

Maatlat Government-Governance

J. Vreke
A.L. Gerritsen
R.P. Kranendonk
M. Pleijte
P.H. Kersten
F.J.P. van den Bosch

werkdocumenten



Wot
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGENUR

For quality of life

Maatlat Government-Governance

De reeks 'Werkdocumenten' bevat tussenresultaten van het onderzoek van de uitvoerende instellingen voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT Natuur & Milieu). De reeks is een intern communicatiemedium en wordt niet buiten de context van de WOT Natuur & Milieu verspreid. De inhoud van dit document is vooral bedoeld als referentiemateriaal voor collega-onderzoekers die onderzoek uitvoeren in opdracht van de WOT Natuur & Milieu. Zodra eindresultaten zijn bereikt, worden deze ook buiten deze reeks gepubliceerd.

Dit werkdocument is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de WOT Natuur & Milieu en is goedgekeurd door Dana Kamphorst (deel)programmameider WOT Natuur & Milieu.

WOT-werkdocument **142** is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), gefinancierd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurbalans, Milieubalans en thematische verkenningen.

Maatlat Government-Governance

J. Vreke

A.L. Gerritsen

R.P. Kranendonk

M. Pleijte

P.H. Kersten

F.J.P. van den Bosch

Werkdocument 142

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, mei 2009

©2009 **Alterra**
Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 48 07 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.alterra@wur.nl

De reeks WOt-werkdocumenten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit werkdocument is verkrijgbaar bij het secretariaat. **Het document is ook te downloaden via www.wotnatuurenmilieu.wur.nl.**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 48 54 71; Fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Doel van het onderzoