijn onder andere populair geworden door de studies van Yin. De relatief strenge eisen die Yin heeft geformuleerd voor het verrichten van een casestudie verhinderen niet dat onderzoekers met andere methodologische opvattingen ook cases kunnen onderzoeken. In lijn met de empirisch-analytische traditie worden de

proposities getoetst binnen de onderzochte case. De eenheden die gebruikt worden zijn de eenheden vanuit de case. Er worden vragenlijsten gebruikt. Er is sprake van een theoretisch model vooraf en van de theoretische begrippen wordt door middel van definities, indiceringen en operationalisering een verband tot stand gebracht met de empirische werkelijkheid. (Hakvoort, 1995: p.89,90) In principe betreft de casestudie het onderzoeken van een eenheid. De exacte benaming voor dit onderzoek is dan ook 'singlecasestudie'. Binnen de empirisch analytische benadering heeft met name Yin maar ook anderen, de singlecasestudie geschikt geacht om theorie te beproeven of te toetsen. (Hakvoort, 1995: p.120)

Na het onderzoeksontwerp moet de manier van dataverwerving vastgelegd worden. Belangrijke vragen bij dit onderdeel van de onderzoeksstrategie zijn: "Hoe worden er contacten gelegd met de respondenten? Hoe worden de gegevens verzameld?"

De keuze voor een bepaalde techniek van materiaal verzamelen is niet alleen afhankelijk van de wetenschapsopvatting van de onderzoeker, of de probleemstelling, maar deze 'keuze' is tevens afhankelijk van het object van studie en de praktische mogelijkheden van de onderzoeker. In dit onderzoek wordt een poging gedaan om alle respondenten van betrokken partijen die belangrijk zijn voor het onderzoek te interviewen. Hierdoor worden toevalligheden uitgesloten en is er sprake van een zo groot mogelijke representatie van de gegevens. (validiteit en betrouwbaarheid) Er zijn vier verschillende partijen te onderscheiden die ondervraagd moeten worden. Dit zijn provincies (12), kaderwetgebieden (7), departementen (6) en het cluster dat belast was met de uitvoering van het onderzoek (E&M). Door gerichte bevraging van respondenten kan de gewenste informatie vaak vrij snel en efficiënt verkregen worden. Bij wetenschappelijke bevraging is het de kunst om vragen zo (op) te stellen dat de antwoorden eenduidig, compleet en 'to the point' zijn. De verschillende invullingen van dit streven hebben geresulteerd in evenzovele vraagtechnieken. Uit het oogpunt van validiteit maakt het wel wat uit of je zelf kunt waarnemen wat onderzochten doen dan wel genoeg neemt met hun uitspraak dat zij data gedrag vertoond hebben. In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat bevraging en verbale informatie een algemeen geaccepteerde manier van dataverzameling is. Er zijn vele vormen te onderscheiden van bevraging. Voor de hand liggend is een onderscheid in schriftelijke (enquête) en mondelinge bevraging (interview). Interviews worden meestal omschreven als gewone gespreks- of communicatiesituaties, zij het met een paar specifieke kenmerken. Zo hebben interviews in tegenstelling tot gewone gesprekken een bepaald doel, dat meestal ook nog maar voor één van de partijen van belang is en het gaat om de uitwisseling van specifieke informatie. (Albert, Reuling, 1987: p.30-32)

Bij dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van het gestandaardiseerde interview met open vragen. Dit betekent dat er sprake is van een vooraf gestructureerde vragenlijst; de formulering en de volgorde van de vragen staan vast. Alle respondenten van hetzelfde 'type' krijgen dezelfde vragen voorgelegd. Een interview ten behoeve van sociaal wetenschappelijk onderzoek dient ertoe om zo betrouwbaar mogelijke informatie te verkrijgen over het onderwerp van studie. Niet de belangen van de individuele respondent staan voorop, hoewel dat dikwijls ter verkrijging van medewerking wordt gesuggereerd, maar de beantwoording van, uit de probleemstelling geformuleerde, vragen.

Om zoveel mogelijk medewerking te verkrijgen is er naar alle respondenten een brief gestuurd ter aankondiging van het onderzoek. (zie bijlage 1) Respondenten konden hier zelf op reageren (via e-mail). Indien er geen reactie was verkregen, werd er telefonisch contact gezocht. Dit resulteerde in afspraken voor zowel telefonische, als fysieke interviews. Er wordt bij dit onderzoek ook gebruik gemaakt van analyse van secundair materiaal (uit de tweede hand) zoals documentenanalyse bijvoorbeeld het logboek wat het onderzoeksbureau OTB heeft bijgehouden met betrekking tot de monitor.

Het laatste onderdeel van de onderzoeksstrategie is de dataverwerking. De interviews van de respondenten worden uitgeschreven en opgeslagen. Deze zullen niet gepubliceerd worden. De interviews zijn op basis van vertrouwen afgenomen. Hierdoor kunnen de respondenten vrij spreken en ontstaat er een betrouwbaar beeld van de gang

van zaken. Vervormingen worden op deze manier tegen gegaan. De respondenten vertrouwen erop dat de gebruikte gegevens in het onderzoek niet te herleiden zijn naar personen.

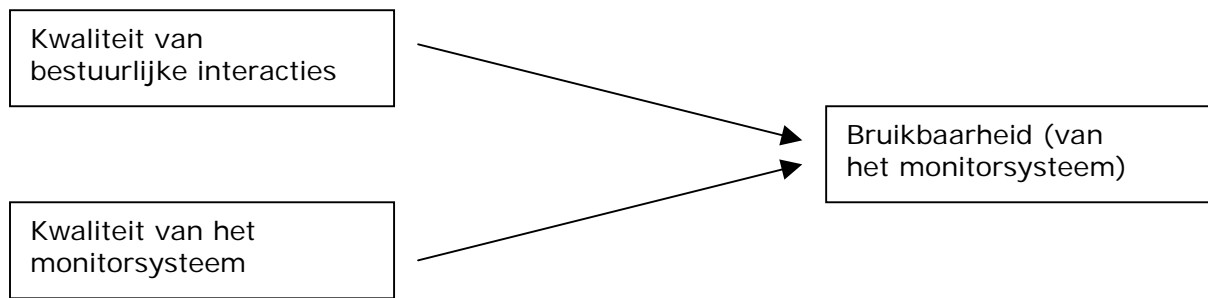
De volgende stap van dataverwerking is de data-analyse. Hier dienen de verzamelde gegevens van de interviews omgezet te worden in analyseerbare resultaten. Dit lijkt een moeilijke opgave, omdat de gegevens onoverzichtelijk, chaotisch en onontwarbaar lijken. Vooral gegevens uit open vragen kunnen zo divers zijn, dat de verschillende antwoorden moeilijk te zijn onderverdelen. De kunst van de data-analyse komt nu van pas. Voor de analysemogelijkheden maakt het veel uit of het gaat om analyse van materiaal, dat middels kwalitatief onderzoek verkregen is, of om niet-metrische data. Bij kwalitatief onderzoek zijn er nauwelijks analyseprocedures voorhanden. In kwalitatief onderzoek wordt doorgaans vooral gelet op unieke details van het te onderzoeken fenomeen. Men is minder geïnteresseerd in abstracties van het individuele naar het algemene en meer in theorieontwikkeling vanuit een specifiek sociaal probleem. Of in de toepassing van een nieuwe theorie op een specifiek geval. Als men wil openstaan voor ontdekkingen, moet er flexibel worden omgegaan met dataverzameling. Kwalitatieve onderzoekers hebben dan ook een voorkeur voor technieken die de kans op ontdekkingen maximaliseren boven die waarmee systematisch steeds dezelfde kenmerken worden vastgelegd. Hierdoor kan men deze data slecht met analysemodellen verwerken. Analysemodellen maken juist gebruik van eigenschappen van een verdeling van kenmerken in een populatie. Het probleem bij kwalitatieve informatie zit niet in de hoeveelheid, maar in de onsystematische verzameling. Juist dat maakt kwalitatieve data ongeschikt voor de meeste analysetechnieken. (Albert, Reuling, 1987: p.99,100)

Om kwalitatieve data zo goed mogelijk te kunnen analyseren, wordt er in de empirisch-analytische traditie van data-analyse geënclassificeerd. Het gaat hierbij om de indeling van onderzoekseenheden in groepen die wat de variabele betreft telkens min of meer gelijk zijn. Het is belangrijk om na te gaan welke eenheden overeenkomstige kenmerken vertonen. De eenheden die bij dit onderzoek gebruikt kunnen worden zijn de verschillende partijen: provincies, kaderwetgebieden, departementen en het cluster dat met de uitvoering van het onderzoek belast was. Classificeren betekent ook het onderscheiden van waarden die een variabele kan aannemen. Als waarde van een variabele kan het antwoord op een vraag gebruikt worden. (Hakvoort; 1995: p.157) Bij het verwerken van data tekenen zich patronen af, deze kunnen geënclassificeerd worden. Op basis van deze bevindingen kunnen er uitspraken gedaan worden, dit gebeurt na de analyse in hoofdstuk 7.

3.6 Operationalisering van de theoretische concepten

Nu de onderzoeksstrategie gereed is, is de tijd gekomen om daadwerkelijk gegevens te gaan verzamelen. Hiervoor moeten eerst de theoretische concepten worden omgezet naar operationele hanteerbare begrippen; de operationalisering. Operationaliseren is het vertalen van begrippen in concreet meetbare concepten. (Babbie; 1998: p.5) In hoofdstuk twee zijn de begrippen al voor een groot deel geoperationaliseerd. Er zijn vijf criteria genoemd waaraan een monitorsysteem dient te voldoen. Daar dit vooral om de 'technische kant' van het monitorsysteem gaat, is er ook aandacht voor de bestuurlijke interacties tijdens het monitorproces. Deze zijn moeilijk te meten, omdat het om een *ervaren* kwaliteit gaat. In hoofdstuk 2 is wel uitgelegd wat er met het begrip wordt bedoeld.

Via het volgende theoretisch model wordt er een antwoord gezocht op de probleemstelling. De begrippen van dit model dienen geoperationaliseerd te worden, zodat deze gebruikt kunnen worden in het onderzoek.



De kwaliteit van bestuurlijke interactie is zoals vermeld een moeilijk meetbaar begrip. Vanuit de interpretatieve benadering wordt er geprobeerd de betekenis van het begrip voor de betrokkenen te achterhalen. Hiervoor dienen interviews gedaan te worden met verschillende respondenten. Vragen die gesteld kunnen worden zijn: "Hoe ervaart U de verhouding met het Rijk (VROM) ten opzichte van de monitor en ten opzichte van andere overheden, departementen?" of "Zijn er nog andere manieren waarop er gecommuniceerd wordt met de Rijksoverheid?". Door de verschillende reacties van de respondenten te analyseren kan er gemeten worden hoe de huidige stand van zaken is van de kwaliteit van bestuurlijke interacties. Er kunnen daarop uitspraken gedaan worden of deze kwaliteit verbeterd kan worden.

Er zijn een aantal kernbegrippen die gehanteerd dienen te worden bij het operationaliseren van de kwaliteit van bestuurlijke interacties. Uit de theorie is naar voren gekomen dat deze kernbegrippen een belangrijk onderdeel vormen voor de kwaliteit van bestuurlijke interacties. Het gaat om de mate van onderling vertrouwen, de intensiteit van de communicatie en de toegevoegde waarde van de interactie. Er is in de theorie over bestuurlijke interacties geconcludeerd dat 'samenwerking' een veel terugkomend woord is wat gebruikt wordt bij omschrijvingen van dit begrip. De kernmerken van samenwerking die hierin voorkomen kunnen gebruikt worden bij de volgende operationalisatie van de kernbegrippen:

1. Mate van onderling vertrouwen

In de netwerksamenleving waar steeds minder hiërarchisch wordt gestuurd is het noodzakelijk dat er een interactieproces met veel onderling vertrouwen wordt ontwikkeld. Vertrouwen zou complexiteit absorberen, omdat het bepaalde verwachtingen over toekomstig handelen van actoren voorspelbaar en daarmee hanteerbaar maakt. In dit onderzoek wordt er gekeken naar de relatie van de actoren met VROM en of er vertrouwen heerst hierin. Tevens wordt er onderzocht of de betrokkenen vertrouwen hebben in het instrument convenant.

2. Intensiteit van de communicatie

Samenwerking vereist dat partijen communiceren en op zoek zijn naar een toenemende vorm van wederzijdse binding. Partijen die al eerder succesvol hebben samengewerkt zullen eerder een nieuwe samenwerking aangaan of de eerdere samenwerking intensiveren. Wil men tot zinnige communicatie komen moet er enige bereidheid zijn zich in de wereld van de ander in te leven. Indien er vaker gesproken kan worden van een communicatie doet dit de kwaliteit van de relaties ten goede. De omgangsnormen en omgangsvormen van de interacties zullen verbeterd worden.

3. Toegevoegde waarde van de interactie

Het is belangrijk om te onderzoeken of de betrokkenen een toegevoegde waarde aan de interacties met VROM ervaren. Als er een waarde toekenning aan de interacties wordt verleend, zal er een besef ontstaan van de noodzaak hiervan. Voor samenwerking zijn er

interacties tussen overheden nodig. De toegevoegde waarde van interacties kunnen zijn: het interpreteren van gegevens, een gezamenlijke waarde toekenning, kennis delen en elkaar informeren. Monitoren is namelijk niet alleen het meten, maar door de interacties die aan de resultaten ten grondslag liggen ontstaat er toegevoegde waarde. Er wordt onderzocht op welke manier de interacties plaats vinden.

De kwaliteit van het monitorsysteem hangt voor een deel af van vijf criteria, die vastgelegd zijn in hoofdstuk 2:

1. de informatieverzameling dient periodiek en systematisch te worden uitgevoerd
2. de verzamelde informatie is actueel
3. de gebruikte indicatoren blijven hetzelfde
4. de verzamelde informatie is beleidsrelevant
5. de monitor kent een ijkpunt

Om de kwaliteit van de monitor te bepalen dient er nagegaan te worden of de monitor aan deze vijf criteria voldoet. Voor de gebruikswaarde van de monitor spelen de operationalisering van begrippen en de betrouwbaarheid (kwaliteit) van de verzamelde gegevens een grote rol. Het is tevens van belang voor het monitorsysteem dat de doelstelling bekend is en wordt behaald. Een goede monitor levert een actueel beeld op van het te volgen proces.

Om deze criteria te meten wordt er gebruik gemaakt van interviews, bijvoorbeeld met de vraag: "Hoe bent U aan informatie gekomen om de verschillende vragen te beantwoorden?". Er wordt ook gebruikt van secundair materiaal, zoals de VINEX-convenanten om te onderzoeken of aan deze criteria voldaan wordt.

Er wordt verondersteld dat de bruikbaarheid van de monitor afhankelijk is van bovengenoemde begrippen. Dit onderzoek is gericht om provincies, kaderwetgebieden en departementen te zien in de rol van gebruiker van de monitor. Er dient dus onderzocht te worden hoe de bestuurlijke interacties tussen verschillende lagen verbeterd kunnen worden en hoe het monitorsysteem aan deze actoren aangepast kan worden.

Om een antwoord te vinden op de probleemstelling van dit onderzoek is er gebruik gemaakt van interviews aan de hand van gestructureerde open vragenlijsten. (zie bijlage 2 en 3) De vragen voor de interviews zijn op basis van het theoretisch model opgesteld. Dit model wordt later gebruikt om conclusies te trekken over de analyse van de gegevens.

3.7 Operationalisering van de deelvragen en probleemstelling

Als volgt worden de deelvragen en de probleemstelling geoperationaliseerd:

Deelvragen:

- Op welke manier worden gegevens voor de monitor verkregen? Kan dit verbeterd worden?

Er wordt onderzocht door middel van interviews en het logboek van het onderzoeksbureau, wat behandeld wordt in hoofdstuk 5, hoe er aan gegevens voor het invullen van de monitor is gekomen. Als volgt wordt er aan de hand van theoretische concepten bekeken of dit verbeterd kan worden.

- Kunnen er redenen worden gevonden waardoor er minder bereidheid is voor het leveren van informatie voor de monitor door provincies, kaderwetgebieden en departementen?

In de data en door de volgende vragen te beantwoorden wordt geprobeerd om redenen te vinden waarom er minder bereidheid is om mee te werken aan de monitor. Is het een

probleem dat veel interacties niet rechtstreeks plaatsvinden, maar via een bureau? Voelen de provincies, kaderwetgebieden en departementen zich betrokken bij de monitor? Wordt er door de betrokkene zelf iets positiefs ervaren door mee te werken aan de monitor en door de eindrapportage?

- Kan de monitor bruikbaar gemaakt worden voor provincies, kaderwetgebieden en departementen door aanpassing van het monitorsysteem?

Er wordt onderzocht of er met een ander monitorsysteem de bruikbaarheid van de monitor vergroot kan worden voor provincies, kaderwetgebieden en departementen. De gevonden data en theoretische noties worden hierbij gebruikt.

- Kan de monitor bruikbaar gemaakt worden voor provincies, kaderwetgebieden en departementen door de bestuurlijke interacties aan te passen?

In het onderzoek worden de bestuurlijke interacties van het monitorproces behandeld. Met behulp van theoretische concepten kan er over dit onderwerp een uitspraak worden gedaan om deze vraag te beantwoorden.

Probleemstelling:

Hoe wordt het monitorsysteem over de voortgang van de VINEX verstedelijkingsconvenanten bruikbaar gemaakt voor provincies, kaderwetgebieden en departementen (naast de Tweede Kamer)?

Om een antwoord te vinden op de probleemstelling wordt er gebruik gemaakt van de analyse en de conclusies die daaraan verbonden kunnen worden. De deelvragen zijn tevens een hulpmiddel om de probleemstelling te kunnen beantwoorden. Er kan nu een uitspraak gedaan worden over hoe de monitor bruikbaar kan worden gemaakt voor provincies, kaderwetgebieden en departementen. Hier zal waarschijnlijk een aanpassing van het monitorsysteem en een aanpassing van de bestuurlijke interacties voor nodig zijn.

Hoofdstuk 4. De betrokken partijen van de monitor Voortgang Verstedelijking VINEX

4.1 Inleiding

Om inzicht te verkrijgen in de monitor Voortgang Verstedelijking VINEX 2002 is het nuttig om de betrokken partijen te behandelen. In dit onderzoek wordt een poging gedaan om alle betrokken partijen uit de casus te interviewen. Dit levert een algemeen beeld van het verloop van het monitorproces op, toevalligheden worden uitgesloten en er is sprake van een zo groot mogelijke representatie van de gegevens. Er zijn vier verschillende partijen te onderscheiden die ondervraagd moeten worden. Dit zijn provincies (12), kaderwetgebieden (7), departementen (6) en twee interdepartementale partijen binnen VROM, waaronder het cluster dat belast was met de uitvoering van het onderzoek (E&M). Alle respondenten van hetzelfde 'type' krijgen dezelfde vragen voorgelegd. Het Directoraat Generaal Milieu (onderdeel van VROM) wordt bij de departementen gerekend, omdat zij dezelfde functie had als hen tijdens het monitorproces.

De betrokken personen die worden getracht te bereiken voor een interview zijn de toenmalige contactpersonen van:

De provincies:

1. Groningen
2. Friesland
3. Drenthe
4. Overijssel
5. Gelderland
6. Utrecht
7. Flevoland
8. Noord-Holland
9. Zuid-Holland
10. Zeeland
11. Noord-Brabant
12. Limburg

De kaderwetgebieden:

1. Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA)
2. Stadsregio Rotterdam (SRR)
3. Stadsgewest Haaglanden
4. Bestuur Regio Utrecht (BRU)
5. Knooppunt Arnhem Nijmegen (KAN)
6. Samenwerkingsverband Eindhoven (SRE)
7. Openbaar Lichaam Regio Twente

De departementen:

1. Economische Zaken
2. Financiën
3. Landbouw, Natuurbeheer & Visserij
4. Verkeer & Waterstaat
5. Binnenlandse Zaken & Koninkrijkrelaties
6. Directoraat Generaal Milieu

Interdepartementaal (VROM):

1. Directoraat Generaal Wonen
2. Directoraat Generaal Ruimte
(Cluster E&M)

Om een uitgebreider beeld te verkrijgen over de te bestuderen casus kan het handig zijn om te bepalen op welke manier de partijen betrokken zijn bij de monitor. Het kan helpen om hiermee bestaande 'blinde' vlekken over de onderzoekseenheden op te lossen. Eerst moet het probleemveld in kaart worden gebracht: waar gaat het wel en waar niet over? Het is duidelijk dat het probleemveld van dit onderzoek de monitor 'Voortgang Verstedelijking VINEX 2002' beslaat. In deze casus wordt behalve in de inleiding niet verder ingegaan op het ontstaan en de ontwikkelingen van deze convenanten. Het gaat puur om het verloop van het monitorproces en de betrokkenen van deze monitor. Dit onderzoek is vooral gericht op de manier waarop de monitor tot stand is gekomen en of

er verbeteringen kunnen worden aangebracht door provincies, kaderwetgebieden en departementen als gebruiker te zien.

Het is de bedoeling dat er verschillende partijen worden onderscheiden. Dat zijn de provincies, kaderwetgebieden, departementen en interdepartementale partijen. Deze partijen worden samengebracht in clusters die ongeveer dezelfde belangen hanteren.

4.2 De betrokken partijen

In het rapport *Evalueren om te leren* (Teisman e.a., 2002), wordt een evaluatiearrangement voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening ontwikkeld. In één hoofdstuk wordt aandacht besteed aan een gebruiksaanwijzing voor een evaluatiearrangement vanuit verschillende actorperspectieven. Elke gebruiksaanwijzing wordt begonnen met een positionering van de betreffende actor, of partij binnen het beleid van VROM en het daarbij passende evaluatieperspectief. Hiermee wordt zoveel mogelijk recht gedaan aan verschillende partijen en hun rol in het ruimtelijk beleid. (Teisman, van der Meer e.a., 2002: p.35) Deze positionering van partijen uit het rapport wordt als hulpmiddel gebruikt om te bepalen welke rol de partijen spelen ten opzichte van de monitor. Het is belangrijk om de algemene rol van een partij in het ruimtelijk beleid te weten, voordat er geanalyseerd gaat worden. Hierdoor kan er bepaald worden waarom een partij tijdens het monitorproces een bepaald gedrag toonde. Tevens kan er bepaald worden welke partijen gezien worden als gebruiker van de monitor. Er wordt als volgt getracht om de verschillende belangen van de betrokkenen van de monitor te omschrijven.

4.2.1 Tweede Kamer

De Tweede Kamer is het orgaan dat voorstellen tot nationaal beleid keurt en dat toezicht houdt op het nationale bestuur. Evaluatieonderzoek helpt de Kamer inzicht te krijgen in de uitvoering van nationaal beleid. De Kamer zal overzicht willen hebben op het gebied van realisatie van rijksdoelen van ruimtelijke ordening en de eventuele samenhang met andere relevante rijksdoelen; de totstandkoming en uitwerking van afspraken met landsdelen over het realiseren van ruimtelijke kwaliteitstoename; controle op de doelmatigheid van nationale ruimtelijke investeringen; stelselinzicht met mogelijkheden tot beloning van succesvol beleid en bijsturen bij inertie. (Teisman, van der Meer e.a., 2002: p.37)

De Nota 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording'(VBTB), speelt bij de Tweede Kamer ook een rol. In deze nota wordt niet alleen gekeken naar kwaliteitsverbetering van de financiële verantwoordingen, maar ook naar kwaliteitsverbetering van de begrotingen. Hier staat bij de begroting en de verantwoording de koppeling tussen beleid, prestaties en geld centraal. Dit betekent dat de hoofdlijnen van het beleid gekoppeld worden aan budgetten. Het Ministerie van VROM moet zich hiervoor ook verantwoorden aan de Tweede Kamer. (www.minfin.nl)

Omdat de Tweede Kamer een controlefunctie heeft, wordt er door het ministerie van VROM een rapport aan de kamer ter beschikking gesteld waarin de voortgang staat beschreven van de uitvoering van de VINEX-convenanten. De monitor is er om de gegevens te leveren voor dit rapport. Je zou kunnen zeggen dat de Tweede Kamer hierdoor wordt gezien als gebruiker van de monitor Voortgang Verstedelijking VINEX. De Tweede Kamer is betrokken bij het onderwerp van deze scriptie. Als de Kamer het gevoerde beleid afkeurt, kan het Ministerie van VROM in moeilijkheden komen. Zij moet dan het beleid goed kunnen verdedigen en eventueel aanpassen.

4.2.2 Coördinerend departement (VROM)

VROM draagt specifieke verantwoordelijkheid voor ruimtelijk beleid in den brede en geeft daaraan vorm via de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, de PKB¹⁵ en het uitvoeringsprogramma¹⁶. Daarbij zijn kerndoelen en criteria geformuleerd en wordt de aanzet gegeven tot ontwikkeling van bestuurlijke, juridische en financiële instrumenten. Deze zullen via wetgeving en via de begrotingen van VROM verder tot ontwikkeling komen. (Teisman, van der Meer e.a., 2002: p.41)

Het Ministerie van VROM is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Vinex convenanten. In de convenanten is vastgelegd dat ondertekenden jaarlijks verslag¹⁷ dienen uit te brengen aan de Minister van VROM. De geleverde informatie dient door VROM verwerkt te worden naar een eindrapportage voor de Tweede Kamer.

Het Directoraat Generaal wonen (DGW) en het Directoraat Generaal Ruimte (DGR) zijn binnen VROM belast met de uitvoering van de monitor. DGW verzamelt de gegevens over de woningbouw en DGR over de andere kernthema's. Het Cluster Evaluatie en Monitoring (E&M, onderdeel van DGR) voegt deze gegevens samen en is verantwoordelijk voor de eindrapportage.

De monitor beslaat belangrijke politieke onderwerpen, dit heeft een hoge prioriteit en is tevens belangrijk voor het cluster E&M. Het cluster schrijft naar aanleiding van de resultaten van de monitor een beleidsadvies dat wordt aangeboden aan de RPC. Er kan maatschappelijk belang worden toegekend aan het Ministerie; er dient inzicht verkregen te worden in de praktijk van de uitvoering van de Vinex-convenanten. Het beleid moet ter verantwoording aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Het ministerie bepaalt het monitorsysteem en is tevens zelf gebruiker van de monitor. De monitor wordt in eerste instantie gebruikt om verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer over het gevoerde beleid. Ten tweede wordt er naar aanleiding van de resultaten een beleidsadvies geschreven en wordt de monitor eventueel als basis voor het doen van beleidsaanpassingen gebruikt.

Het Ministerie van VROM is afhankelijk van provincies en kaderwetgebieden voor informatie over de voortgang. Zij heeft daarentegen wel geld en bevoegdheden om sancties op te leggen. Het Ministerie heeft kennis van het beleid en kan het veranderen.

4.2.3 Overige departementen

Naast VROM zijn een aantal andere departementen verantwoordelijk voor beleid dat duidelijke ruimtelijke dimensies en consequenties heeft. Dat geldt voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, (V&W, infrastructuur), het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, (LNV, landelijk gebied, groene ruimte), het Ministerie van Economische Zaken, (EZ, ruimtelijke economie), maar ook bijvoorbeeld voor Defensie (militaire oefenterreinen). Op deze beleidsterreinen is het perspectief van de departementen vergelijkbaar met dat van VROM. Daarnaast is er echter, uit het oogpunt

¹⁵ *De Planologische Kernbeslissing (PKB). Deze is richtinggevend voor het ruimtelijk beleid van provincies, kaderwetgebieden, waterschappen en gemeenten. Het wordt door het rijk gebruikt bij (internationale) besluitvorming over ruimtelijke ordening. Hoewel de PKB zoveel mogelijk streeft naar decentralisatie, bevat het een programma van eisen dat andere overheden bij het opstellen van hun ruimtelijke plannen in acht moeten nemen. Dit noemt men concrete beleidsbeslissingen, in de zin van artikel 2a, eerste lid van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. (p.49 samenvatting 5^e nota RO)*

¹⁶ *De minister van VROM zal tweejaarlijks een uitvoeringsprogramma nationaal ruimtelijk beleid aan de Tweede Kamer doen toekomen. Deze bevat een programmering op hoofdlijnen van de nationale investeringen in de ruimtelijke inrichting, de rijksprojecten, de doorwerking van het nationaal ruimtelijk beleid in streek-, structuur- en bestemmingsplannen, alsmede de handhaving. Bij het uitvoeringsprogramma zal de minister rapporteren over de voortgang van de uitvoering. (p.54 samenvatting 5^e nota RO)*

¹⁷ *Zie vb. Convenant Stadsgewest Twente, Artikel 11: Verslag 1. Als Invulling van de jaarlijkse mededeling als bedoeld in art. 19 van het Besluit Locatiegebonden Subsidies doet de regio jaarlijks verslag aan de Minister van VROM over..... enz.*

van kabinetsbeleid en het streven naar samenhang in Rijksbeleid, ook een betrokkenheid bij het omvattende Ruimtelijke Ordening beleid als zodanig aan de orde.

Het blijft belangrijk dat elk departement verantwoording aflegt voor de eigen inzet in beleidsprocessen. Als het zo is dat diverse departementen impact hebben op de ruimtelijke ontwikkeling en vorm van Nederland, is het ook van belang dat de verantwoording zich tevens uitstrekt tot het vermogen van departementen om onderling samen te werken. In een gefragmenteerd beleidsstelsel is samenhang op rijksniveau een eerste vereiste. Dit geldt uiteraard allereerst voor het ontwikkelen van beleid, maar juist daarom ook voor beleidsevaluatie. (Teisman, van der Meer e.a., 2002: p.45)

Bij de monitor zijn er meer departementen betrokken dan alleen het Ministerie van VROM. Dat komt niet alleen omdat bijvoorbeeld het Ministerie van LNV, of V&W specifieke gegevens bezitten over de voortgang van de uitvoering op hun terrein, maar ook om de raakvlakken van het beleid te bepalen. Om een bepaald ruimtelijk beleid te hanteren, heeft het Ministerie van VROM 'partners' nodig. Dit werkt natuurlijk ook andersom. Er is om die reden een begeleidingscommissie waarin de departementen DGM, EZ, Financiën, LNV, V&W en BZK vertegenwoordigd zijn. De desbetreffende contactpersoon zorgt voor afstemming (overeenstemming/akkoord met de gegevens en teksten) binnen het eigen departement. In principe is elk departement verantwoordelijk voor het eigen deel. De departementen gebruiken de monitor dan ook alleen om verantwoording af te leggen over de voortgang van de convenantsafspraken op het eigen beleidsterrein.

Geld is een belangrijke machtsbron en heeft invloed op de convenanten en de monitor. Het Ministerie van V&W bepaalt bijvoorbeeld zelf wat er komt te staan over onderwerpen van hun beleid. De openbaar vervoer projecten die in de monitor worden genoemd, worden dan ook door hen betaald.

4.2.4 Provincies en kaderwetgebieden

Er is momenteel een discussie gaande over het bestaansrecht van kaderwetgebieden en de positie ten opzichte van provincies. Daar wordt in dit onderzoek niet verder op ingegaan. Er wordt aangenomen dat provincies op het ruimtelijke terrein verantwoordelijk zijn voor het vervaardigen van streek- en regioplannen. Daarbij kent het bestuur een normstellende en toetsende rol ten aanzien van bestemmingsplannen die op lokaal bestuursniveau worden vervaardigd. Veel provincies hebben een sterke oriëntatie op de inhoud van planologie. Vastleggen en toezicht, zou je belangrijke oriëntaties kunnen noemen bij provincies. Daarvoor is een geijkte vorm van evaluatie nodig. (Teisman, van der Meer e.a., 2002: p.49)

De Kaderwet biedt de gebieden de ruimte om op de specifieke problemen en wensen in te spelen. De Kaderwet geeft gemeenten in de Kaderwetgebieden de mogelijkheid om te komen tot een krachtig regionaal bestuur dat een aantal gemeenschappelijke vraagstukken kan aanpakken. Dit betreft onder andere de terreinen Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting en Verkeer en Vervoer. Het regionale bestuur dient op deze terreinen niet alleen te plannen en te sturen, maar ook zorg te dragen voor de uitvoering van het beleid. (www.rws-avv.nl)

Voor de monitor betekent dit dat provincies en kaderwetgebieden dezelfde rol hebben. Zij dienen beiden informatie te leveren over de voortgang van de verstedelijkingsafspraken in hun gebied.

Er zijn bepaalde belangen aan te wijzen voor provincies en kaderwetgebieden om een gezamenlijke evaluatie, of monitor te houden. Provincies dienen meer bewust te worden van de op handen zijnde evaluaties bij andere overheden en men doet er goed aan op het regionale bestuursniveau bij deze evaluaties aan te haken. Op die manier kunnen perspectieven en doelen van het regionaal bestuur worden opgenomen in evaluaties van andere overheden. Tegelijkertijd neemt zij kennis van andere perspectieven die in eigen evaluaties kunnen worden meegenomen. Er bestaat ook een regionale verantwoordingsbehoefte; hierbij is het belangrijk dat provincies en kaderwetgebieden bereidheid vertonen om voor hun beleid verantwoording af te leggen naar aanpalende provincies, naar gemeenten en waterschappen en burgers. Dit kan de transparantie en

de legitimiteit van het provinciaal ruimtelijk bestuur en beleid aanzienlijk vergroten. (Teisman, van der Meer e.a., 2002: p.50)

Bij provincies ligt er verantwoording en coördinatie voor het faciliteren van de woningbouwproductie. Hierdoor is het voor de provincies belangrijk om te weten wat de voortgang is, zij moeten zich immers zelf ook verantwoorden. Het belang van kaderwetgebieden bij de monitor is een algemeen beeld van de voortgang in haar gebied te verkrijgen. Provincies en kaderwetgebieden zijn verplicht mee te werken met de monitor, zij kunnen bij achterstand geld verliezen (sanctie staat in convenant). Er bestaat tevens een maatschappelijk belang, te weinig huizen betekend woningnood.

De monitor kan door provincies en kaderwetgebieden gebruikt worden om zelf een inzicht te verkrijgen in de voortgang en hiervoor verantwoording af te leggen. Tevens kan er inzage worden verkregen in de mogelijke knelpunten van de uitvoering. Door communicatie met VROM kan dit leiden tot beleidsaanpassingen om de knelpunten op te lossen. Deze communicatie met VROM kan gebruikt worden om interacties met het 'Rijk' te onderhouden over het beleid en de uitvoering hiervan.

Nu bekend is op welke manier de partijen betrokken zijn bij de monitor, kan dit later in het onderzoek gebruikt worden om conclusies te trekken. Het kan inzicht verschaffen waarom een partij zich op een bepaalde manier heeft gedragen binnen het monitorproces.

Hoofdstuk 5. Het verloop van het monitorproces volgens schriftelijk materiaal

5.1 Inleiding

Voor een degelijke analyse van het monitorproces is het nuttig om over zoveel mogelijk data materiaal te beschikken. In dit onderzoek worden er gegevens verzameld via gestandaardiseerde interviews en via documentenanalyse. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan het secundaire materiaal.

Bronnen voor gegevens die van belang kunnen zijn bij de analyse van het monitorproces worden vooral gezocht bij de convenanten (zie bijlage 4), het logboek wat onderzoeksbureau OTB heeft bijgehouden tijdens de gegevensverzameling en er bestaan verschillende rapporten binnen het Ministerie van VROM die met het onderwerp te maken hebben.

5.2 De gegevensverzameling voor de monitor

In het volgende overzicht is te zien hoe OTB aan informatie is gekomen voor de monitor:

- Vragenlijsten aan contactpersonen in de convenantgebieden, waar nodig nog aanvullende telefoongesprekken.
- Informatie verstrekt door departementale contactpersonen.
- Secundaire schriftelijke bronnen b.v. eerdere monitors (2001!), verslagen van verstedelijkingsgesprekken in diverse convenantgebieden als tussentijdse evaluaties, 'Intentie-afspraken Verstedelijking tot 2010' –de zogenaamde herijkingen van de convenanten- die het Rijk met alle decentrale partners (provincie, kaderwetgebieden, gemeenten) in de convenantgebieden heeft gemaakt.
- Per thema specifieke documenten,

Verkeer en vervoer;	het jaarlijks gepubliceerde Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport door V&W.
Bodemsanering;	onderzoeksrapport betreffende de besteding van de FES-gelden.
Werklocaties;	het meest actuele IBIS-databestand.
Groene verbindingen;	twee recent verschenen evaluatierapporten over 'groen en Vinex'.
Integraliteit van de Verstedelijkingsopgave;	RIGO dossiers van het Handvest Kwaliteit Vinex-locaties en de regionale uitwerkingen daarvan.
Woningbouwproductie;	gegevens van het CBS, de VROM bouwprognoses 2002-2007 en het OTB rapport 'Raming woningbouwproductie 2002'.

(Logboek otb, 2002; p. 21-26)

De uitgezette vragenlijsten vormen de belangrijkste informatiebron van het monitoronderzoek. De response door de convenantgebieden was echter niet volledig. Daarnaast zijn sommige van de geretourneerde vragenlijsten niet volledig ingevuld. Voor thema's waarover van specifieke convenantgebieden geen schriftelijke informatie werd ontvangen, was het vervolgens ook niet mogelijk om aanvullende interviews af te nemen. Indien dergelijke schriftelijke informatie op basis van de vragenlijst wel is ontvangen, bleek het overigens ook niet altijd moeilijk meer informatie te verkrijgen via een interview. De mate van volledigheid en detail waarmee de vragenlijsten zijn ingevuld varieert. Met name de vragen met betrekking tot de voortgang ten opzichte van de

vorige monitor, inclusief sindsdien opgeloste knelpunten en daartoe getroffen maatregelen, zijn veelal onbeantwoord. Voor die gevallen waarvoor geen of geen complete actuele informatie beschikbaar is, is uiteindelijk, in overleg met de opdrachtgever, besloten om gebruik te maken van de informatie van de vorige monitor. (TNO-Inro, 2001) Daar waar dit gebeurd is, staat dit expliciet vermeld. (Logboek otb, 2002; p:66)

Het valt op dat de informatieverzameling van het onderzoeksbureau erg schriftelijk is georiënteerd. De manier van informatie verzamelen is geen informatie uitwisseling.

De monitor is ontstaan uit twee deelonderzoeken. Het eerste deelonderzoek richt zich exclusief op de voortgang van de woningbouw(productie). Het is uitgevoerd door de VROM inspecties in samenwerking met DGW, in de betreffende regio's. Voor inzicht in de voortgang van de woningbouwproductie is gebruik gemaakt van gegevens van het CBS, de VROM bouwprognoses 2002-2007 en het OTB rapport 'Raming woningbouwproductie 2002'. Het andere deelonderzoek richt zich op de ontwikkelingen van enkele thema's die in relatie tot de woningbouw in de VINEX convenanten zijn opgenomen, tot onderwerp heeft.

De thema's die naast de woningbouw in de convenanten zijn opgenomen zijn:

1. bodemsanering;
2. werklocaties;
3. verplaatsing van glastuinbouw;
4. groene verbindingen met grote groengebieden;
5. verkeer - en vervoerprojecten.

Het tweede deelonderzoek is een voortgangsmeting van deze thema's. De voortgang wordt afgemeten aan de afspraken die zijn vastgelegd in de VINEX convenanten in 1994 en 1995. Het is van belang hier te constateren dat over geen enkele van deze thema's in de convenanten tijdafspraken zijn gemaakt; dit in tegenstelling tot het thema woningbouw. Hoewel de voortgangsmeting de gehele convenantperiode tot nu toe omvat, wordt –voor zover mogelijk op basis van de beschikbare informatie- de meest expliciete aandacht geschonken aan de voortgang ten opzichte van de vorige monitor (2001), kwantitatief en/of in termen van de projectfasering die eigen is aan het betreffende thema.

Niet alle convenanten zijn echter identiek. Sommige afspraken behelzen maar een paar van de vijf thema's. Hierdoor zal het monitoronderzoek naar de voortgang van de vijf thema's niet alle convenantgebieden en/of stadsgewesten omvatten. Dat geldt niet voor de integraliteit van de thema's. (Ministerie van VROM, 2003; p:2)

Deze informatie is belangrijk, omdat er bij de vijf thema's geen nulmeting kan plaatsvinden. Een ijkpunt is een belangrijke voorwaarde voor de bruikbaarheid van een monitor. OTB geeft in het logboek weer dat monitoren moeilijk wordt, omdat er niet over alle onderwerpen in de convenanten staat vermeld wat de doelen en aantallen behoren te zijn. Er moet gezocht worden naar te realiseren projecten (buiten de convenanten) die afstemmen met de voortgang van de gerelateerde VINEX bouwlocaties. Er wordt ook veel gebruik gemaakt van andere monitoronderzoeken bijvoorbeeld het MIT. Maar de vragen die dan ontstaan zijn: "Zijn deze gegevens wel juist? Worden deze gegevens overal op dezelfde manier gebruikt? Passen zij in de verstedelijkingsafspraken?". Soms komt de informatievoorziening van één persoon. Hoe weet je dat hij/zij de juiste informatie heeft en hoe komt diegene daaraan?

5.3 Knelpunten in de gegevensverzameling, gevonden door OTB

Tijdens het verzamelen van de gegevens voor de monitor stuitte het OTB op een aantal knelpunten. Deze hebben zij per thema in kaart gebracht en liggen voornamelijk bij de afspraken in de VINEX convenanten. Voor dit onderzoek is deze informatie erg waardevol, er ontstaat een beeld van het monitorsysteem. Het gaat om de volgende knelpunten:

1. Bodemsanering:

Van de VINEX convenanten bevatten alleen degenen met kaderwetgebieden een lijst van locaties waar de bodem gesaneerd diende te worden. In die gevallen betreft dat momentopnamen op basis van onderzoek naar bodemverontreiniging in het midden van de jaren '90. Inmiddels zijn alle saneringslocaties binnen het kader van VINEX zo goed als volledig in kaart gebracht. Er is in de "Intentie afspraken Verstedelijking 2010" die met de convenantgebieden zijn gemaakt, opgenomen dat alsnog ontdekte nieuwe gevallen van ernstige bodemverontreiniging zullen worden betrokken bij de definitieve afspraken in 2003. Door deze 'vage' afspraken over bodemsanering is het moeilijk een monitor uit te voeren. (Ministerie van VROM, 2003; p:42-45)

2. Werklocaties:

Een complicerende factor bij de monitoring van de voortgang van de realisatie van werklocaties in de zeven kaderwetgebieden is dat het beleid inmiddels aan herijking toe is. Er wordt nauwelijks over gesproken. Om de convenanten toch nog enigszins als referentiepunt voor de monitoring van individuele locaties te kunnen blijven gebruiken, zijn deze profielen in de vragenlijst vervangen door de aanduiding van een werklocatie als een binnenstedelijk dan wel een uitleglocatie. In de convenanten zijn in de bijlage lijsten opgenomen waarin onderscheid wordt gemaakt tussen bedrijfs- en kantoorlocaties aangevuld met de totale indicatieve capaciteit (oppervlakte) per bereikbaarheidsprofiel. De lijsten vormen de feitenbasis van deze monitor. De voortgang wordt bepaald door te achterhalen of de ontwikkeling van de werklocaties volgens de eigen planning op schema loopt of niet, met in de het achterhoofd het einde van de convenantperiode. (Ministerie van VROM, 2003; p:51-54)

3. Verplaatsing van glastuinbouw:

Afspraken in de convenanten over de verplaatsing van de glastuinbouw zijn gemaakt met slechts vier kaderwetgebieden. In de convenanten is geen tijdschema voor de verplaatsing van de glastuinbouw opgenomen. Wel is in deze overeenkomsten afgesproken dat voor elk van de vier gebieden een Plan van Aanpak dan wel een Verplaatsingsplan zou worden opgesteld, waarin kaderwetgebied, provincie, gemeenten en belangenvereniging(en) van de glastuinbouw overeenstemming bereiken over verwerving en hervestiging van bedrijven. Bij dit thema bestaat geen ijkpunt. (Ministerie van VROM, 2003; p:61,62)

4. Groene verbindingen:

De intentie van het rijk is bebouwing en groen zodanig op elkaar af te stemmen dat het groen op tijd klaar en bereikbaar is voor de VINEX bewoners. Met betrekking tot groen zijn in de convenanten met de vier kaderwetgebieden in de randstad afspraken opgenomen over de grote groengebieden die binnen het beleidskader van het eerste nationale Structuurschema Groene Ruimte in 1993 zijn geïntroduceerd. De SGR vormt het meest harde landelijke beleidskader voor de ontwikkeling van de grote groengebieden. Het SGR heeft zes groengebieden aangewezen als groenbijdrage voor het Rijk voor VINEX bouwlocaties in de Randstad. Voor de concretisering van groen in relatie tot VINEX wordt dus verwezen naar een niet-VINEX planning- en uitvoeringsstructuur (SGR). Monitoring van de concretisering van groene verbindingen betreft gebieden buiten de VINEX woningbouwlocaties. Eventuele vertragingen van die realisatie zit VINEX woningbouw in fysieke zin dus niet in de weg. (Ministerie van VROM, 2003; p:65-70)

5. Verkeer en vervoer:

Vanwege het grote belang van een goede ontsluiting van de nieuwe VINEX locaties neemt 'verkeer en vervoer' een belangrijke plaats in de convenanten in. Gegeven

de doelstellingen van compacte verstedelijking en beteugeling van de groei van het autoverkeer ten tijde van de opstelling van de Vierde Nota en de VINEX, betreft dit thema vooral regionale openbaar-vervoerprojecten. Er zijn projecten die een directe relatie met de VINEX verstedelijkingsopgaven 1995-2005 hebben (V-projecten), deze hoeven niet persé in de convenanten vermeld te staan. Er bestaan ook projecten die buiten het afsprakenkader van convenanten vallen, maar die wel van betekenis kunnen zijn voor de ontsluiting van de VINEX locaties. (Ministerie van VROM, 2003; p:30-33)

6. Woningbouw en integraliteit:

De VINEX convenanten (met een looptijd tot en met 2004) en de daarin vastgelegde aantallen te bouwen woningen stammen uit 1995 en zijn gebaseerd op de toenmalige behoeftcijfers. Deze behoefte is inmiddels gestegen. De bouwopgave in het kader van verstedelijking tot 2010 ligt hoger dan het aantal op basis van de VINEX convenanten. Aangezien deze rapportage zich richt op de VINEX afspraken wordt hierin alleen gekeken naar de woningbouwafspraken zoals die in de VINEX convenanten zijn opgenomen. De gegevens van de woningbouwproductie over de jaren 1995 tot en met 2001 zijn afkomstig van het CBS. Omdat de CBS cijfers over geheel 2002 pas in het voorjaar van 2003 beschikbaar zullen zijn, is voor 2002 gebruik gemaakt van de in opdracht van VROM ontwikkelde korte termijn prognose. (Ministerie van VROM, 2003; p:73-76)

5.4 De eindrapportage en dan....

Het is belangrijk om te weten wat er met de voortgangsrapportage gebeurt na aanbidding aan de Tweede Kamer. Hoe het gerapporteerd wordt en hoe de kamercommissie ermee omgaat.

Na aanbidding van de eindrapportage aan de Tweede Kamer in april 2003 is er op 26 juni 2003 een algemeen overleg gevoerd door de vaste commissie voor Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, waar het stuk wordt behandeld. (zie bijlage 5) Er worden vragen door de leden van de commissie aan de minister gesteld over voornamelijk het achterlopen van de woningbouw volgens de conventafspraken. Aan de inhoud van de vragen kan opgevat worden dat de commissieleden de monitor hebben gebruikt als informatiebron. Als volgt een aantal notities uit het verslag die van toepassing zijn op dit onderzoek:

De heer Duivestijn vindt het vreemd dat de Kamer een technocratische evaluatie krijgt, die nauwelijks inzicht geeft in wat de echte oorzaken zijn. Hij ziet in de komende evaluaties graag een scherper beeld van hoe de processen zijn gelopen. Wat zijn nu precies de knelpunten van het achterop raken van de woningbouw? In de voortgangsrapportage verstedelijking VINEX staan een aantal gesignaleerde knelpunten, deze geven inzicht in de problemen.

De heer de Ruiter merkt op dat de netto - uitbreiding van huurwoningen in 2001 volgens de voortgangsrapportage met 5,2 % is gestegen.

De heer van As merkt op dat de rapportage van de woningbouw laat zien dat de uitvoering van de verstedelijking wat betreft de totale productie volgens de VINEX conventafspraken achterligt op het schema. Hij ziet hiervan graag de knelpunten.

In het antwoord van de minister wordt niet direct gerefereerd aan de monitor Voortgang Verstedelijking VINEX. Er worden wel uitspraken gedaan die voor dit onderzoek van belang zijn. Zo zegt de minister dat zij van plan is de intentie afspraken met de stedelijke regio's voor de periode 2000-2010 een vervolg te geven. Er worden definitieve afspraken gemaakt met grote gemeenten, provincies en stedelijke regio's over de woningproductie tot 2010 en waar nodig over de daarmee samenhangende openbaar vervoersontsluitingen en bodemsaneringproblematiek.

De minister vindt het niet gewenst om het huidige ruimtelijke ordening beleid los te laten. Zij zal komen met een nota 'Ruimte' en zij zal kijken naar de actualiteit van het ontwikkelde instrumentarium en bekijken of het voor de komende tijd nog passend is en of het beleid moet worden gecontinueerd.

Mevrouw Giskens heeft bij de nadere gedachtewisseling gevraagd waarom er niet een kwantitatieve doelstelling was op het punt van de woningbouwproductie. Daar werd op geantwoord dat het niet des rijksoverheids is om zo'n kwantitatieve doelstelling te hebben. Dat maakt het echter lastig om vervolgens te kijken waarom het wel of niet is gelukt. Zij wil daarom helderheid van de minister hoe het met dat soort doelstellingen zit, want dan kunnen er scherpere debatten worden gevoerd.

De monitor is er volgens het cluster E&M voor het signaleren van knelpunten in de VINEX convenantafspraken, om de Tweede Kamer te informeren en de bevindingen worden dan betrokken bij de diverse beleidsonderdelen. Op basis van de resultaten wordt een beleidsadvies geschreven door het cluster E&M, deze heeft alleen betrekking op het Ministerie van VROM. Het beleidsadvies is erop gericht om de knelpunten aan te pakken. Het cluster E&M schrijft een concept advies die doorgaans door de Rijksplanologische Commissie (RPC)¹⁸ wordt overgenomen. Het advies van de RPC wordt met de eindrapportage van de monitor naar de Raad voor de Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (RROM)¹⁹ gezonden. De RROM keurt de monitor en de adviezen goed of af. De beleidsconclusie behorende bij het rapport hebben niet alleen betrekking op VROM maar ook op de andere departementen.

Binnen het cluster E&M is na de behandeling in de Kamer het stuk betrokken geweest bij beleidsvorming in het algemeen (o.a. de nieuwe verstedelijkingsafspraken die gemaakt moeten gaan worden, de ontwikkeling van de Nota Ruimte en de ontwikkeling van het nieuwe asbestbeleid). Het is niet mogelijk hele concrete acties te benoemen die direct uit de rapportage voortkomen.

De gang van de monitor:

21 januari 2003: Rijksplanologische Commissie, bespreking van de rapportage "Voortgang Verstedelijking VINEX 2002". Hierbij adviseert de commissie, de rapportage naar de RROM te geleiden.

10 maart 2003: Het RPC advies is in de RROM behandeld en de adviezen zijn overgenomen. Achtereenvolgens is deze rapportage in de Minister Raad van 14 maart 2003 geaccordeerd.

17 april 2003: De rapportage "Voortgang verstedelijking VINEX 2002" wordt aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal verzonden.

26 juni 2003: De eindrapportage van de monitor "Voortgang Verstedelijking VINEX 2002" wordt behandeld in de kamercommissie voor ruimtelijke ordening, er worden een aantal vragen gesteld door kamerleden aan de minister.

¹⁸ De Rijksplanologische Commissie (RPC) is een advies commissie naar de RROM en kan gezien worden als een ambtelijk voorportaal.

¹⁹ De Raad voor de Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (RROM) is een onderraad van de ministerraad met als taak: Het voorbereiden van de besluitvorming over onderwerpen met belangrijke aspecten van, of consequenties voor de ruimtelijke ordening en/of het milieubeheer. De samenstelling is als volgt: de minister-president (voorzitter), de ministers van/voor: Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (coördinerend bewindspersoon), Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Grote Steden- en Integratiebeleid, Financiën, Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De staatssecretarissen van: Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (in het bijzonder belast met cultuur), Defensie, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Alsmede: enkele aan het onderwerp gerelateerde voorzitters van commissies en directeur - generaals. (almanak.overheid.nl)

Hoofdstuk 6. De interviews

6.1 Inleiding

In hoofdstuk drie staat de onderzoeksstrategie van deze scriptie beschreven. Er wordt vermeld dat er data verkregen wordt aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst met open vragen. (zie bijlagen 3 en 4) Deze vragen zijn gebaseerd op het theoretisch model. Er is getracht om alle betrokkenen van de monitor die belangrijk zijn voor dit onderzoek te interviewen. Dit zijn de contactpersonen van de provincies, kaderwetgebieden en departementen voor de monitor van 2002 (zie hoofdstuk 4). Alle respondenten van provincies en kaderwetgebieden zijn geïnterviewd (totaal 19). Van de departementale contactgroep is het niet gelukt om de contactpersoon van het Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (BZK) te interviewen. Dat heeft weinig invloed op de validiteit van het onderzoek. Het Ministerie van BZK was uitsluitend afschrift/agendalid. In totaal zijn er zes respondenten van de departementale contactgroep die geïnterviewd zijn en voor deze analyse worden gebruikt. Dit zijn de ministeries van Verkeer en Waterstaat; Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; Economische Zaken; Financiën en de Directoraten Generaal Milieu en Wonen. (zie bijlage 6) Het Directoraat Generaal Ruimte neemt als secretaris en penvoerder een aparte positie in, hier is met het interview rekening gehouden.

De respondenten hebben in vertrouwen gereageerd. In dit onderzoek zal daarom niks tot een bepaald persoon terug herleid kunnen worden. Omdat de respondenten 'vrijuit' konden spreken is er een betrouwbaar beeld ontstaan van de beeldvorming over de monitor Voortgang Verstedelijking VINEX 2002. In dit hoofdstuk worden de gegevens uit de interviews geanalyseerd. Om deze verzamelde kwalitatieve gegevens zo goed mogelijk te analyseren worden zij geclassificeerd. Deze classificatie gebeurt aan de hand van de actoren van het theoretisch model.

De vragenlijst voor de departementen verschilt met de vragenlijst voor de kaderwetgebieden en provincies. Dat komt omdat zij op een andere manier zijn betrokken bij de monitor. De provincies en kaderwetgebieden werden vooral gezien als toeleveranciers van informatie. Zij kregen via het onderzoeksbureau OTB vragen toegespeeld die moesten worden ingevuld. De gegevens van deze vragen waren de basis voor het voortgangsrapport. De departementen hebben ook informatie geleverd, maar werden niet gezien als hoofdleverancier van informatie. Zij hadden zitting in een departementale contactgroep waarin een actieve deelneming, aanlevering van informatie en een kritische beschouwing van tussenresultaten werd verwacht. Er zijn namelijk onderwerpen in de convenanten die ook op het beleidsveld van deze departementen liggen.

6.2 Analyse van de interviews

Er zijn open vragen gesteld aan de respondenten van provincies, kaderwetgebieden en departementen. Hierdoor is het moeilijk om een analyse te maken. Iedere respondent (in totaal 28) kan namelijk verschillende antwoorden op de vragen geven. Er is tijdens de interviews wel een bepaald beeld ontstaan over hoe het merendeel van de respondenten van provincies, kaderwetgebieden en departementen over het monitorsysteem en de bestuurlijke interacties denken. In deze paragraaf wordt geprobeerd dit beeld weer te geven, om het later bij de analyses en conclusies te gebruiken.

Bij de volgende analyse is het Directoraat Generaal Ruimte niet meegenomen. Het gaat om de interviews met de 25 respondenten van provincies, kaderwetgebieden en departementen. Voor hen dient de monitor bruikbaar gemaakt te worden. Er wordt bij de analyse geprobeerd de vragen te classificeren naar het monitorsysteem en naar de bestuurlijke interacties. Hierdoor ontstaat een beter overzicht voor het trekken van conclusies.

6.2.1 De bestuurlijke interacties

Een onderdeel voor de kwaliteit van bestuurlijke interacties is of de respondenten weten waarom de monitor er is en waarom er medewerking is gevraagd. Over dit onderwerp ging de eerste vraag in de interviews. Veertien van de negentien respondenten van kaderwetgebieden en provincies weten dat de resultaten van de monitor worden gebruikt om de Tweede Kamer voor te lichten over de voortgang van de VINEX verstedelijkingsafspraken. Dit is de oorspronkelijke doelstelling, wat vastgelegd is in de convenanten. Zeven respondenten hiervan denken dat de monitor een tweeledige doelstelling heeft; om de Kamer voor te lichten en voor VROM zelf. In de aankondigingsbrief van OTB van 4 juli 2002 staat: "Gaarne vragen wij Uw aandacht voor het volgende. Jaarlijks wordt de Tweede Kamer door de verantwoordelijke bewindspersoon geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van de in de VINEX-convenanten vastgelegde verstedelijkingsafspraken." (OTB, 2002; p: 8) In de aankondigingsbrief van DGR stond soortgelijke informatie. Deze brieven zijn naar de dagelijkse besturen van de kaderwetgebieden en de colleges van Gedeputeerde Staten van de provincies verzonden én naar de personen die te boek stonden als contactpersoon voor dat gebied. Toch zijn er nog vijf respondenten die deze informatie is ontgaan. Zij denken dat de monitor er alleen is om VROM op de hoogte te houden van de voortgang. Alle respondenten zouden moeten weten waar de monitor voor dient, ondanks het verzenden van de aankondigingsbrieven, met daarin de doelstelling, is het vijf respondenten ontgaan. Hieruit blijkt dat er iets mis is gegaan met de communicatie. Zij hebben deze brieven niet ontvangen vanuit de eigen organisatie, of zij hebben de brieven niet aandachtig genoeg gelezen. De respondent weet niet goed wat er met de resultaten van de monitor gebeurt en weet daardoor ook niet wat de provincie, of het kaderwetgebied zelf aan de monitor kan hebben. Hierdoor ontstaat er bij deze overheden weinig affectie met de monitor. De ambtenaren die belast zijn met het zoeken naar gegevens voor de monitor voelen weinig betrokkenheid. De zomerperiode, waarin de vragenlijsten verspreid zijn, wordt gezien als een slecht tijdstip om gegevens te verzamelen. Het kan zijn dat de persoon die de juiste gegevens weet te vinden net op vakantie is. Dit en het druk hebben met andere prioriteiten, kunnen leiden tot minimale respons.

Alle respondenten van de departementen zijn op de hoogte van het doel van de monitor. Er dient een beeld te worden verkregen van de voortgang van de VINEX convenanten. Hiermee wordt de Tweede Kamer voorgelicht. Departementen zitten in dezelfde bestuurslaag als het Ministerie van VROM, hierdoor begrijpen zij de verantwoordingsfunctie. Zij werken immers op dezelfde manier, maar dan op het eigen beleidsterrein.

Door middel van het interviewen van de betrokkenen is geprobeerd erachter te komen hoe de respondenten de bestuurlijke interacties ervaren. Aan de respondenten van provincies en kaderwetgebieden is gevraagd hoe zij de verhouding met VROM ervaren ten opzichte van de monitor. Slechts één van de twaalf provincies is van mening een goede verstandhouding met VROM te onderhouden. Bij de kaderwetgebieden is dit vier van de zeven. Er zijn naar verhouding meer kaderwetgebieden die betrokkenheid met de Rijksoverheid ervaren dan provincies. Hier is een verschil aan te merken tussen kaderwetgebieden en provincies. Kaderwetgebieden staan 'dichterbij' de overheid, er zijn meerdere onderwerpen waarmee zij met de overheid werken. Het ligt ook aan de respondent zelf, of hij/zij veel contact met de overheid ervaart. De overgebleven veertien van de in totaal negentien respondenten ondervinden weinig interactie met VROM. Negen respondenten hiervan ervaren het contact met VROM als een verplicht nummer. Het Ministerie neemt alleen contact op, omdat zij gegevens nodig heeft van de gebieden. Er wordt niet rechtstreeks met VROM gecommuniceerd. De communicatie is uitbesteed aan het onderzoeksbureau OTB en het monitoren gebeurt grotendeels schriftelijk.

Op de vraag hoe de respondenten van departementen de bestuurlijke verhouding met VROM en andere overheden ervaren, reageerden zij allen positief. Zij ondervinden allemaal een goede interactie ten opzichte van andere overheden en departementen.

In de interviews is gevraagd naar hoe de respondenten dachten over wat er met de resultaten van de monitor is gebeurd. Hierop antwoordden vijf respondenten van kaderwetgebieden en provincies dat VROM de resultaten van de monitor gebruikt voor beleidsaanpassingen. De overige veertien respondenten denken dat VROM niets met de resultaten aanvangt.

Vijf respondenten van departementen zijn van mening dat de monitor wordt gebruikt om knelpunten in de uitvoering te vinden. Deze respondenten zijn tevens van mening dat de monitor door VROM gebruikt wordt als inzet voor beleidsaanpassingen.

Alle respondenten zijn van mening dat het belangrijk is dat er iets gebeurt met de informatie die hij, of zij heeft geleverd. Naar aanleiding van alle informatie wordt er een heldere rapportage verwacht. Het merendeel van de respondenten zou graag meer willen zien van wat er met de resultaten gebeurd. Voorbeelden hiervan zijn; een terugkoppeling bij de betrokkenen, oplossen van gevonden knelpunten, nieuwe beleidsvoorstellen, of een gesprek naar aanleiding van de monitor. (zie bijlage 7 voor meer voorbeelden.)

Onder bestuurlijke interacties kan het gebruik van convenanten ook gerekend worden. De VINEX-convenanten regelen de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid voor de periode 1995 tot 2005. Zij bevatten afspraken tussen het rijk, de provincies en de kaderwetgebieden. Bij de kaderwetgebieden tekenden ook de bouwgemeenten mee. Door middel van deze convenanten wordt er meerjarige zekerheid geboden over de afstemming tussen wonen, werken, infrastructuur, groen en bodemsanering. Vier respondenten van kaderwetgebieden en provincies vinden het niet nodig om de verstedelijkingsafspraken in een convenant vast te leggen. De overige vijftien respondenten zijn wel tevreden over het instrument convenant. Negen van deze vijftien respondenten zijn van mening dat het werken met het instrument convenant, de uitvoering van de verstedelijkingsafspraken ook heeft bevorderd. Deze vraag is moeilijk te beantwoorden, omdat men nooit kan weten hoe de uitvoering van verstedelijkingsafspraken waren gelopen zonder het gebruik van convenanten. Een aantal van de respondenten vindt dat de conventaafspraken ook onder een andere noemer gemaakt kunnen worden. Het grootste gedeelte van de respondenten is het erover eens dat het werken met een convenant een goede vorm van samenwerking is. Bij de aanbevelingen van respondenten in bijlage 7 staan onder algemene opmerkingen nog een aantal aanwijzingen voor verbeteringen van het instrument convenant.

Alle respondenten van de departementen zijn voor het gebruik van convenanten als methodiek voor het bevestigen van afspraken.

6.2.2 Het monitorsysteem

De kwaliteit van het monitorsysteem wordt voor een groot deel bepaald door de kwaliteit van de informatie. Voor de kwaliteit van de informatie is het belangrijk dat er actuele en beleidsrelevante gegevens worden geleverd. Een belangrijke vraag hierbij is hoe de respondenten aan informatie zijn gekomen om de verschillende vragen te beantwoorden.

Zestien respondenten van provincies en kaderwetgebieden hebben de vragenlijsten ingevuld via gegevens uit de eigen organisatie. Bijvoorbeeld door het uitzetten van de vragen per beleidsveld bij personen die op het specifieke onderwerp werkzaam zijn. Van deze respondenten waren er zeven die hun informatie om de vragenlijsten in te vullen ook via gemeenten verkregen. Bij de meeste respondenten gaan de ambtenaren die belast zijn met het beleidsveld voor een bepaald onderwerp uit de vragenlijst op zoek naar de informatie die nodig is om dat gedeelte in te vullen.

Er is niet op alle vragen antwoord gegeven. De respondenten die een aantal vragen niet hebben beantwoord, geven als reden aan dat de onderwerpen van deze vragen geen betrekking hadden op hun gebied. Niet over elk onderwerp uit de vragenlijst waren, volgens bepaalde respondenten, afspraken gemaakt met de overheid, hierop kon daarom moeilijk antwoord worden gegeven. De monitor wordt erg uitgebreid gevonden door provincies met weinig VINEX locaties. De vragen kunnen soms te gedetailleerd zijn voor kleine ontwikkelingen in bijvoorbeeld niet randstad provincies, wat beantwoording bemoeilijkt.

Departementen werden geacht op een andere manier informatie te leveren. Zij kregen geen vragenlijsten toegespeeld, maar dienden aanwezig te zijn bij de departementale contactgroep. Slechts twee departementen hebben hieraan zitting genomen. Toch hebben vier van de zes departementen informatie geleverd voor de monitor. Hieruit blijkt dat informatiestromen op verschillende niveaus kunnen werken. Er is bij deze departementen namelijk contact geweest via e-mail.

Er zijn nog andere factoren die een rol spelen bij het monitorsysteem, zoals de manier van informatie winnen, het uiteindelijke resultaat van de monitor en of de juiste gegevens zijn vermeld in de eindrapportage. De provincies en kaderwetgebieden zijn door het onderzoeksbureau OTB, wat in opdracht van VROM werkt, benaderd voor het leveren van gegevens voor de monitor. Het OTB probeerde achter de gegevens te komen door vragenlijsten met de onderwerpen van de convenanten naar alle provincies en kaderwetgebieden op te sturen. Deze werden geacht de vragenlijsten ingevuld te retourneren. Drie van de negentien gebieden hebben geen gegevens geleverd. Hiervoor hadden de respondenten verschillende redenen zoals; "geen tijd en andere prioriteiten", "de monitor is niet nuttig genoeg om mijn tijd aan te besteden", "de monitor leeft niet bij mijn collega's die de informatie moeten leveren, hierdoor is er geen reactie van hen." Eén persoon had niet eens de moeite genomen om de vragenlijst in te zien. Van de 18 respondenten van provincies en kaderwetgebieden die de vragenlijsten hebben bestudeerd vonden acht personen de vragenlijsten in orde en tien personen vonden de vragenlijsten te uitgebreid. Het merendeel van de randstad gebieden die op alle onderwerpen van de vragenlijst een antwoord dienden te geven, vonden de vragenlijsten te uitgebreid. Zij moesten over elk onderwerp gegevens leveren. Voornamelijk de niet-randstad gebieden waren tevreden met de vragenlijsten. Het was vooral deze groep die meldde dat er bij de vragenlijsten een aantal onderwerpen zaten die helemaal niet voor hun gebied in de convenanten vermeld stonden. Zij hoefden hier dus ook geen antwoord op te geven, wat hen minder tijd en moeite kostte om de gegevens te leveren.

Van de in totaal 25 respondenten waren er 6 die de eindrapportage niet hadden doorgenomen. De redenen van deze zes respondenten waren divers: Van simpele desinteresse, nog geen tijd gehad, nog niet ontvangen vanuit de eigen organisatie, tot niet nodig voor mijn beleidsterrein. Van de overgebleven 19 respondenten vonden er elf dat de juiste gegevens waren vermeld. Drie respondenten hadden geen gegevens opgestuurd en konden dus geen reactie geven of de juiste gegevens vermeld waren. Hieruit kan worden opgemaakt dat het merendeel van de respondenten (11 van de 16) tevreden zijn over de gegevens die zij hadden aangeleverd bij het onderzoeksbureau, of bij DGR (voor de departementen) en hoe deze in de eindrapportage stonden.

Niet iedere respondent van provincies en kaderwetgebieden was tevreden over de vorm van de eindrapportage. Negen respondenten hadden de eindrapportage liever op een andere manier gezien. De uitgebreide manier van gegevens weergegeven werd regelmatig als negatief ervaren. Het is belangrijk dat de eindrapportage voldoet aan de eisen van de betrokkenen. Hierdoor kan het beter functioneren als vergelijkingsmateriaal. Bij de aanbevelingen van respondenten (zie bijlage 7) staan meer reacties van respondenten die de eindrapportage liever anders hadden gezien.

Alle respondenten vinden het belangrijk dat de gegevens juist worden weergegeven in de eindrapportage. Twee respondenten van departementen hechten er waarde aan dat er bij de kamerbehandeling de juiste cijfers worden gehanteerd over hun beleidsterrein. De ministeries hebben ook een verantwoordingsplicht en vinden het noodzakelijk dat de juiste gegevens worden gehanteerd.

In de interviews is een vraag gesteld of de respondenten het nuttig vinden dat er gemonitord wordt. Provincies en kaderwetgebieden vinden het over het algemeen nuttig dat de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de voortgang. De verstedelijkingsafspraken en besteding van middelen dienen gecontroleerd te worden en de politiek moet door middel van de monitor op de hoogte worden gehouden. Voor de eigen organisatie vinden de meeste respondenten de monitor niet nuttig. Het heeft voor hen een onduidelijke functie, ze weten niet goed wat er met de resultaten gebeurt, buiten de verantwoordingsfunctie om.

Van de respondenten van de departementen vinden er vijf de monitor een nuttig verschijnsel dat ook wordt gebruikt om knelpunten in de uitvoering op te sporen. Alle respondenten zijn op de hoogte van de verantwoordingsplicht ten opzichte van de Kamer. Departementen zitten in dezelfde bestuurslaag als het Ministerie van VROM, hierdoor begrijpen zij de verantwoordingsfunctie. Zij werken immers op dezelfde manier, maar ieder op het eigen beleidsterrein. Ondanks het nut dat gegeven wordt aan de monitor, zijn toch niet alle contactpersonen op de bijeenkomsten geweest. Hieruit kan men concluderen dat de bijeenkomsten niet noodzakelijk worden gevonden door de contactpersonen, omdat informatiestromen via andere wegen tot stand kunnen komen.

6.2.3 Bruikbaarheid van de monitor

In deze scriptie wordt onderzocht op welke manier de bruikbaarheid van de monitor vergroot kan worden voor provincies, kaderwetgebieden en departementen. Het is daarom van belang om te onderzoeken hoe de betrokkenen de bruikbaarheid van de monitor ervaren. De monitor dient een juist beeld te geven van de voortgang van de VINEX verstedelijkingsconvenanten. Een rapportage hiervan dient naar de Tweede Kamer te worden verzonden, zodat deze het beleid kan controleren.

Er is onderzocht wat de monitor voor de respondenten betekent en of zij de eindrapportage gebruiken bij hun eigen werkzaamheden. Het is tevens interessant om te weten hoe de respondenten denken over het gebruik van de monitor binnen VROM. En of de respondenten voor zichzelf een belang zien bij de monitor. In de interviews zijn hierover verschillende vragen gesteld. Zoals: "Vindt U dat U iets positiefs aan de monitor kan overhouden, heeft U er belang of een doel bij?" en "Vindt U het belangrijk/nuttig dat er een monitor wordt gehouden?".

Het overgrote deel van de respondenten van provincies en kaderwetgebieden heeft zelf geen belang om met de monitor mee te werken. Volgens hen wordt de informatie uit de monitor nauwelijks gebruikt in de eigen organisatie. Er zijn elf respondenten die de monitor gebruiken als vergelijkingsmateriaal. Bij deze vraag is er duidelijk een verschil te merken tussen de kaderwetgebieden en provincies. Alle (zeven) respondenten van kaderwetgebieden gebruiken de monitorresultaten ter vergelijking met andere gebieden. Tegenover vier van de twaalf respondenten van provincies. Dit kan komen omdat zij minder ander vergelijkingsmateriaal hebben dan provincies. Vergelijkingen zijn voor de provincies onderling moeilijk te maken, omdat zij veel van elkaar verschillen, met name randstad en niet-randstad provincies. Acht respondenten van provincies ervaren geen enkel nut bij de resultaten van de monitor. Er zijn twee provincies uit de randstad die de monitor gebruiken binnen de eigen organisatie. De monitor wordt dan gebruikt als extra informatie bij besprekingen, bijvoorbeeld over de nieuwe verstedelijkingsafspraken.

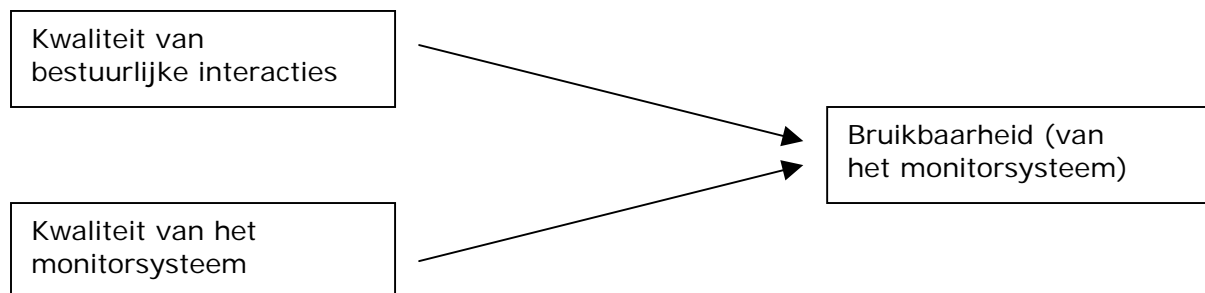
Slechts één van de zes respondenten van departementen zegt helemaal geen eigen belang te hebben bij de resultaten van de monitor. De overige vijf ervaren wel meer nut bij de monitor. Er zijn respondenten die meerdere contacten onderhouden over verstedelijkingsafspraken buiten deze monitor. Hiermee wordt duidelijk dat verstedelijking een onderdeel is van het beleidsveld van deze departementen. De monitor wordt door de departementen gebruikt als informatiebron voor overleggen. Er zijn twee respondenten die er waarde aan hechten dat er bij de kamerbehandeling juiste cijfers worden gehanteerd over hun beleidsterrein. De ministeries hebben zelf een verantwoordingsplicht en vinden het nuttig dat de gegevens in de monitor juist zijn.

Hoofdstuk 7. Analyse

7.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de interviews behandeld. Deze zijn een belangrijk onderdeel van de analyse en van de verweving van praktijk met theorie. Aan de hand van de antwoorden tijdens de interviews en de analyse van data materiaal wordt er onderzocht of de kwaliteit van het monitorsysteem en de kwaliteit van bestuurlijke interacties verbeterd kunnen worden, zodat de bruikbaarheid van de monitor wordt vergroot voor provincies, kaderwetgebieden en departementen.

Door gebruik te maken van het theoretisch model bij de analyse wordt er een verband gelegd tussen de theorie en de empirie. In het theoretisch model wordt ervan uitgegaan dat de bestuurlijke interacties en het monitorsysteem van invloed zijn op de bruikbaarheid van de monitor. (zie figuur)



Als volgt wordt er onderzocht of de veronderstelde verbanden van kwaliteit van bestuurlijke interacties en de kwaliteit van het monitorsysteem naar de bruikbaarheid van het monitorsysteem gevonden kunnen worden. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de gegevens uit de hoofdstukken 4, 5 en 6.

7.2 Kwaliteit van bestuurlijke interacties

De kwaliteit van bestuurlijke interacties wordt vastgelegd door te onderzoeken hoe de betrokkenen van het monitorproces de bestuurlijke verhoudingen ervaren. Er zijn tevens een aantal kernbegrippen die een belangrijk onderdeel vormen voor de kwaliteit van bestuurlijke interacties. Het gaat hierbij om de mate van onderling vertrouwen, de intensiteit van de communicatie en de toegevoegde waarde van de interactie. Er is in de theorie over bestuurlijke interacties geconcludeerd dat 'samenwerking' een veel terugkomend woord is wat gebruikt wordt bij omschrijvingen van dit begrip. Dat komt omdat er voor interacties meerdere partijen nodig zijn en er sprake is van samenwerking als partijen een interactie hebben die erop gericht is om de inspanningen op elkaar af te stemmen, zodat ze elkaar kunnen versterken. Bij de analyse van de kernbegrippen van bestuurlijke interactie worden de kenmerken van samenwerking gebruikt.

1. Mate van onderling vertrouwen

Voor een goed lopend interactieproces is het noodzakelijk dat er onderling vertrouwen wordt ontwikkeld. Er wordt gekeken naar de bestuurlijke verhoudingen van provincies, kaderwetgebieden en departementen met VROM om te bepalen of er sprake is van onderling vertrouwen.

Slechts één van de twaalf provincies is van mening een goede verstandhouding met VROM te onderhouden. Bij de kaderwetgebieden is dit vier van de zeven. Er zijn naar verhouding meer kaderwetgebieden die betrokkenheid met de Rijksoverheid ervaren dan provincies. Dit kan komen omdat kaderwetgebieden 'dichterbij' de overheid staan. Er zijn meerdere onderwerpen waarover interacties met het Rijk plaatsvinden. De overgebleven veertien van de in totaal negentien respondenten ondervinden weinig interactie met

VROM. Negen respondenten hiervan ervaren het contact met VROM als een verplicht nummer, omdat zij gegevens nodig heeft van de gebieden.

Het Ministerie van VROM heeft de vragen naar de thema's in relatie tot de woningbouw van de VINEX-convenanten uitbesteed aan het onderzoeksbureau OTB en het monitoren gebeurt grotendeels schriftelijk. Hiermee onderhouden zij een indirecte relatie met de kaderwetgebieden en provincies. Voor het onderling vertrouwen is het beter als de bestuurlijke verhoudingen goed verlopen. Dit betekent meerdere interacties en directe contacten.

De departementen ervaren een goede verstandhouding met VROM. Volgens hen verlopen de interacties op een goede manier. Je zou kunnen stellen dat hierdoor sprake is van onderling vertrouwen.

Het cluster Evaluatie & Monitoring (VROM) dat verantwoordelijk was voor het verzamelen van gegevens ervaart zelf geen goede interacties. De oorzaak hiervan is de ervaren matige reacties voor het leveren van gegevens voor de monitor door kaderwetgebieden en departementen en het feit dat er slechts twee departementen aanwezig zijn geweest tijdens de departementale contactgroep. Dit werkt niet bevorderend voor het vertrouwen vanuit VROM naar de andere actoren toe.

In totaal vinden vier respondenten het niet nodig om de verstedelijkingsafspraken in een convenant vast te leggen. De overige respondenten zijn tevreden over het instrument convenant. Het werken met een convenant wordt gezien als een goede vorm van samenwerking. Het onderling vertrouwen wordt hiermee versterkt, omdat er (bindende) afspraken worden vastgelegd tussen de betrokken partijen. Indien de afspraken niet worden gehaald, kunnen de partijen hierop worden aangesproken.

2. Intensiteit van de communicatie

Samenwerking vereist dat partijen communiceren. Als de intensiteit van de communicatie hoog ligt, zal dit ten goede komen aan de interacties. Partijen die al succesvol hebben samengewerkt zullen namelijk eerder een nieuwe samenwerking aangaan of de eerdere samenwerking intensiveren.

Bij de monitor is er sprake van samenwerking op verschillende terreinen en tussen verschillende organisaties. De Directoraten Generaal Wonen en Ruimte werken samen om de gegevens te verzamelen. Uiteindelijk verwerkt het cluster Evaluatie en Monitoring de gegevens. Er zijn interacties met verschillende departementen (departementale contactgroep) om de juiste informatie te verkrijgen. Provincies en kaderwetgebieden ervaren weinig interactie met het Ministerie van VROM. Er is volgens hen meer sprake van éénrichtingverkeer dan van samenwerking en er is sprake van een indirecte relatie, de gebieden krijgen een vragenlijst van een onderzoeksbureau toegespeeld en deze moet ingevuld terugkomen.

De partijen van de departementale contactgroep ervaren goede interacties met het ministerie van VROM. Zij hebben regelmatig onderling contact, ook over andere onderwerpen. De intensiteit van de communicatie met VROM ligt hier hoger dan bij de provincies en kaderwetgebieden met VROM.

Het is belangrijk om feiten te controleren met wat er gezegd wordt. De zes departementen ervaren allen een juiste verhouding op het gebied van bestuurlijke interacties. Toch zijn slechts twee departementen aanwezig geweest bij de departementale contactgroep. De communicatie heeft op een andere manier plaatsgevonden, via e-mail verkeer.

In principe is er één keer per jaar een interactie met VROM over de monitor en dat is wanneer de respondenten gegevens dienen te leveren. Er zou ook sprake moeten zijn van een terugkoppeling over wat er met de resultaten gebeurt. Indien er vaker gesproken kan worden van een communicatie komt dit de kwaliteit van de relaties ten goede. De omgangsnormen en omgangsvormen van de interacties zullen verbeterd moeten worden.

3. Toegevoegde waarde van de interactie

Het is belangrijk om te onderzoeken of de betrokkenen een toegevoegde waarde aan de interacties met VROM ervaren. Als er een waarde toekenning aan de interacties wordt verleend, zal er een besef ontstaan van de noodzaak hiervan.

Iedere actor uit de monitor heeft andere motivaties om betrokken te zijn bij de monitor, voor iedere partij is er een individuele reden tot toetreding. Hoofdstuk 4 geeft een duidelijk beeld over de manier waarop verschillende partijen betrokken zijn bij de monitor. De Tweede Kamer is betrokken, omdat zij een controle functie heeft. Hierdoor is het ministerie van VROM verplicht de Tweede Kamer te informeren over de voortgang van de VINEX-convenanten. Het ministerie van VROM is verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan. Vanuit overige departementen waarmee op het beleidsterrein onderwerpen kruisen, is medewerking gevraagd. Departementen hebben elkaar nodig omdat er op de beleidsterreinen raakvlakken zitten. Er dient samenhang bij beleid en evaluatie te zijn. Departementen werken mee aan de monitor om te zorgen dat de juiste gegevens voor hun beleidsterrein in de eindrapportage staan. Dat de eindrapportage naar de Tweede Kamer wordt gestuurd, speelt hierin een duidelijke rol. De provincies en kaderwetgebieden zijn betrokken bij de monitor doordat er gegevens van hen worden gevraagd.

Het overgrote deel van de respondenten van provincies en kaderwetgebieden ervaart voor zichzelf geen belang om met de monitor mee te werken, omdat in de eigen organisatie weinig gebruik wordt gemaakt van de resultaten. Elf respondenten van kaderwetgebieden en provincies gebruiken de monitor als vergelijkingsmateriaal en twee respondenten gebruiken de resultaten ook nog bij besprekingen over het onderwerp.

Departementen dienen zich voor het onderwerp van hun beleidsterrein te verantwoorden aan de Tweede Kamer. Dit gebeurt via de eindrapportage van de monitor die aan de Kamer wordt aangeboden.

Vijf respondenten van provincies en kaderwetgebieden en vijf respondenten van departementen denken dat VROM de resultaten van de monitor gebruikt voor het opsporen van knelpunten in de uitvoering en als inzet voor beleidsaanpassingen. Dit wordt tevens gezien als een toegevoegde waarde, omdat de betrokkenen graag zien dat de knelpunten in de uitvoering in hun gebied worden opgelost.

Monitoren is niet alleen het meten, maar door de interacties die aan de resultaten ten grondslag liggen ontstaat er toegevoegde waarde.

Deze drie kernbegrippen staan ook onderling in verbinding. Als de betrokkenen de toegevoegde waarde inzien van interacties zal dit ten goede komen aan de intensiteit. Wanneer er een grotere intensiteit is van de interacties zal het vertrouwen tussen de partijen toenemen en omgekeerd.

De partijen die de informatie voor de monitor moeten leveren (provincies en kaderwetgebieden) ervaren minder goede interacties met het ministerie van VROM. Dit komt door de bestuurlijke verhoudingen. Departementen zien zichzelf als gelijkwaardige partners, zij controleren de gegevens en leveren eventueel extra informatie voor de monitor. Provincies en kaderwetgebieden ervaren dat zij als 'lagere overheid' aan het ministerie gegevens *moeten* leveren. Dit schaadt het onderling vertrouwen en provincies en kaderwetgebieden ervaren zelf geen toegevoegde waarde om met de monitor mee te werken. Er is slechte één keer per jaar communicatie over de monitor en dat is wanneer de gegevens geleverd moeten worden.

Het Directoraat-generaal Ruimte (DGR) dat verantwoordelijk is voor het opstellen van de monitor ervaart vanuit alle betrokken partijen weinig medewerking bij het opzetten van de monitor. Dit is schadelijk voor de vertrouwensrelatie.

Er kan nu geconcludeerd worden dat de bestuurlijke interacties ten tijde van het monitorproces van de monitor Voortgang Verstedelijking VINEX 2002 niet optimaal waren, vooral het contact tussen de provincies en kaderwetgebieden met DGR had positiever gekund.

7.3 Kwaliteit van het monitorsysteem

De kwaliteit van het monitorsysteem hangt voor een deel af van vijf criteria, die vastgelegd zijn in hoofdstuk 2. Het is tevens van belang voor de kwaliteit van het monitorsysteem dat de doelstelling bekend is en wordt behaald. Een goede monitor levert een actueel beeld op van het te volgen proces. Er wordt nu gekeken of de monitor Voortgang Verstedelijking VINEX 2002 aan deze vijf criteria voldoet. De gegevens worden gehaald uit de data en de analyse van de interviews.

1. De informatieverzameling dient periodiek en systematisch te worden uitgevoerd.

De informatieverzameling gebeurt jaarlijks van 1995 tot 2005. Dit is precies de looptijd van de convenanten. De informatieverzameling gebeurt niet systematisch, omdat men voor het verzamelen van gegevens voor de monitor gebruik maakt van verschillende onderzoeksbureaus. Kaderwetgebieden en provincies hebben aangegeven dat dit erg verwarrend kan zijn. De vragen kwamen hierdoor niet ieder jaar rond dezelfde tijd binnen.

Niet alle convenanten zijn identiek, sommige afspraken bevatten niet alle thema's. Hierdoor zal het monitoronderzoek naar de voortgang van de vijf thema's niet alle convenantgebieden omvatten.

2. De monitor bevat actuele informatie.

De informatie mag niet verouderd zijn. Helaas is het het onderzoeksbureau OTB niet gelukt om voor alle onderwerpen complete actuele informatie te verzamelen. Voor deze onderwerpen is besloten om gebruik te maken van de resultaten van het voorgaande jaar. Drie respondenten van provincies hebben helemaal geen reactie gegeven op de vragenlijsten. Er is tevens niet op alle vragen antwoord gegeven. De respondenten die een aantal vragen niet hebben beantwoord, geven als reden aan dat de onderwerpen van deze vragen geen betrekking hadden op hun gebied. De monitor wordt erg uitgebreid gevonden door provincies met weinig VINEX locaties. De vragen kunnen soms te gedetailleerd zijn voor kleine ontwikkelingen in bijvoorbeeld niet-randstad provincies, wat beantwoording bemoeilijkt.

3. De gebruikte indicatoren blijven hetzelfde.

Voor zinvol monitoren is het belangrijk dat de indicatoren hetzelfde blijven. Dit is van essentieel belang, omdat er anders geen vergelijkingen met uitkomsten kunnen worden getrokken. Door gebruik te maken van verschillende onderzoeksbureaus zijn er verschillende gegevens opgevraagd. Het wordt dan moeilijker om een monitor te vergelijken met andere jaren.

Het kan nuttig zijn om nieuwe indicatoren toe te voegen, omdat de omstandigheden zo kunnen veranderen dat een monitor niet meer voldoet aan de eisen van de tijd. Door veranderde maatschappelijke ontwikkelingen is het moeilijk om het onderwerp werklocaties te monitoren. Er worden andere indicatoren gebruikt. De woningbehoefte is inmiddels gestegen, maar dit heeft verder geen gevolgen voor de monitor.

4. De verzamelde informatie is beleidsrelevant.

De informatie die wordt opgevraagd voor de woningbouw is vastgelegd in de convenanten. Voor de overige thema's bestaan niet voor alle onderwerpen vaste afspraken in de convenanten. De afspraken voor groene verbindingen zijn vastgelegd in het Structuurschema Groene Ruimte, monitoring hiervan treft tevens gebieden buiten de VINEX woningbouwlocaties. Deze zijn voor de monitor niet relevant, vertragingen van de realisatie zit VINEX woningbouw in fysieke zin tevens niet in de weg.

5. De monitor kent een ijkpunt.

Uitkomsten moeten ergens tegen afgezet kunnen worden, er dient een ijkpunt te zijn. Bij deze monitor is dat een gewenste situatie in de toekomst, namelijk het aantal huizen in 2005. De thema's buiten het thema woningbouw hebben geen enkele tijdsafspraken in de convenanten.

De kwaliteit van het monitorsysteem wordt onderzocht aan de hand van de vijf criteria die een voorwaarde zijn voor een valide monitor. Uit bovenstaande blijkt dat de monitor niet aan alle criteria voldoet. De informatieverzameling is niet systematisch en door het gebruik van verschillende onderzoeksbureaus zijn er bepaalde indicatoren veranderd. Niet alle informatie is actueel en omdat niet alle thema's een tijdsafspraken hebben is er hiervoor geen ijkpunt en kan het zijn dat de informatie niet beleidsrelevant is. Er kan een vraagteken gezet worden bij de betrouwbaarheid van de verzamelde gegevens. De respondenten haalden de gegevens om de vragenlijst in te vullen via de eigen organisatie. Er blijkt dat de ambtenaren die hiermee belast zijn niet veel nut zien in het leveren van de gegevens, hierdoor kan het zijn dat zij niet aan optimale informatie komen. Er waren tevens een aantal klachten over een te uitgebreide vragenlijst. Hierdoor zijn niet alle vragen beantwoord. Verder zijn de informatiestromen vanuit de departementen op een andere manier tot stand gekomen dan verwacht vanuit het cluster E&M.

Via de interviews is tevens duidelijk geworden dat negen respondenten van provincies en kaderwetgebieden de eindrapportage liever op een andere manier hadden zien vormgegeven. De uitgebreide manier van gegevens weergegeven werd regelmatig als negatief ervaren. Het is belangrijk dat de eindrapportage voldoet aan de eisen van de betrokkenen, waardoor het beter kan functioneren als vergelijkingsmateriaal. Een reactie die regelmatig voorkwam bij de aanbevelingen van provincies en kaderwetgebieden is dat zij graag een betere terugkoppeling zagen over wat er met de resultaten gedaan wordt.

Het grootste gedeelte van de respondenten vond het nuttig dat de Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de voortgang. De verstedelijkingsafspraken en besteding van middelen dienen gecontroleerd te worden en de politiek moet door middel van de monitor op de hoogte worden gehouden.

Er kan geconcludeerd worden dat de ervaren mate van kwaliteit van het monitorsysteem volgens de criteria niet hoog is. De doelstelling van de monitor is het verkrijgen van voortschrijdend inzicht in de praktijk van de uitvoering van de zogenaamde VINEX-convenanten. Aan de hand van de bovenstaande criteria kan tevens geconcludeerd worden dat het inzicht in de voortgang van de uitvoering van de verstedelijkingsconvenanten in de monitor van 2002 niet optimaal is. Dit komt met name door de verminderde actuele informatie in de monitor, wat een belangrijk punt is voor de kwaliteit.

7.4 Verbanden naar de bruikbaarheid van het monitorsysteem

In dit onderzoek is aangenomen dat de bruikbaarheid van de monitor afhankelijk is van de kwaliteit van bestuurlijke interacties en de kwaliteit van het monitorsysteem. Er is geconcludeerd dat de kwaliteit van het monitorsysteem aan de hand van de vijf criteria voor een bruikbare monitor niet voldoet. De redenen kunnen worden gezocht bij de VINEX-convenanten. De thema's waarop gemonitord wordt staan niet allemaal vermeld, waardoor er geen ijkpunt is. Verder is er door de matige medewerking van provincies en kaderwetgebieden niet voor alle onderwerpen actuele informatie geleverd. Er is tevens geconcludeerd dat de kwaliteit van bestuurlijke interacties niet optimaal is. De intensiteit van de interacties ligt niet hoog, waardoor er minder onderling vertrouwen heerst. Er dienen betere inzichten voor de partijen te komen van de toegevoegde waarde van interacties. Departementen ervaren goede relaties met andere overheden. Daarentegen maken zij gebruik van informatiestromen volgens eigen methoden. Vooral het contact tussen provincies en kaderwetgebieden met het cluster E&M had positiever gekund. Voor

een gedegen informatieverzameling is het belangrijk dat de verhoudingen juist zijn en er een vertrouwensrelatie heerst. De respondenten dienen te weten waarom zij informatie leveren en wat ze er zelf nog aan kunnen hebben om de monitor bruikbaar te maken. Een grotere motivatie voor het leveren van gegevens geeft een kwalitatief beter resultaat.

Het is voor de huidige bruikbaarheid van de monitor belangrijk dat de doelstelling wordt gehaald. Op pagina 1 van de Monitor Voortgang Verstedelijking VINEX 2002 staat dat het hoofddoel van deze regelmatige monitoring is; 'het verkrijgen van voortschrijdend inzicht in de praktijk van de uitvoering van de zogenaamde Vinex-convenanten'. De Tweede Kamer moet met dit rapport geïnformeerd worden en er kan verantwoording over worden afgelegd. De opgedane inzichten kunnen gebruikt worden om knelpunten op te sporen en waar nodig de beleidsuitvoering aan te scherpen. Dit laatste is een doel wat het cluster Evaluatie & Monitoring aan de monitor heeft toegekend. De hoofddoelstelling is het verkrijgen van inzicht in de voortgang. Door middel van de eindrapportage is de Tweede Kamer geïnformeerd. Zij hebben gebruik gemaakt van de monitor via het algemeen overleg van de vaste commissie voor VROM. Door falen van het monitorsysteem en de niet optimale interacties kan het zijn dat er onvolkomenheden in de eindrapportage vermeld staan. Hierdoor is de monitor minder bruikbaar geworden.

Er kunnen actoren onderscheiden worden die de bruikbaarheid van de monitor beïnvloeden. Het monitorsysteem moet ervoor zorgen dat de juiste informatie wordt gevraagd. De ontbrekende thema's in de convenanten zorgden hierbij voor moeilijkheden. De informatievoorziening was niet optimaal. De vragenlijsten waren te uitgebreid en de noodzaak voor medewerking aan de monitor werd door de respondenten niet ingezien. Omdat de onderlinge interacties tussen VROM en provincies en kaderwetgebieden niet vloeiend verlopen wordt het nut van de monitor voor hen ook niet duidelijk. Het informatieproces wordt niet 'rond' gegaan, omdat er geen terugkoppeling plaats vindt naar de respondenten over wat er met de gegevens gebeurt. Hierdoor weet VROM niet wat er verbeterd kan worden aan het monitorproces en blijft dit hetzelfde.

Er kan nu worden geconcludeerd dat er verbanden zijn tussen de kwaliteit van bestuurlijke interacties en kwaliteit van het monitorsysteem met de bruikbaarheid van de monitor. Als deze aangepast worden kan de bruikbaarheid van de monitor vergroot worden voor provincies, kaderwetgebieden en departementen.

Hoofdstuk 8. Conclusies & aanbevelingen

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de conclusie verbonden aan de analyse. Dit wordt gebruikt om de deelvragen en de probleemstelling te beantwoorden. Tevens worden er aanbevelingen gedaan voor een monitor met een grotere bruikbaarheid op basis van de conclusie.

8.2 Conclusie

Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek is, dat er wordt aangenomen dat wanneer VROM de provincies, kaderwetgebieden en departementen in de rol van gebruiker van het monitorsysteem ziet, hiermee de bruikbaarheid van de monitor wordt vergroot. De achtergrond hiervan is indien deze partijen zelf toegevoegde waarde ervaren aan een interactie, zij eerder bereid zijn medewerking te verlenen. Dan pas worden er dus waardevolle gegevens voor de monitor geleverd.

Er kan hierop voortgebouwd worden, door het monitorsysteem meer aan de wensen van de betrokken partijen aan te passen en de interacties te verbeteren.

De kwaliteit van de monitor moet volgens de criteria van een bruikbare monitor aangepast worden. Vanuit de ervaringen van de huidige convenantafspraken kan er geleerd worden. Om ervoor te zorgen dat de informatieverzameling periodiek en systematisch gebeurt is het verstandig om jaarlijks door dezelfde organisatie te laten monitoren en op hetzelfde tijdstip in het jaar. Bij voorkeur worden de gegevens door VROM zelf verworven. Door de intensiteit van de contacten zal de vertrouwensrelatie met provincies en kaderwetgebieden verbeterd worden. Voor de toegevoegde waarde van de interacties is het noodzakelijk dat de partijen de resultaten van de monitor kunnen gebruiken. De informatie moet hiervoor beleidsrelevant zijn en de indicatoren voor het trekken van vergelijkingen dienen hetzelfde te blijven. Als de toegevoegde waarde van de monitor bekend is bij de betrokken partijen, zullen zij meer zien in de interactie en proberen gegevens te leveren. Een belangrijk punt is dus er voor te zorgen dat er actuele informatie in de monitor komt te staan. In de convenantafspraken dienen voor alle onderwerpen die in de monitor voorkomen ijkpunten vastgelegd te worden, zodat de uitkomsten ergens tegen afgezet kunnen worden.

De kwaliteit van het monitorproces hangt voor een groot deel samen met de bestuurlijke interacties. Om het onderling vertrouwen te versterken dient er regelmatig contact te zijn tussen VROM en de betrokkenen. Hiervoor dient VROM zelf de gegevens te verzamelen en de intensiteit van de interacties te vergroten. Door ook een terugkoppeling te geven van wat er met de resultaten gebeurt zal de toegevoegde waarde van de interactie stijgen.

Ook vanuit de netwerkbenadering dient VROM te beseffen dat zij provincies en kaderwetgebieden nodig heeft. Overheden zijn volgens de netwerkbenadering afhankelijk van elkaar. VROM wil graag gegevens van deze overheden, maar zij dient hen ook wat te geven. Hiervoor is samenwerking nodig. Als samenwerking goed verloopt, vertrouwt men erop dat nieuwe samenwerking ook voorspoedig zal verlopen.

8.3 Beantwoording deelvragen

Als volgt worden de deelvragen beantwoord:

- Op welke manier worden gegevens voor de monitor verkregen? Kan dit verbeterd worden?

Voor de monitor Voortgang Verstedelijking VINEX 2002 zijn er gegevens verkregen via vragenlijsten die opgestuurd zijn door een onderzoeksbureau (OTB). Niet iedere provincie of kaderwetgebied heeft de gegevens die gevraagd werden geleverd door de vragenlijst terug te zenden. Hierop was er telefonisch en een enkele keer persoonlijk contact via

een interview door medewerkers van het onderzoeksbureau om aan de juiste gegevens te komen. De vragenlijsten werden erg uitgebreid gevonden. Er zijn standaard vragenlijsten naar ieder gebied verstuurd. Omdat niet in alle gebieden voor alle onderwerpen convenantsafspraken zijn gemaakt, kan hier moeilijk antwoord op worden gegeven. Het is verstandig als VROM eerst uitzoekt welke gegevens er al zijn voor een gebied en hierna dienen er gerichte vragen gesteld te worden over de informatie die nog ontbreekt. In principe is het sturen van een vragenlijst naar provincies en kaderwetgebieden een goede manier om gegevens in te winnen voor de monitor. Er moet dan wel een juiste verstandhouding en vertrouwensrelatie zijn met deze overheden. Door gerichte bevraging wordt het vertrouwen vergroot. Om de toegevoegde waarde van de interactie weer te geven dienen de respondenten te weten waarom er gegevens worden verzameld en wat ermee wordt gedaan. Om deze verstandhouding te bevorderen is het noodzakelijk om bestuurlijke interacties aan te gaan. De gegevensvrager moet laten weten dat het voor hem belangrijk is dat er juiste informatie tijdig wordt toegespeeld.

De departementen zijn ervoor om de gegevens te controleren en eventueel aan te vullen, dit gebeurde met 2 departementen in een contactgroep en met andere departementen via e-mail verkeer. Departementen zijn nodig voor inkleuring van de resultaten. Ook zij dienen de toegevoegde waarde van de interacties te ervaren om meer betrokkenheid te voelen bij de aanwezigheid van de departementale contactgroep.

- Kunnen er redenen worden gevonden waardoor er minder bereidheid is voor het leveren van informatie voor de monitor door provincies, kaderwetgebieden en departementen?

Provincies, kaderwetgebieden en departementen zijn eerder bereid tot het leveren van informatie voor de monitor als zij een toegevoegde waarde aan de interactie ervaren. De eindrapportage wordt door een aantal provincies en kaderwetgebieden gebruikt voor vergelijkingen en door departementen voor verantwoording aan de Tweede Kamer voor het eigen beleidsterrein. Dit is blijkbaar niet voldoende om meer tijd in de monitor te investeren. Er is weinig intensiteit in de interacties tussen VROM en provincies en kaderwetgebieden. De communicatie gebeurt indirect en schriftelijk. Het is hierdoor moeilijk om een onderlinge vertrouwensrelatie op te bouwen. Provincies en kaderwetgebieden voelen daardoor weinig betrokkenheid met de monitor. Zij zullen dus minder bereid zijn om tijd te besteden voor het leveren van informatie voor de monitor. Provincies en kaderwetgebieden zijn slecht op de hoogte van de functie van de monitor voor de Kamer en hebben het idee dat er weinig met de resultaten gebeurt binnen VROM. Door de intensiteit van de interacties te vergroten moet hierin verandering worden aangebracht. VROM dient aan de gebieden te laten weten wat er met de resultaten gebeurt en dat het kan leiden tot het oplossen van knelpunten en beleidsaanpassingen. Een terugkoppeling van wat er met de resultaten wordt gedaan is hiervoor relevant.

- Kan de monitor bruikbaar gemaakt worden voor provincies, kaderwetgebieden en departementen door aanpassing van het monitorsysteem?

In de conclusie is geconstateerd hoe het monitorsysteem kan worden aangepast om bruikbaar te worden. Hier werd in het algemeen op ingegaan door ervoor te zorgen dat de monitor aan de vijf criteria van een bruikbare monitor voldoet. Het is tevens mogelijk om het monitorsysteem aan te passen en op deze manier meer te laten richten op andere gebruikers. Hiervoor dient er nagegaan te worden aan welke informatie provincies, kaderwetgebieden en departementen behoefte hebben. Er werd al aangegeven in de interviews dat een aantal gebieden de monitor gebruikt voor vergelijkingen. Tevens zijn er twee respondenten van kaderwetgebieden en provincies die de monitor gebruiken bij overleggen over het onderwerp. VROM gebruikt de monitor voor beleidsaanpassingen en het oplossen van knelpunten in het gebied. Om te zorgen dat de monitor voor provincies en kaderwetgebieden bruikbaar wordt gemaakt, moeten de informatievragen waar zij behoefte aan hebben in het monitorsysteem

verwerkt worden. Als de monitor meer leeft bij de betrokkenen door interessante informatie zal deze eerder gebruikt worden bij overleggen in de eigen organisatie en voor het doen van vergelijkingen. De resultaten van de monitor zullen dan voor provincies, kaderwetgebieden en departementen meer bruikbaar zijn.

- Kan de monitor bruikbaar gemaakt worden voor provincies, kaderwetgebieden en departementen door de bestuurlijke interacties aan te passen?

Door aanpassing van het monitorsysteem om de monitor bruikbaar te maken zijn tevens aanpassingen gedaan op het gebied van bestuurlijke interacties. Indien er verbeterde bestuurlijke interacties plaatsvinden tijdens het monitorproces, beseffen provincies en kaderwetgebieden meer waarvoor de monitor gebruikt kan worden. Er ontstaat hierdoor een besef dat er toegevoegde waarde aan de interactie kan zitten en er wordt meer medewerking verleend. Hierdoor ontstaat er een verbeterde vertrouwensrelatie met VROM, wat de communicatie bevordert. Er kan nu door VROM duidelijk worden gemaakt wat er met de monitor wordt gedaan na de eindrapportage. Het doen van beleidsaanpassingen is voor de provincies en kaderwetgebieden namelijk zelf ook gunstig.

8.3 Beantwoording probleemstelling

De probleemstelling luidt:

Hoe wordt het monitorsysteem over de voortgang van de VINEX verstedelijkingsconvenanten bruikbaar gemaakt voor provincies, kaderwetgebieden en departementen (naast de Tweede Kamer)?

Om een antwoord te vinden op de probleemstelling wordt er gebruikt gemaakt van de analyse en van de conclusies uit de deelvragen. Om het monitorsysteem bruikbaar te maken voor provincies, kaderwetgebieden en departementen is er een aanpassing van het monitorsysteem en een aanpassing van de bestuurlijke interacties nodig. Het is uitermate belangrijk dat het ministerie van VROM met daarin het cluster Evaluatie & Monitoring, dat verantwoordelijk is voor het opstellen van de monitor, inziet dat zij provincies, kaderwetgebieden en departementen nodig heeft voor het leveren van gegevens van de monitor. Zij dienen te beseffen dat voor het beste resultaat en bruikbaarheid van de monitor er kwalitatief goede bestuurlijke interacties dienen plaats te vinden. Door provincies, kaderwetgebieden en departementen te zien in de rol van gebruiker zullen de bestuurlijke interacties verbeterd worden. Het monitorsysteem dient nu te worden aangepast met de informatievragen die relevant zijn voor deze overheden.

Het monitorsysteem dient aangepast te worden. Nu wordt er gehandeld door VROM vanuit het idee dat provincies, kaderwetgebieden en departementen nodig zijn om informatie te verzamelen en dat deze informatie alleen dient om het ter verantwoording aan de Tweede Kamer te leveren. Er dient juist gewerkt te worden vanuit het idee dat provincies, kaderwetgebieden en departementen zelf ook iets aan de informatie kunnen hebben. Zij moeten zich namelijk ook verantwoorden en willen graag knelpunten die ze tegenkomen oplossen. De monitor heeft op deze manier een signaleringsfunctie voor knelpunten. Er moet hiervoor een goede interactie zijn tussen de overheden. VROM dient na te gaan aan welke informatie er behoefte is voor provincies en kaderwetgebieden. Zodat zij de monitor hierop kunnen aanpassen. Er dient een goed contact te zijn tussen de betrokkenen en het ministerie. Het ministerie dient bij het overhandigen van de vragenlijsten duidelijk aan te geven welk nut de monitor heeft en kan hebben voor provincies en kaderwetgebieden. Er dient zeker persoonlijk contact te zijn na het gereed komen van de eindrapportage. VROM dient aan de respondenten te verantwoorden wat er gebeurt is met de resultaten en welke beleidsadviezen naar aanleiding hiervan zijn geschreven. Zij dient open te staan voor inbreng van verbeteringen vanuit de respondenten.

Er dient een gemeenschappelijke beeldvorming te ontstaan over de informatie die het monitorsysteem dient op te vragen.

Na deze conclusie zijn er nog een aantal overpeinzingen over de bruikbaarheid van de monitor Voortgang Verstedelijking VINEX die niet direct behandeld zijn bij de vragen. De monitor kan door verschillende partijen op een andere manier gebruikt worden. De Tweede Kamer gebruikt de monitor om de regering te controleren. Het ministerie van VROM gebruikt de monitor om verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer. Zij wil zelf op de hoogte blijven van de voortgang van de VINEX-convenanten en er wordt een beleidsadvies als reactie op de eindrapportage geschreven, wat kan leiden tot beleidsaanpassingen. De overige departementen dienen ook verantwoording af te leggen voor de onderwerpen van de monitor op hun beleidsterrein. Mogelijk kan dit leiden tot aanpassingen van het beleid op hun terrein. Provincies en kaderwetgebieden hebben als overheid ook een verantwoordingsfunctie. Naar de burgers en naar het Rijk. Zij moeten kunnen aantonen dat het 'geld' voor de verstedelijkingsafspraken op een juiste manier wordt besteed. Het is voor provincies en kaderwetgebieden verstandig om zelf ook op de hoogte te zijn van de voortgang in het gebied. Zij moeten immers controleren of het beleid goed wordt uitgevoerd. Is dit niet het geval kan de monitor leiden tot het oplossen van de knelpunten, wellicht in samenwerking met het Rijk. Door mee te werken met de monitor en gebruik te maken van de interacties, kan een betere relatie met het Rijk ontstaan. Dit schept mogelijkheden voor een bruikbaarder monitorsysteem in de toekomst.

Er dienen verbeteringen op het gebied van bestuurlijke interacties en op het gebied van het monitorsysteem te komen. Zodat met name provincies en kaderwetgebieden zich ervan bewust zijn dat de monitor voor deze bovenstaande doeleinden gebruikt kan worden.

8.4 Aanbevelingen

De ervaringen die zijn opgedaan tijdens het onderzoek kunnen omgezet worden in aanbevelingen om de monitor Voortgang Verstedelijking VINEX beter te laten verlopen. Het is duidelijk dat VROM moet inzien dat zij provincies en kaderwetgebieden nodig heeft voor het verzamelen van gegevens. De relatie tussen hen moet verbeterd worden. VROM moet proberen de bruikbaarheid van de monitor voor provincies en kaderwetgebieden te vergroten. Dit kan door de toegevoegde waarde van de interactie voor hen te verhogen, door het monitorsysteem aan te passen aan informatievragen waar zij behoefte aan hebben (vergelijkingen). Er moet vaker contact komen over de monitor, bijvoorbeeld met een terugkoppeling over wat er met de resultaten wordt gedaan. De vertrouwensrelatie zal dan verbeterd worden, wat leidt tot verbeterde interacties.

Het belangrijkste punt om meer draagvlak te creëren voor de monitor is de bruikbaarheid te vergroten. Voor een kwalitatief betere monitor, moet zij niet alleen gezien worden als een verplichte verantwoordingsfunctie. Er moet voor gezorgd worden dat provincies en kaderwetgebieden de monitor zelf gaan gebruiken, zij hebben immers ook een eigen verantwoordingsverplichting. Decentrale overheden moeten ervan bewust worden dat de monitor aanleiding kan zijn voor beleidsaanpassingen.

Departementen dienen hun informatiestromen aan te passen aan het monitorsysteem. Het moet duidelijk zijn dat zij verwacht worden op de bijeenkomsten te komen.

Uit de reacties van respondenten van decentrale overheden komt duidelijk naar voren dat er meer behoefte is aan communicatie met het ministerie van VROM over de resultaten van de monitor. Hiervoor kan een taak liggen bij de accountmanagers. Zij kunnen als intermediair optreden voor VROM en de provincies. Er moet een regelmatig contact zijn vanuit beide richtingen met de accountmanager, zodat er adequaat opgetreden kan worden. Knelpunten worden in een vroeg stadium ontdekt en VROM kan hier direct op reageren.

Verder is het belangrijk dat er bij de volgende verstedelijkingsafspraken rekening wordt gehouden met een monitor. De ijkpunten en de indicatoren dienen vooraf vastgelegd te worden, zodat hierbij geen onduidelijkheden meer ontstaan bij het monitoren.

Alle respondenten moeten op de hoogte zijn van wat het doel en het nut van de monitor is, alleen het verzenden van een brief is zoals gebleken niet voldoende. Bij de vragenlijsten zou een toevoeging kunnen over de doelstelling van de monitor, hierdoor weet de ambtenaar die belast is met het zoeken van gegevens meteen waarvoor hij/zij meewerkt. Bij een persoonlijk gesprek vooraf aan de monitor, zou de noodzaak van de monitor verteld moeten worden. Bij een afsluitende bijeenkomst na de monitor, over de resultaten, zou het nut ook vermeld kunnen worden.

Aan de hand van de resultaten van een monitor kunnen er beleidsaanpassingen worden gedaan. Bij het ministerie van VROM gebeurt dit ook, het is alleen moeilijk te bepalen of bepaalde beleidsvoorstellen direct uit de monitor voortkomen en wanneer dat gebeurt. Hierdoor bestaat er geen duidelijk overzicht van wat er precies met de resultaten van de monitor gebeurt binnen VROM en kunnen respondenten dat ook moeilijk achterhalen. VROM moet hierop reageren en bijvoorbeeld bij de afsluitende bijeenkomst kunnen vertellen wat zij met de conclusies vanuit de monitor van plan zijn.

De respondenten moeten meer vanaf het begin af aan bij het proces betrokken worden, bijvoorbeeld door het aangaan van een eerste intake gesprek over de monitor, voordat de vragenlijsten worden opgestuurd. Dit kan ook leiden tot het stellen van gerichte vragen en een betere afstemming.

Het is de bedoeling dat respondenten kwalitatief hoge informatie leveren. Er moet goed nagekeken worden wat voor informatie er nodig is, voordat de vragenlijsten worden gemaakt. Het kan zijn dat de benodigde informatie al bestaat en ergens anders vandaan kan komen. Ook moet worden nagegaan of er naar ieder gebied dezelfde vragenlijst wordt verstuurd. Bij de 'aanbevelingen van de respondenten' staan ook de aanbevelingen voor de vragenlijsten vermeld.

Het ideaalbeeld zou zijn, dat ieder gebied een goede verstandhouding ervaart tussen hen en VROM. Het moet niet lijken dat VROM alleen maar wat gegevens op komt nemen voor de monitor. Het moet een gezamenlijk product worden. Een terugkomdag, met een bespreking van de eindrapportage, is een goed begin om aan de relatie te werken. De monitor uit laten voeren door een onderzoeksbureau, werkt niet bevorderend om de relatie op te bouwen. Voor de kwaliteit van de bestuurlijke interactie is het beter dat VROM in direct contact treedt met de betrokkenen.

Het is belangrijk dat de gebieden zelf aangeven op welke manier en hoe zij de monitor kunnen gebruiken binnen de eigen organisatie. Er moet binnen de organisaties meer richtbaarheid worden gegeven aan de resultaten van de monitor. Nu wordt er vaak niet eens aan gedacht om de resultaten en de ervaringen van de monitor te gebruiken bij nieuwe plannen.

Aanbevelingen voor de vragenlijsten:

- De vragen moeten aansluiten op de onderwerpen waar afspraken over zijn gemaakt.
- Houd rekening met provincies die maar weinig Vinex-projecten hebben lopen.
- Houd bij het opstellen van de vragenlijst rekening met degenen die het moeten invullen, gebruik standaard eenheden.
- Geef de respondenten voldoende tijd (liefst niet in zomermaanden) om de vragenlijsten terug te sturen.
- Gebruik een directe communicatie van VROM naar de betrokkenen om de vertrouwensrelatie te vergroten.

Aanbevelingen om de betrokkenheid van respondenten te vergroten:

- Partijen dienen in een vroeg stadium bij de monitor worden betrokken.
- Er moet niet eenzijdig worden gekeken vanuit het ministerie van VROM.
- Zorg dat er iets gebeurt met de resultaten van de monitor, laat het niet alleen een verhaal zijn over de stand van zaken.

- De gegevens uit de monitorrapportage moeten meer informatie bevatten waar provincies en kaderwetgebieden (nog) niet over beschikken.
- De meeste provincies en kaderwetgebieden hebben behoefte aan een overleg naar aanleiding van de resultaten. Zij zouden graag zien dat er gewerkt wordt aan de eventuele knelpunten die door de monitor zijn gesignaleerd.
- Zorg dat de resultaten van de monitor meer gebruikt wordt bij verschillende overleggen.
- De monitor moet op zo'n manier opgezet worden, dat het een extra functie (b.v. in overleggen) kan bieden voor provincies, kaderwetgebieden en departementen.

Bijlagen

Bijlage 1: Begeleidende brief

Geachte heer/mevrouw,

U heeft meegewerkt aan de monitor Voortgang Verstedelijking Vinex 2002. In het kader hiervan vindt een evaluatie plaats naar het proces rond deze monitor. Ik voer deze evaluatie uit in het kader van mijn afstudeerproject aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, voor VROM.

Ik verzoek u hierbij vriendelijk om uw medewerking te verlenen bij dit evaluatieonderzoek. Graag zou ik over het monitoringsproces enkele vragen aan u willen stellen.

Indien u medewerking aan het evaluatieonderzoek wilt verlenen, gelieve per bovengenoemd e-mail adres contact met mij op te nemen. Ik zal dan zo spoedig mogelijk contact met u opnemen voor het maken van een afspraak.

Het liefst neem ik de vragen die nodig zijn voor het evaluatieonderzoek persoonlijk met u af, wanneer dit niet mogelijk is kan het onderzoek schriftelijk, of telefonisch plaatsvinden.

Het is voor het onderzoek van belang dat ik met de juiste persoon contact heb, indien er een verandering van contactpersoon is opgetreden wilt u dan zo vriendelijk zijn om zijn of haar gegevens door te geven?

Bij voorbaat dank,

Met vriendelijke groet,

Ingrid Kosters

Bijlage 2: Vragenlijst provincies en kaderwetgebieden

U bent betrokken geweest bij de verzameling van gegevens voor de monitor Voortgang Verstedelijking Vinex 2002.

1. Is het U duidelijk waarom deze monitor er is, wat de doelstelling is en waarom er medewerking van U is gevraagd? Zo ja/nee, wat denkt U?
2. Vindt U het belangrijk/nuttig dat er een monitor wordt gehouden, waarom wel/niet?
3. Wat denkt U dat er met de resultaten van de monitor gebeurt?
4. Wat vindt U van de gegevens in de eindrapportage?
5. Vindt U dat U iets positiefs aan de monitor kan overhouden, heeft U er belang, of een doel bij?
6. Wat vond U van de vragenlijsten en de begeleiding eromheen?
7. Hoe bent U aan de informatie gekomen om de verschillende vragen te beantwoorden?
8. Hoe komt het dat U niet alle vragen heeft beantwoord?
* Waarom heeft U de vragenlijst niet geretourneerd? (Friesland, Gelderland, Noord-Holland)
9. Vindt U het belangrijk dat er iets gebeurt met de informatie die U heeft geleverd? Zo ja, op welke manier?
10. Hoe ervaart U de verhouding met het Rijk (VROM) ten opzichte van de monitor?
11. Zijn er nog andere manieren waarop wordt gecommuniceerd met de Rijksoverheid over de verstedelijkingsafspraken buiten de monitor UVV? Heeft de monitor UVV hier nog een functie in?
12. Heeft U verder nog op/aanmerkingen met betrekking op deze vragen/ of op de monitor?
Heeft U aanbevelingen voor een beter verloop van de monitor?
13. Wat vindt U van het gebruik van het instrument convenant? Vindt U een convenant een goede methodiek voor het bevestigen van afspraken tussen Rijk en kaderwetgebieden/provincies?
14. Denkt U dat zonder het gebruik van de convenanten er hetzelfde resultaat was bereikt in de uitvoering van de afspraken?

Bijlage 3: Vragenlijst departementale contactgroep

U bent betrokken geweest bij de departementale contactgroep voor de monitor Voortgang Verstedelijking Vinex 2002.

1. Is het U duidelijk waarom deze monitor er is, wat de doelstelling is en waarom er medewerking van U is gevraagd? Zo ja/nee, wat denkt U?
2. Vindt U het belangrijk/nuttig dat er een monitor wordt gehouden, waarom wel/niet?
3. Wat denkt U dat er met de resultaten van de monitor gebeurt?
4. Wat vindt U van de gegevens die in de definitieve monitoringsrapportage terecht zijn gekomen?
5. Vindt U dat U iets positiefs aan de monitor kan overhouden, heeft U er belang, of een doel bij?
6. Heeft U het gevoel dat U een bijdrage heeft kunnen leveren aan de monitor?
7. Vindt U het belangrijk dat er iets gebeurt met de informatie die U heeft geleverd? Zo ja, op welke manier?
8. Hoe ervaart U de (bestuurlijke) verhouding ten opzichte van de andere overheden/departementen?
9. Zijn er nog andere manieren waarop wordt gecommuniceerd binnen de Rijksoverheid over de verstedelijkingsafspraken buiten de monitor UVV? Heeft de monitor UVV hier nog een functie in?
10. Heeft U verder nog op/aanmerkingen met betrekking op deze vragen/ of op de monitor?
Heeft U aanbevelingen voor een beter verloop van de monitor?
11. Wat vindt U van het gebruik van het instrument convenant? Vindt U een convenant een goede methodiek voor het bevestigen van afspraken tussen Rijk en kaderwetgebieden/provincies?

* Waarom was U niet aanwezig bij de 2 bijeenkomsten van de departementale contactgroep?
(Ministerie van Economische zaken, Ministerie van Financiën, Directoraat-generaal Milieu, Directoraat-generaal Wonen)

Bijlage 4: Afspraken in convenanten

Stadsgewest Twente

Artikel 11: Verslag

1. Als invulling van de jaarlijkse mededeling als bedoeld in artikel 19 van het Besluit locatiegebonden subsidies doet de regio jaarlijks verslag aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over:

- a. de toevoeging aan de woningvoorraad op de in onderdeel A* van het Vinex-ruimtelijke ontwikkelingsprogramma genoemde bouwlocaties in het jaar voorafgaand aan de rapportage;
- b. de toevoeging aan de woningvoorraad in de sociale bouwsector op de in onderdeel A van het Vinex-ruimtelijke ontwikkelingsprogramma genoemde bouwlocaties in de nieuw uitleg;
- c. de toevoeging aan de woningvoorraad in de marktsector op bouwlocaties binnen de bebouwde kom, welke in onderdeel A van het Vinex-ruimtelijke ontwikkelingsprogramma zijn aangeduid;
- d. de aanmaak van bouwlocaties gedurende de jaren na verslaglegging met daarbij behorende aantallen woningen per jaar.

2. Het tijdvak waarover de regio het verslag bedoeld in artikel 22 van het Besluit locatiegebonden subsidies, aan de Minister van VROM uitbrengt, loopt van 1 januari 1995 tot en met 31 december 1999.

Artikel 8: Datum voltooiing bouwlocaties

De ontwikkeling van de in onderdeel A van het Vinex-ruimtelijke ontwikkelingsprogramma genoemde bouwlocaties dient uiterlijk op 31 december 2004 te zijn voltooid.

Artikel 9: Wijze van afstemming

1. De regio draagt zorg voor afstemming tussen de bouw van de woningen en andere gebouwen, de sanering van de bodem en de aanleg van voorzieningen op het terrein van verkeer en vervoer. De afstemming vindt mede plaats aan de hand van onderdeel d van de jaarlijkse rapportage over de ontwikkeling van bouwlocaties, als bedoeld in art. 11 eerste lid. De regio draagt zorg voor een geïntegreerde aanpak van de bodemsanering en het bouwrijpmaken met inachtneming van het gestelde in de art. 4,14 en 15 en stelt daarvoor een plan op. Dit plan dient inzicht te geven zowel in de aanpak per individuele bouwgemeente als in de geïntegreerde aanpak voor de Regio;
2. De resultaten van deze afstemming worden betrokken bij de jaarlijkse rapportage over de ontwikkeling van bouwlocaties, bedoeld in art. 11, eerste lid.

Regio Utrecht (RBU)

Artikel 10: Datum voltooiing bouwlocaties

Artikel 11: wijze van afstemming

Artikel 13: verslag

1. Als invulling van de jaarlijkse mededeling als bedoeld in artikel 19 van het Besluit locatiegebonden subsidies doet het RBU jaarlijks verslag aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over:

- a. b. enz.

2. Het tijdvak enz.

Regio Eindhoven (SRE)

Artikel 8: Datum voltooiing bouwlocaties

Artikel 9: Wijze van afstemming

Artikel 11: Verslag

Het Regionaal Openbaar Lichaam Knooppunt Arnhem –Nijmegen, het ROL-KAN

Artikel 9: Datum voltooiing bouwlocaties

Artikel 10: Wijze van afstemming

Artikel 12: Verslag

Het Regionaal Orgaan Amsterdam

Artikel 11: Datum voltooiing bouwlocaties

Artikel 12: Wijze van afstemming

Artikel 14: Verslag

Convenant stedelijke ontwikkeling Almere

Het ROA en de gemeente Almere zijn het navolgende overeengekomen:

Bestuurlijke samenwerking tussen Almere en ROA door specifieke afspraken te maken op het gebied van de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid 1995-2005 volgens de Vierde Nota RO Extra, Trendrapport Volkshuisvesting, alsmede de uitvoering van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II). Op deze wijze wordt het besluit uit de gemeenteraad van Almere van 10 juni jl. tot uittreding uit het ROA gerespecteerd. In dat besluit heeft Almere nadrukkelijk gesteld dat zij haar Vinex-taakstelling zal nakomen. Daarnaast wordt op deze wijze recht gedaan aan het ROA-beleid, zoals neergelegd in het RVVP en het regionaal structuurplan.

2. Uitvoeringsafspraken

Nadere afspraken vanuit de Kaderwet bestuur in verandering

2.1 Partijen zullen jaarlijks tijdig informatie uitwisselen over de omvang en samenstelling op hoofdlijnen van de jaar- en meerjarenprogramma's woningbouw.

2.2 Het ROA en Almere maken als budgethouders afspraken over de mogelijkheid tot overheveling van budgetten in het kader van het BWS vanaf het jaar 1995. Een keer per jaar beoordelen partijen aan de hand van het planaanbod en de voortgang van het woningbouwprogramma de eventuele noodzaak te komen tot overheveling van budgetten.

2.6 e. Met ingang van 1996 zal het ROA jaarlijks voor 15 september een afschrift aan Almere zenden van de mededeling aan de Minister van VROM over de ontwikkeling van bouwlocaties als bedoeld in artikel 19 en verder van het Besluit locatiegebonden subsidies. Mocht het ROA niet tijdig aan deze verplichting voldoen, dan heeft Almere het recht de betaling van de eerstvolgende termijn op te schorten. Indien uit het verslag blijkt dat het ROA het voorgenomen bouwproductie van dat jaar niet heeft kunnen realiseren, dan zal Almere het percentage van deze mindere productie in mindering brengen op het bedrag.

Uiterlijk op 1 maart 2000 zal het ROA aan Almere een afschrift zenden van het verslag aan de minister van VROM over de voortgang van de ontwikkeling van de bouwlocaties als bedoeld in art. 22 en verder van het Besluit locatiegebonden subsidies.

Stadsgewest Haaglanden

Artikel 11: Datum voltooiing bouwlocaties

Artikel 12: Wijze van afstemming

Artikel 14: Verslag

Stadsregio Rotterdam

Artikel 10: Datum voltooiing bouwlocaties

Artikel 11: Wijze van afstemming

Artikel 13: Verslag

*Onderdeel A is het woningbouwprogramma. Hier staat locatie en minimaal aantal aan de woningvoorraad toe te voegen woningen.

Akkoorden tussen de provincie en het rijk (VROM-V&W) over de uitvoering verstedelijking Vinex in de 18 kleinere stadsgewesten.

Akkoord tussen de provincie Groningen en de minister van VROM en V&W inzake uitvoering verstedelijking Vinex in de stadsgewesten; niet-BON gebied zijnde.

A-1.7 Jaarlijks wordt door de provincie aan de minister van VROM verslag gedaan over:

- a. de jaarlijkse toevoeging aan de woningvoorraad per provincie;
- b. de toevoeging daarbinnen per stadsgewest, onderscheiden naar markt- en sociale sector, op benoemde bouwlocaties, elders in het stadsgewest en in binnenstedelijk gebied;
- c. de aanmaak van bouwlocaties met de daarbij behorende aantallen woningen;
- d. de door de provincie toegekende bijdragen aan de stadsgewesten en concentratiekernen.

A-1.11 In 2000 en 2005 brengt de provincie verslag uit over de daadwerkelijke woningproductie ten behoeve van de voorraad per ultimo 1999, resp.2004 enz.

A-1.12 Als niet gerealiseerd dan opschorting uitbetaling budget enz.

Akkoord tussen de provincie Friesland, Drenthe, Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland, Noord-Brabant en Limburg en de minister van VROM en V&W inzake uitvoering verstedelijking Vinex in de stadsgewesten; niet-BON gebied zijnde.

Zie Groningen Art. A-1.7 enz.

Bijlage 5: Verslag algemeen overleg vaste commissie van de Tweede Kamer voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (26-06-2003)

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Vergaderjaar 2002-2003

28 600 XI Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2003
Nr. 115 VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG
Vastgesteld 14 juli 2003

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft op 26 juni 2003 overleg gevoerd met minister Dekker van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over:

- de brief van de minister van VROM d.d. 8 november 2002 over Bouwprognose 2002-2007 (VROM-02-1013);
- de brief van de minister van VROM d.d. 17 april 2003 met de jaarlijkse rapportage Voortgang verstedelijking Vinex 2002 (VROM-03-0235);
- de brief van de minister van VROM (28 600 XI, nr. 95) d.d. 10 maart 2003 met reactie op moties begrotingsbehandeling (zie ook VROM-03-0307: brief van de minister van VROM d.d. 12 mei 2003 over de behandeling van aangenomen moties).

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

1 Samenstelling:

Leden: Duivesteyn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GroenLinks), Geluk (VVD), Örgü (VVD), Dijsselbloem (PvdA), ondervoorzitter, Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van As (LPF), Van den Brink (LPF), Van Bochove (CDA), De Ruiter (SP), Duyvendak (GroenLinks), Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Koopmans (CDA), Spies (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA), Samsom (PvdA).

Plv. leden: Crone (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Van den Brand (GroenLinks), Luchtenveld (VVD), Oplaat (VVD), Boelhouwer (PvdA), Schippers (VVD), Dubbelboer (PvdA), Meijer (CDA), Kraneveldt (LPF), Varela (LPF), Ten Hoopen (CDA), Vergeer-Mudde (SP), Vos (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Giskes (D66), Gerkens (SP), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA), Wolfsen (PvdA).

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer Duivesteyn (PvdA) merkt op dat er eerst een anticyclisch beleid was, waardoor als er sprake was van een recessie in ieder geval met de sociale woningbouw door kon

worden gegaan, en dat de woningbouwproductie daarna afhankelijk is gemaakt van ontwikkelingen binnen de markt. Nu dringt zich de vraag op of hier niet sprake is van het falen van het marktgerichte model. In de Leidsche Rijn wordt bijvoorbeeld de helft van de woningbouwproductie niet gerealiseerd. In IJburg, waar alle omstandigheden positief zijn - de Rijksoverheid biedt de grond kant en klaar aan aan de gemeentelijke overheid - is de planning toch vastgelopen en veel plannen moeten opnieuw worden opgezet.

De heer Duivesteijn vindt het vreemd dat de Kamer een technocratische evaluatie krijgt, die nauwelijks inzicht geeft in wat de echte oorzaken zijn. In de komende evaluaties moet scherper in beeld komen hoe de processen lopen. De overheid krijgt vaak de schuld, maar er zit ook een groot probleem aan de andere kant, bij de ontwikkelconsortia. Hij zou graag een soort casestudie zien van IJburg, waaruit duidelijk wordt waar de fouten zitten bij de gemeente, de regelgeving en de samenwerkingsconstructies. In de voortgangsrapportage verstedelijking Vinex staat een aantal gesignaleerde knelpunten, bijvoorbeeld wat betreft de voorzieningen op Vinex-lokaties. Die litanie aan knelpunten geeft inzicht in de problemen. De heer Duivesteijn vindt het vreemd dat iets dat de overheid onder controle zou moeten hebben, namelijk die Vinex-ontwikkelingen, deze reeksen van problemen oplevert. Ten slotte merkt de heer Duivesteijn op dat particuliere projectontwikkelaars voortdurend voor de daad uit rennen en zich inkopen in via het bouwclaimmodel. Wat gaat de minister daaraan doen?

Mevrouw Van Gent (GroenLinks) merkt op dat de bouwprognoses er al een tijd niet goed voor staan en dat het ook niet echt beter wordt. Er is een task force woningbouw en er worden regiogesprekken gevoerd over deze problematiek, maar de productie komt daarmee niet op gang. Zij vraagt zich ook af of de woningen die wel gebouwd worden wel de woningen zijn waar men op zit te wachten. Zij vindt het vreemd dat in nieuwe wijken onvoldoende gedifferentieerd wordt gebouwd. Dan ontstaan over een aantal jaren namelijk dezelfde problemen door een eenzijdige samenstelling van die wijken. Men moet dus vooruit kijken. Mevrouw Van Gent zou graag zien dat er een actieplan komt op het punt van de woningbouwproductie. Daarin moeten de stedelijke vernieuwing, de inzet van de corporaties en de grondpolitiek worden meegenomen. Gemeenten moeten niet het onderste uit de kan willen hebben als het gaat om grondprijzen, maar bijvoorbeeld lagere grondprijzen hanteren voor het bouwen van sociale woningbouw. Zij is ook van oordeel dat nog eens goed moet worden gekeken naar meer renoveren en minder slopen. Dat zou ook goed zijn voor de positie van starters op de woningmarkt. Mevrouw Van Gent pleit voor een bouwstop voor kantoren. Er staat veel kantoorroimte te huur, maar er wordt nog steeds gebouwd. Er gaan zelfs rijkssubsidies naar toe om dat te stimuleren. Kan dat geld niet beter worden ingezet voor het verplaatsen of saneren van gevaarlijke bedrijven? Zij heeft al voorstellen gedaan om kantoren om te bouwen voor bijvoorbeeld studentenhuisvesting. Zij zou daar graag inspirerende ideeën over krijgen vanuit het ministerie. Ten slotte vraagt mevrouw Van Gent of nog gekeken kan worden naar de sociale koopsector en naar tussenvormen van koop. Wellicht kan de markt daardoor diverser worden dan nu het geval is. Dit speelt al jaren, maar er wordt onvoldoende aan gedaan. Zij zou er, als het gaat om het spreiden van verschillende groepen bewoners, voor zijn dat in de stad duurdere woningen worden aangeboden, als er dan betaalbare woningen worden aangeboden op de Vinex-lokaties, zodat de verschillende inkomensgroepen zich ook daar beter kunnen mengen.

De heer De Ruiter (SP) deelt het uitgangspunt van de minister dat het de taak van de overheid is om voor huisvesting van mensen te zorgen en vooral voor mensen die niet in staat zijn daar zelf voor te zorgen. Een probleem is echter dat er lastige onderhandelingen gaande zijn tussen gemeente, corporaties en projectontwikkelaars. Projectontwikkelaars maken vaak de dienst uit. De gemeenten zaten in een consortium met een verhouding van 51% markt en 49% overheid. Dat zou andersom moeten zijn, zodat de overheid de belangrijkste zeggenschap heeft. Er worden minder goedkope woningen gebouwd en meer middeldure woningen. Volgens de voortgangsrapportage is de netto-uitbreiding van huurwoningen in 2001 5,2%. Dat betekent dat de nettouitbreidingsproductie van koopwoningen uitkomt op iets minder dan 95%. De heer De Ruiter vindt dat schokkende cijfers. Een van de grote problemen in de volkshuisvesting is dat er vooral dure huizen worden gebouwd, terwijl er tegelijkertijd de

herstructureringsopgave is. Er wordt meer geherstructureerd - dat is soms een synoniem voor slopen - dan dat er aan goedkope woningen wordt gebouwd. Daarmee wordt het probleem steeds groter. Het slooptempo zou daarom moeten worden getemporiseerd en eigenlijk zou er pas moeten worden gesloopt op het moment dat de bouwproductie weer op gang is gekomen. Anders wordt de woningnood alleen maar groter. Het liberale idee dat iedereen een eigen huis zou moeten kopen, was gebaseerd op de economische opvatting dat het niet op kon. Daarom zijn er dure huizen gebouwd en zijn die gefinancierd met allerlei merkwaardige hypotheekvormen, zoals beleggingshypotheeken en generatiehypotheeken, die ook nog eens fiscaal aftrekbaar zijn. Dat kon nooit goed gaan. Het zou daarom verstandig zijn om een eind te maken aan die liberale gedachte en op een normale manier te gaan bekijken hoe die markt zich ontwikkelt. Er zijn nu veel mensen die het niet meer kunnen betalen. De heer De Ruiter vraagt de minister de Kamer cijfers voor te leggen van het aantal gedwongen verkopen tussen 1995 en 2000 en van het aantal huisuitzettingen in de huursector. Wat betreft het ruimtebesluit vraagt de heer De Ruiter de minister of zij er iets voor voelt om van nu af aan het uitgangspunt te hanteren dat op elke plek waar één dure woning is gepland, in het vervolg twee goedkope woningen worden gepland. Daarmee wordt de bouwproductie verdubbeld, komt men tegemoet aan de andere prijsklasse en wordt iets gedaan aan het grondbeslag. Bovendien is de hypotheekrenteaftrek voor twee goedkope woningen geringer dan voor één dure.

De heer Van As (LPF) merkt op dat de rapportage van de woningbouw laat zien dat de uitvoering van de verstedelijking wat betreft de totale productie volgens de Vinex-convenantafspraken achterligt op het schema. Het woningtekort loopt op tot 200 000 in 2005. Dat betekent een toename van de spanning op de woningmarkt. Niet alleen zal de doorstroming stagneren, omdat aan de bovenkant van de verhuisketen te weinig woningen worden toegevoegd, maar ook de herstructurering zal stagneren en de toegang van starters tot de woningmarkt zal verslechteren. De in de task force woningbouwproductie geconstateerde knelpunten aan de aanbodzijde worden aangepakt. De voorgestelde acties zijn het afgelopen jaar voorbereid en worden waar mogelijk al uitgevoerd. Zij zullen echter niet van vandaag op morgen resultaat te zien geven. Wat denkt de minister te kunnen doen om op korte en middellange termijn die woningbouwproductie te vergroten? De heer Van As is van mening dat het huidige ruimtelijkeordeningsbeleid (RO-beleid) moet worden losgelaten en dat moet worden gekeken hoe het met de woningmarktgebieden zit, wat de knelpunten zijn, wat de behoefte is en wat is vraag en aanbod. Het zou uiteraard mooi zijn als in de grote steden, waar in de jaren zestig/ zeventig behoorlijk eenzijdig is gebouwd, een betere differentiatie zou kunnen plaatsvinden. Die mogelijkheden moeten er dan echter wel zijn en de gemeentebesturen moeten daaraan mee willen werken. Uiteraard is de infrastructuur van belang als het gaat om Vinex-lokaties. Als men daar maar door blijft bouwen, kan dat betekenen dat de wegen dan vol komen te staan met files. Het is daarom van belang dat de gebieden waar werkgelegenheid is meer ruimte krijgen. Dat betreft vaak de grote steden, de stadsgewesten en de middelgrote gemeenten. Er moet in de eerste plaats worden gebouwd in de betaalbare sfeer. Om uitstroom uit de bestaande huurvoorraad te bewerkstelligen moeten ook koopwoningen worden gebouwd. Daarnaast zal moet worden bekeken of via verschrijving van de grondkosten betaalbare huurwoningen kunnen worden gebouwd, zonder dat sprake is van echte subsidies. Het is binnen grondexploitaties voor gemeentebesturen mogelijk om gedifferentieerde grondkosten te hanteren.

Mevrouw Giskes (D66) constateert dat na vele jaren het woord "woningnood " weer steeds vaker in de lucht hangt. Dat is een slechte ontwikkeling. Zij nodigt de minister uit om een actuele analyse te maken van de huidige woningnood. Wat zijn daar de verschillende aspecten van, kwantitatief en kwalitatief? Vervolgens moet dan de vraag worden beantwoord wat daar de oplossing voor is. Men is het erover eens dat er behoefte is aan doorstroming, maar hoe dat moet worden bereikt, daar is verschil van mening over. De vraag is of er moet worden gebouwd aan de onderkant en er nieuwe huurwoningen moet worden gebouwd of dat juist in het dure segment moet worden gebouwd, zodat mensen doorstromen. Die discussie moet op korte termijn worden

gevoerd en moet uitmonden in een concrete keuze voor wat voortaan zal worden bevorderd. Dat zal niet allemaal door de overheid gedaan hoeven te worden, maar het heeft wel te maken met wat de overheid mogelijk maakt en welke ruimte er geboden wordt in het ruimtelijk beleid. Het is belangrijk dat de minister met een verhaal komt, rond de begrotingstijd of eerder, waarin zij duidelijk aangeeft wat volgens haar de impasse doorbreekt.

De heer Hofstra (VVD) merkt op dat wat de Vinex betreft, vrij uitvoerig aandacht wordt besteed aan de knelpunten ten aanzien van de infrastructuur. Qua planning is het eenvoudig om je te realiseren dat als je woningen bouwt, je daar voorzieningen bij nodig hebt, maar blijkbaar is het moeilijk om dat financieel en bestuurlijk voor elkaar te krijgen. Heeft de minister een opvatting hoe dit probleem wat beter zou kunnen worden aangepakt? Maakt het onderdeel uit van de herprioritering van het MIT? Als het om de werklokaties gaat, is nog sprake van het ABC-beleid. Dat is een wat stalinistisch beleid, waarbij vanuit Den Haag wordt bepaald hoe gemeenten om moeten gaan met parkeernormen en met bedrijven die wel of niet mogen worden gevestigd op een lokatie. De heer Hofstra roept de minister op daar direct een streep door te zetten en het aan regio's over te laten om daar op maat invulling aan te geven. De heer Hofstra is er niet voor om de voorliggende plannen aan te passen, want dan gaat het nog langer duren. De gemaakte plannen kunnen beter snel worden gerealiseerd. De afspraak is dat maximaal 30% in de goedkope sfeer gebouwd mag worden, huur en koop te zamen. Hij acht dat genoeg en in bepaalde gevallen zelfs te veel. Er zijn namelijk al veel goedkope woningen. Hij vindt dat nu, ook om doorstroming te bevorderen, gebouwd moet worden voor de vraag in de markt en dat zijn woningen in het midden en duurdere segment. De heer Hofstra is van mening dat Vinex moet worden afgemaakt, in de dubbele zin van het woord: de afspraken die gemaakt zijn realiseren en er vervolgens mee op houden en een nieuw RO-beleid gaan voeren. Hij wil daarbij streven naar het aansnijden van meer lokaties. Er zijn dan meer mogelijkheden om aan de vraag te voldoen. Als goede woningen kunnen worden gebouwd, op aantrekkelijke lokaties, met ruimte in en om het huis, zal daar veel vraag naar zijn. Er zal dan niet voor leegstand worden gebouwd.

De heer Van Bochove (CDA) neemt aan dat de minister het als haar taak ziet om via voorwaardenscheppend beleid de productie in de woningbouw te stimuleren. Er is al veel gebeurd, maar dat heeft onvoldoende geleid tot verhoging van de productie. Dat is, zeker gezien het aantal doelgroepen dat wacht op een woning, van belang. Hij neemt aan dat de minister erop uit zal zijn in de komende periode een belangrijke impuls te geven aan het bouwen van woningen. Het inhalen van de achterstand zal moeilijk zijn, maar het zou goed zijn als in de komende periode op zijn minst de geplande aantallen worden gehaald. Uit de voorliggende rapporten kan de conclusie worden getrokken dat partijen naar elkaar zitten te kijken. De overheid gaat ervan uit dat de markt het doet, maar de markt constateert zelf al dat ze zich bijna als een overheid aan het gedragen is. Iemand zal de ontwikkeling een duwtje moeten geven en partijen op het juiste spoor moeten zetten om ervoor te zorgen dat de productie op gang wordt gebracht. In het hoofdlijnenakkoord

is aangegeven dat van de kant van het Rijk infrastructurele maatregelen zullen worden genomen om de woningbouw te stimuleren. Op welke termijn kunnen daar voorstellen voor tegemoet worden gezien? Is het misschien ook een idee om voorstellen tot het parallel laten lopen van procedures, zoals opgenomen in de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening, met spoed door de Kamer te loodsen? Er zijn 50 wijkenprojecten aangewezen. De heer Van Bochove nodigt de minister uit om verder te kijken dan alleen specifiek die 50 wijken en pilots in andere gemeenten ook een kans te geven. Hij zou het op prijs stellen als de minister de Kamer wil laten weten waarom voor die 50 wijken is gekozen.

Antwoord van de minister

De minister merkt op dat er de laatste jaren te weinig wordt gebouwd ten opzichte van de behoefte, waardoor het woningtekort oploopt en men onvoldoende toe komt aan het verbeteren van de woningvoorraad in het kader van de stedelijke vernieuwing. Als wordt gekeken naar de maatschappelijke effecten van de huidige situatie kunnen twee groepen worden onderscheiden: doorstromers en starters en urgent woningzoekenden. Volgens de meest recente woningbehoefteprognoses van VROM zal het woningtekort in 2005 zijn

opgelopen tot 2,7%. Daarbij zal het vooral gaan om de laatste groep. Dat wil niet zeggen dat de nieuwbouw van woningen op de behoefte van die groep moet worden gericht. De vraag naar meer kwaliteit is er immers ook nog steeds. Vooral in de grote steden is de woningvoorraad te eenzijdig, met als gevolg dat midden- en hogere inkomensgroepen de stad de rug toekeren. In het beleid van de afgelopen jaren lag het accent op bouwen voor de doorstroming. Zij pleit ervoor die lijn door te trekken. Wanneer huizen waar de grootste behoefte aan is, aan de voorraad toegevoegd worden komen andere huizen vrij voor mensen die daar dringend op zitten te wachten.

De productie is de afgelopen jaren gedaald van zo'n 90 000 naar 60 000 woningen per jaar. Hier zijn een aantal factoren oorzaak van. Tot begin jaren negentig had het Rijk een sterk sturende rol met jaarlijks vastgestelde programma's met overwegend gesubsidieerde woningbouw. De verantwoordelijkheid voor de woningbouw ligt nu primair bij marktpartijen, corporaties en gemeenten. Het proces is complex. Relatief eenvoudige lokaties zijn inmiddels bebouwd en men is nu aangewezen op meer ingewikkelde lokaties, binnenstedelijk of grote uitleglokaties. Het is niet eenvoudig om vanuit Den Haag de productie weer op te krikken, zeker niet tegen de achtergrond van de huidige laagconjunctuur en de invloed die dat op marktpartijen en consumenten heeft. Bovendien hebben alle maatregelen die worden genomen pas op langere termijn effect. Een van de redenen om met alle betrokken partijen een task force woningbouw in te stellen, was de wens om tot actie te komen. De minister constateert dat dat behoorlijk goed heeft gewerkt. Ook bij gemeenten en marktpartijen ontstaan allerlei initiatieven om de woningbouw aan te jagen, van stadsregisseurs tot nieuwe concepten voor goedkoperen woningen, zoals de kleinere starterswoningen. Alle partijen zullen worden aangesproken op de verantwoordelijkheden en zullen tot daadwerkelijke actie moeten komen. Daarvoor zal moeten worden bekeken hoe belemmeringen in de regelgeving kunnen worden weggenomen.

Regels en procedures zijn belangrijke vertragingsfactoren. In de Woningwet 2003 zijn vijf ministeriële regelingen vervangen door de regeling bouwbesluit. In 2006 hoopt de minister alle gebruiksvoorschriften uit de gemeentelijke bouwverordening te uniformeren tot één besluit op rijksniveau, waardoor eisen in alle gemeenten op hetzelfde niveau komen te liggen. Via een wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten, wordt het voorkeursrecht, dat de gemeente het eerste recht van grondaankoop geeft voor woningbouw en stedelijke vernieuwing, verbreed tot alle gemeenten. Bij de herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) wil zij de bestemmingsplanprocedure en de artikel 19-procedure integreren. Dat leidt tot een aanzienlijke verkorting van de proceduretijd tot in totaal 22 weken. De nieuwe WRO wordt waarschijnlijk in 2006 van kracht. In die WRO wil zij de Grondexploitatiewet, die nu in voorbereiding is, inbouwen. Deze wet moet de gemeente de mogelijkheid geven het kostenverhaal te regelen met alle ontwikkelaars.

Voor 50 wijken, die zijn aangewezen door de voorganger van de minister, zijn impulsteams beschikbaar. Er zijn uiteraard meer gemeenten dan die waar deze 50 wijken in liggen. Er is echter een keuze gemaakt om een experiment aan te gaan met deze wijken.

Staatssecretaris Remkes heeft indertijd met de stedelijke regio's intentieafspraken gemaakt over de totale verstedelijkingsopgave voor de periode 2000-2010, inclusief concrete aantallen te bouwen woningen. De minister is voornemens hieraan een vervolg te geven en definitieve afspraken met grote gemeenten, provincies en stedelijke regio's te maken over de woningbouwproductie tot 2010 en waar nodig over de daarmee samenhangende openbaar vervoersontsluitingen en bodemsaneringsproblematiek. Bij verdere uitwerking van de nota Ruimte krijgt de ruimte voor de woningbouw natuurlijk ook aandacht. Samen met het IPO brengt VROM momenteel de bestemmingsplannen en streekplancapaciteit opnieuw in beeld. Verder wordt de woningbouwopgave zichtbaar gemaakt. De minister verwacht in september de eerste uitkomsten van een nieuw jaarlijks woningbehoefteonderzoek op basis waarvan een geactualiseerd beeld kan worden gegeven van de woningbehoefte tot 2010. Dat is voor haar de basis voor verdere acties.

In de begroting van 2004 zal de minister een actieplan opnemen. Daarmee onderstreept zij de noodzaak om tot verdere maatregelen te komen, vanuit de verantwoordelijkheid die het Rijk draagt.

De voortgang van de woningbouw in de periode 1995-2005 ligt macro behoorlijk op schema. 5000 van de afgesproken 650 000 te bouwen woningen verschuiven tot na 2004. Dat komt vooral doordat er buiten de stedelijke regio's behoorlijk meer is gebouwd dan was afgesproken, zo'n 65 000. Punt van zorg is natuurlijk wel de productie in de stedelijke regio's, die in deze periode waarschijnlijk met zo'n 70 000 achterblijft. Er moet dus actie worden genomen op dat punt.

Punt van aandacht blijft de ontsluiting van de Vinex-lokaties. De minister verwacht dat de decentralisatie van de gebundelde doeluitkering van Verkeer en Waterstaat de samenhang tussen de planning en de uitvoering van de infrastructuurprojecten zal verbeteren. Er zal ook veel aandacht zijn voor de sociale infrastructuur. 30% van de woningbouw zal voor de sociale sector zijn, ook op de Vinex-lokaties. De verscheidenheid blijft dus hoog. Dat is ook de reden waarom niet alleen zal worden gebouwd voor de sociale sectoren, maar ook voor andere sectoren, zodat ook de doorstroming van de grond zal komen. Het is aan de gemeenten om daar verder invulling aan te geven. De minister zal de gemeenten er echter wel op aanspreken dat er sprake moet zijn van diversiteit.

Herprioritering binnen het MIT is een verantwoordelijkheid van Verkeer en Waterstaat. Daar wordt op dit moment over gesproken. De minister zal de Kamer daar later over informeren.

De minister vindt het niet gewenst om het huidige RO-beleid los te laten. Zij zal komen met een nota Ruimte en zij zal kijken naar de actualiteit van het ontwikkelde instrumentarium en bekijken of het voor de komende tijd nog passend is. Bij de herziening van het RO-beleid zal ook worden gezien of het beleid met betrekking tot de ABC-lokaties moet worden gecontinueerd. Gemeenten, particulieren en ontwikkelaars gaan over een bouwstop voor kantoren. Aangezien op dit moment leegstand te constateren is, moet worden nagegaan welke mogelijkheden er zijn, maar een bouwstop afkondigen voorziet de minister op dit moment niet.

Nadere gedachtewisseling

De heer Duivesteyn (PvdA) is vandaag niet duidelijk geworden met welke slagvaardigheid dit nieuwe kabinet de woningnood gaat aanpakken. Hij heeft nu een wat algemeen verhaal gekregen van de minister. Het is goed dat zij constateert dat er sprake is van een slechte woningvoorraad in de steden, maar zij moet dan wel met concrete maatregelen komen. In de praktijk blijkt dat in Vinex-lokaties vooral duur en middelduur wordt gebouwd. Daar zou de sociale woningbouw naar voren kunnen worden gehaald. Dat zou kunnen betekenen dat meer allochtonen daar heen gaan en minder naar de bestaande steden. Ook zouden meer lagereinkomensgroepen zich kunnen verplaatsen.

Als het gaat om de woningnood, zoals die de afgelopen jaren is ontstaan, moet de minister toch in staat zijn om in september een adequate visie te hebben over hoe dit moet worden aangepakt.

Mevrouw Van Gent (GroenLinks) gaat het te ver om de hele ruimtelijke ordening op de schop te nemen. Dat roept namelijk weer allemaal andere problemen op. Er is een motie aangenomen, waarin werd gevraagd om op de Vinex-lokaties diverser te gaan bouwen en voor verschillende doelgroepen. Het zou goed zijn als VROM c.q. de minister die uitspraak serieus neemt en daar wat mee doet. Er komt onvoldoende aan ideeën uit VROM en het blijft te lang slepen. Zij betreurt dat.

Mevrouw Van Gent neemt aan dat de grondpolitiek meegenomen wordt in het actieplan. Ten slotte vraagt zij of in het actieplan ook concrete doelstellingen zullen staan.

De heer Van As (LPF) vindt dat de signalen uit deze commissie voor de minister voldoende moeten zijn om aan de hand daarvan met een plan van actie te komen, waarin de aspecten van de volkshuisvesting parallel aan de ruimtelijke ordening moeten worden bekeken.

Mevrouw Giskes (D66) heeft bij de behandeling van de jaarverslagen gevraagd waarom er niet een kwantitatieve doelstelling was op het punt van de bouwproductie. Daar werd op geantwoord dat het niet des rijksoverheids is om zo'n kwantitatieve doelstelling te

hebben. Dat maakt het echter lastig om vervolgens te kijken waarom het wel of niet is gelukt. Zij wil daarom graag helderheid van de minister hoe het met dat soort doelstellingen zit, want dan kunnen er scherpere debatten worden gevoerd.

De heer Hofstra (VVD) is het ermee eens dat er op korte termijn een duidelijke, actuele visie moet zijn op hoe het verder moet. De vraag is of dat allemaal terug te vinden zal zijn in de begroting voor 2004. Of komen er nog andere, aparte stukken op dit terrein naar de Kamer?

De minister stelt het zeer op prijs dat zij de ruimte krijgt die nodig is om op basis van de analyses die er liggen en de analyse die zij zelf nog wil maken, bij de begroting met een apart plan van aanpak te komen. Het is natuurlijk prettig als in een plan van aanpak ook kwantitatieve gegevens staan. Aangezien het Rijk die niet alleen bepaalt, kunnen het wel indicaties zijn, maar geen harde kwantitatieve gegevens. Zij zal daar zo helder mogelijk in zijn.

Ten slotte merkt zij op dat divers bouwen het uitgangspunt is en dat daar niet aan wordt getornd.

De voorzitter van de commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening
en Milieubeheer,
Buijs

De griffier van de commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening
en Milieubeheer,
Van der Leeden

Bijlage 6: Lijst van geïnterviewden

Kaderwetgebieden:

KAN Nijmegen	Dhr. G. Béguin
Stadsgewest Haaglanden	Dhr. A. Donkersloot
SSR Rotterdam	Mevr. A.G.L.Konijnendijk
ROA Amsterdam	Dhr. M. Weijs
SRE Eindhoven	Dhr. R. van Dongen
BRU Utrecht	Dhr. H. Gielen
Regio Twente	Dhr. C. Zoon

Provincies:

Provincie Drenthe	Dhr. H. van der Meer
Provincie Flevoland	Dhr. W. Ree
Provincie Utrecht	Dhr. J.E. Schoenmaker
Provincie Drenthe	Dhr. H. van der Meer
Provincie Limburg	Dhr. M.J. Viegen
Provincie Overijssel	Dhr. K. Provoost
Provincie Gelderland	Dhr. P. Van Hummel
Provincie Zuid-Holland	Dhr. A. Peters
Provincie Noord-Holland	Dhr. H.B. Harmsen
Provincie Groningen	Dhr. J. van Ravensteijn
Provincie Noord-Brabant	Dhr. J. Jansen
Provincie Zeeland	Dhr. H.J. Nijssen
Provincie Friesland	Mevr. J. Tuimaka

Departementen:

Ministerie van VROM	
Directoraat Generaal Ruimte	Dhr. B.J. van Bleek
	Mevr. J. van Steijn-van Reijn
	Dhr. J. van Eck
Directoraat Generaal Wonen	Dhr. B. Broekhuizen
Directoraat Generaal Milieu	Dhr. A. Segijn
Ministerie van Economische Zaken	Mevr. C. Schutte
Ministerie van Financiën	Dhr. F. Uit den Boogaard
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	Dhr. A. Vaandrager
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Dhr. K. Vlemminx

Bijlage 7: Aanbevelingen van respondenten

Vragenlijst:

- Gestandaardiseerde vragenlijsten en dezelfde namen voor dezelfde gebieden. Deze dienen aan te sluiten op de gebiedsaanduidingen van de gemeentes.
- De onderwerpen van de vragenlijsten moeten aangepast worden op de situatie per gebied.
- Van tevoren in overleg gaan met degenen die de vragenlijst moeten invullen.
- Als er meegewerkt wordt bij de opzet van een nieuwe monitor ontstaat er een betere afstemming, wat kan leiden tot het stellen van gerichte vragen.
- Om het praktisch te houden de monitor elk jaar door hetzelfde bureau uit laten voeren en misschien wel tweejaarlijks houden.
- De belasting van ambtenaren die de vragenlijst moeten invullen, dient niet te hoog te zijn en er moet voldoende tijd voor zijn.
- De manier van vragen moet beter aansluiten op het vakgebied van de ambtenaren.
- Niet in de breedte iedereen dezelfde vragenlijst sturen, eerst een intake gesprek houden, hierna kan er gericht naar probleemgebieden gekeken worden en kan er oplossingsgerichter gewerkt worden.

Betrokkenheid:

- Als de monitor een basis voor terugkoppeling wordt, is er een gesprekspunt en doe je er meer voor.
- Als de respondenten een groter voordeel voelen om mee te werken aan de monitor, dan zal de betrokkenheid en medewerking vergroot worden.
- Het convenant moet alleen gaan over onderwerpen waar de gebieden invloed op hebben, dit geeft meer betrokkenheid, zij kunnen nu meebepalen.
- Er moeten gesprekken komen naar aanleiding van de resultaten en meer in de praktijk worden gebracht wat er met de resultaten gedaan wordt.
- Verplichtstelling om mee te werken aan de monitor.
- De gegevens moeten een basis voor discussie worden.
- Het Rijk moet actie ondernemen aan de hand van de resultaten van de monitor.
- De monitor moet meer invloed uit kunnen oefenen en in gezamenlijk overleg tot stand komen.
- Alle partijen moeten het belang zien van de monitor.

Rapportage:

- De rapportage moet een bondiger verhaal zijn.
- De eindrapportage moet een dieper verhaal worden, eventueel over bijsturing.
- Bij de resultaten van de monitor zou een aanbeveling moeten zitten die de woningbehoefte laat zien.
- Het is interessanter om op klein te informeren, bijvoorbeeld waar de belangrijkste knelpunten liggen per regio.
- De monitor kan beter per regio geregistreerd worden, hierdoor is er een betere bijsturing mogelijk.
- De gegevens uit de eindrapportage van de monitor zijn te oppervlakkig, er dienen meer gegevens over woningbouw in te staan.
- De woningbouwmonitor en de UVV monitor zouden het beste samen kunnen gaan.
- Het resultaat is beter als het wat 'aangekleder' is met grafieken en kaarten voor de overzichtelijkheid.

Monitor algemeen:

- VROM moet duidelijk zijn als ze gaat monitoren, in een vroeg stadium dient zij de partijen erbij te betrekken en niet eenzijdig te kijken.
- De accountmanagers moeten een rol hebben bij de monitor, bijvoorbeeld een voortgangsgesprek als uitvloeisel van de monitor houden. Er kan meer draagvlak komen door gesprekken en meer in de praktijk brengen van wat er met de resultaten gedaan wordt.
- De meeste respondenten willen graag een terugkoppeling van de monitor zien.
- De resultaten moeten meer gebruikt worden.
- De eindrapportage in een overleg bespreken, zodat er acties uit kunnen komen. En problemen bespreekbaar gemaakt worden tussen het Rijk en de gebieden.
- Vooraf bespreken wat er met de resultaten gebeurt.
- Behalve aan de Tweede Kamer moet er directer teruggemeld worden over wat de monitor in z'n totaliteit heeft opgeleverd.
- Er moet een les uit de monitor worden getrokken, alleen registratie heeft weinig zin.
- De gebieden kunnen er meer aan hebben als er medeverantwoordelijkheid ontstaat. Bij het vervolgtraject van beleidsaanpassingen moeten de gebieden betrokken worden.

Algemene opmerkingen:

- De monitor wordt door de respondenten alleen gebruikt ter vergelijking met andere gebieden, deze gegevens kunnen ze vaak ook ergens anders vandaan halen.
- Ook zonder de monitor waren de knelpunten aan het licht gekomen.
- De convenantafspraken moeten van twee kanten komen, deze verstedelijkingsafspraken (1995-2005) zijn voornamelijk door het Rijk ingebracht en kunnen meer gezien worden als een dictaat dan een samenwerking.
- De convenanten moeten beter worden toegesneden per situatie.
- Bijna elk jaar zijn er dezelfde constatering en geen beleidsaanbevelingen.
- De niet-randstad provincies ervaren de monitor als een randstad verhaal, deze gebieden hebben vaak niet op alle onderwerpen van de monitor betrekking.
- Beperk je met het maken van verstedelijkingsafspraken op de onderwerpen waar je invloed op hebt, anders zijn de verwachtingen te hoog, deze kunnen niet altijd worden nagekomen.
- Er is meer behoefte aan een contactpersoon die niet alleen op de signalering ingaat, maar ook op de verbeteringen.
- Zit de doelgroep wel op de monitor te wachten?

Positief:

- De monitor kan gebruikt worden om de verschillen tussen randstad en noordelijke provincies aan te duiden, hierdoor is er een betere basis voor een discussie.
- De monitor kan gebruikt worden voor het bevestigen van algemene trends en een basis dienen voor discussie met het Rijk.
- De eindrapportage schept een helder beeld van de stand van zaken. Het verschil tussen randstad en provincie is goed te zien.
- Het is belangrijk dat er gemonitord wordt, omdat de politiek op de hoogte moet worden gehouden van wat er met de afspraken en het geld gebeurt.
- De monitor zit goed in elkaar, er is een integraal overzicht.
- De monitor wordt gebruikt als extra informatie en bij besprekingen over problemen die kunnen ontstaan.
- De monitor kan leiden tot beter inzicht en soms tot oplossingen.
- De meeste informatie uit de eindrapportage weet je wel, de samenhang is een meerwaarde en het feit dat alles in één boekwerk is samengebracht.

Literatuurlijst

Albert, M., H. Reuling. (1987). *Data-verzameling en data-analyse*. Uitgeverij H. Nelissen B.V., Baarn. 30,31,32,99,100

Babbie, E. (1998). *The practice of social Research*. Wadsworth, Belmonth. P.5

Camstra, A. (1998) *Cross-validation in covariance structure analysis*. Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen. p.15

Cluster E&M. (2003). *Advies RPC m.b.t. de rapportage Voortgang Verstedelijking VINEX 2002*. Den Haag. (Interne notitie).

Convenant Stadsgewest Twente, Artikel 11: Verslag 1

Duivenboden van, H., M. Lips, P. Frissen. (1999). *Kennismanagement in de publieke sector*. Elsevier bedrijfsinformatie b.v., 's-Gravenhage. p. 11,12,13,50,279

Edelenbos, J. (2002). *Vertrouwen in interorganisationele samenwerking*; Bestuurswetenschappen, nr. 4. p.301,303

Engbertsen, R. (red.), J. Eggermont, R. Gabiels, A. Sprinkhuizen. (1997). *Nederland aan de Monitor, het systematisch en periodiek volgen van maatschappelijke ontwikkelingen*. Utrecht. p. 11-16, 26, 44, 221, 222.

Hakvoort, J.L.M. (1995). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Eburon, Delft. p. 3,6,12,20,21,80,81,85,89,90,120,129,131,157

Hayes, R.M., J. Becker. (1974). *Handbook of data processing for libraries*. Melville Publ. CO, Los Angeles. p. 15.

Hoogerwerf, A. (1989). *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*. (herz. druk). Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn. p. 24.

in 't Veld, R., P. van der Knaap, met bijdragen van E. Dammers, E.J. Mulder, B. Reijs, M. van Twist, P. Wesdorp. (1994). *Dynamische Bestuurskunde; informatie en sturing in publieke dynamiek, Perspectieven voor het leervermogen van de overheid*. (2^e druk). Phaedrus, 's-Gravenhage, p.7,22,23

Jansen, R. (1995). *Van omnibus naar omniplus*. Tilburg

Klein, E.H. (2002). *Een netwerkperspectief op de besluitvorming over verkeer en vervoer*. Rotterdam. p.19

Maso, I., A. Smaling. (1990). *Objectiviteit in kwalitatief onderzoek*. Uitgeverij Boom, Meppel/Amsterdam. p.81-84,107,109,110,120,239,240,273,276,279-285,299,303-308

Miles, M., A. Huberman, (1984) *Qualitative data analysis: a source book of new methods*. Sage Publ., Beverly Hills

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties. (2000) *Monitoren volgens Bans*. Den Haag. p.10,12,13.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. (1999) *Trendrapport: Beweging in het bestuur*. P.54

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. (1998) *Actieprogramma Elektronische Overheid*. TK 1998-1999, 26387, nr.1
- Ministerie van Economische Zaken. (1999). *De Digitale Delta*. p.59-62
- Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Rijksplanologische Dienst, (1999). *Ruimte voor kennis*. NEI, Den Haag
- Ministerie van VROM DGR/DGW. (2003). *Monitor Voortgang Verstedelijking Vinex 2002; jaarlijkse voortgangsrapportage VINEX-uitvoeringsconvenanten*. Den Haag. p.1.
- Ministerie van VROM, (2003). *Monitor Voortgang Verstedelijking Vinex 2002*. Den Haag. p.2,30-33,42-45,51-54,61,62,65-70,73-76
- Ministerie van VROM. Samenvatting 5^e nota RO. p. 49,54
- Patton, M.Q. (1980). *Qualitative evaluation methods*. Sage Publ., Beverly Hills, London, p.20
- Propper. I.M.A.M. (2000). *Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken*. Bestuurskunde, jaargang 9 nr. 3. p.108,109
- Rijksplanologische dienst, afdeling Informatievoorziening. (1990) *Twintig jaar Ruimtelijke Informatievoorziening in beeld gebracht*. Zwolle.
- Romein A., M. Spaans, E. Hoppenbrouwer, J.J. Trip, onderzoeksbureau OTB. (2002). *Monitoring Uitvoering VINEX verstedelijkingsconvenanten 2002; Logboek bij eindrapportage*. Delft. p.21-26,
- Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P 't Hart 't, M.J.W. van Twist. (1996) *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn. p.82
- Rosenthal. U. (1995). *Publiek Partnerschap, het één-op-één principe ter discussie gesteld*. Bestuurskunde, jaargang 4 nr. 3. p.115-121
- Sanders, K.H., P.A. van Velzen, H.B. Winter, J. de Ridder. (1998). *Bestuurlijke samenwerking bij de Actualisering VINEX; evaluatie van een methodiek van beleidsvorming*. Rijksuniversiteit Groningen; vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde. p.14,17,18.
- SCP. (1996). *Sociale en Culturele Verkenningen*. Rijswijk
- Smaling, A. (1987). *Methodologische objectiviteit en kwalitatief onderzoek*. Swets & Zeitlinger B.V., Lisse. p. 244
- Swanborn, P.G. (1993). *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*. Boom, Meppel. p. 29
- Teisman, G.R. *Het bestuurlijk consortium: Op zoek naar meer bestuurlijke rijkdom, Voordelen aan gezamenlijk probleemeigenaarschap*
- Teisman, G.R., G. van der Meer et al. (2002). *Evalueren om te leren: Naar een evaluatiearrangement voor de Vijfde Nota RO*. Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Rotterdam. p.35,37,41,49,50
- The Ministry of Foreign affairs The Netherlands. (1995). *Evaluation & Monitoring*. p. 1

Tops, P.W., (1999). *Co-productie als bestuursstijl; Ervaringen en Vuistregels*. Bestuurswetenschappen, nr. 3

Van Ooijen, P.M.M. (1988). *Beleid voor kennis. Bijdragen tot een methodologie van de vraag*. Jan van Arkel, Utrecht.

Verweij, A.O., B. Goezinne, A. Dijkstra. (1995). *Opmaat tot signalering: instrumentenonderzoek voor de Monitor Grote-Stedenbeleid*. ISEO, Rotterdam. p.11,12

Weber, M. (1947) *The theory of social and economic organization*. transi. Parsons/Henderson, London. p.90

Woerdman, E. (1999). *Politiek en politicologie*. Wolters-Noordhoff, Groningen. P.64,75

Internet:

almanak.overheid.nl
www.minbzk.nl
www.minfin.nl
www.rws-avv.nl

Samenvatting

Naar aanleiding van de Vierde Nota Extra zijn door de Rijksoverheid met kaderwetgebieden en provincies de Vinex convenanten afgesloten. Deze regelen de uitvoering van het verstedelijkingsbeleid voor de periode 1995-2005. De voortgang van de uitvoering van de verstedelijkingsafspraken is sinds de totstandkoming regelmatig gemonitord. Het hoofddoel van deze regelmatige monitoring is het verkrijgen van voortschrijdend inzicht in de praktijk van de uitvoering van de zogenaamde Vinex-convenanten. Hiermee wordt de Tweede Kamer geïnformeerd en kan er verantwoording worden afgelegd over het gevoerde beleid. Het Cluster Evaluatie en Monitoring (onderdeel van het Ministerie van VROM) was belast met de monitor van 2002. Zij ondervonden een moeizame totstandkoming door onder andere de stroeve samenwerking met overige departementen en de 'slappe' medewerking van provincies en kaderwetgebieden bij het leveren van gegevens. Een andere oorzaak kan het monitorsysteem zelf zijn.

Het hoofddoel van de monitor is het verkrijgen van voortschrijdend inzicht in de praktijk van de uitvoering van de VINEX convenanten. Met een rapport van dit inzicht dient de Tweede Kamer voorgelicht te worden. Voor een goede informatievoorziening van de monitor, is het ministerie afhankelijk van provincies, kaderwetgebieden en departementen. Om te zorgen dat deze overheden betrokken worden bij de monitor, moeten zij gezien worden als (mede) gebruiker van de monitor. Aangenomen wordt dat indien provincies, kaderwetgebieden en departementen de monitor zien als een product wat voor hen zelf interessant is, zij meer aandacht besteden aan het leveren van gegevens.

In deze scriptie wordt er onderzocht op welke manier de provincies, kaderwetgebieden en departementen als gebruiker gezien kunnen worden voor de monitor. Dit leidt tot de volgende vraagstelling:

Hoe wordt het monitorsysteem over de voortgang van de VINEX verstedelijkingsconvenanten bruikbaar gemaakt voor provincies, kaderwetgebieden en departementen (naast de Tweede Kamer)?

Het is de bedoeling dat er vanuit het theoretisch kader wordt gekeken naar het onderzoeksprobleem. In het theoretisch kader van deze scriptie wordt ervan uitgegaan dat de kwaliteit van bestuurlijke interacties en de kwaliteit van het monitorsysteem van invloed zijn op de bruikbaarheid van de monitor. Het komt erop neer dat het monitorsysteem ervoor moet zorgen dat de juiste informatie wordt opgevraagd, wat nodig is voor de bruikbaarheid van het onderzoek. Om deze informatievoorziening zo goed mogelijk te laten verlopen, is er een goede verhouding tussen de bestuurslagen nodig.

Met behulp van een onderzoeksstrategie worden er beslissingen genomen over het soort en aantal technieken van materiaalverzameling en welk theoretisch model er gebruikt gaat worden. Dit onderzoek valt te omschrijven als kwalitatief evaluatieonderzoek ex post. Daarbij worden de uitgangspunten van de empirisch-analytische en de interpretatieve stroming gehanteerd. Als er geselecteerd wordt op het aantal eenheden dat gebruikt wordt in het onderzoek kan men spreken van een casestudie. In dit onderzoek zijn de respondenten van alle betrokken partijen uit de casus geïnterviewd. Hierdoor worden toevalligheden uitgesloten en is er een zo groot mogelijke representatie van gegevens. Bij het onderzoek is er gebruik gemaakt van het gestandaardiseerde interview met open vragen. De interviews worden niet gepubliceerd, waardoor de respondenten vrijuit kunnen spreken en er een betrouwbaar beeld ontstaat.

Om de probleemstelling te beantwoorden is er gebruik gemaakt van de dataverzameling en de analyse van de interviews. Door gebruik te maken van het theoretisch model wordt een verband gelegd tussen de theorie en de empirie.

Uit het onderzoek is duidelijk geworden dat niet alleen de kwaliteit van het monitorsysteem, maar ook de kwaliteit van bestuurlijke interacties van invloed zijn op de bruikbaarheid van de monitor. Zoals gebleken uit het theoretisch model zijn er

verbanden te ontwaren tussen de kwaliteit van bestuurlijke interacties en de kwaliteit van het monitorsysteem op de bruikbaarheid van de monitor.

Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek is dat bij het zien van provincies, kaderwetgebieden en departementen in de rol van gebruiker van het monitorsysteem er wordt aangenomen dat hiermee de bruikbaarheid van de monitor wordt vergroot. De achtergrond hiervan is indien zij zelf toegevoegde waarde ervaren aan een product, zij eerder bereid zijn medewerking te verlenen en dus waardevolle gegevens voor de monitor leveren.

Het is uitermate belangrijk dat het ministerie van VROM met daarin het cluster Evaluatie & Monitoring, dat verantwoordelijk is voor het opstellen van de monitor, inziet dat zij provincies, kaderwetgebieden en departementen nodig heeft voor het leveren van gegevens van de monitor. Zij dienen te beseffen dat voor het beste resultaat en bruikbaarheid van de monitor er kwalitatief goede bestuurlijke interacties dienen plaats te vinden. Door provincies, kaderwetgebieden en departementen te zien in de rol van gebruiker zullen de bestuurlijke interacties verbeterd worden. Het monitorsysteem dient nu te worden aangepast met de informatievragen die relevant zijn voor deze overheden.

Er kunnen een aantal aanbevelingen gedaan worden om het monitorproces te verbeteren. Het belangrijkste punt is om meer draagvlak te creëren voor de monitor door de bruikbaarheid te vergroten. Voor een kwalitatief betere monitor, moet zij niet alleen gezien worden als een verplichte verantwoordingsfunctie. Er moet voor gezorgd worden dat provincies en kaderwetgebieden de monitor zelf gaan gebruiken, zij hebben immers ook een eigen verantwoordingsverplichting. Decentrale overheden moeten ervan bewust worden dat de monitor aanleiding kan zijn voor beleidsaanpassingen. Verder moeten er bij aanvang van convenantafspraken waar een monitor aan vastzit, afspraken gemaakt worden over de vaststelling van ijkpunten en de te monitoren onderwerpen. Dit om invalide gegevens te voorkomen.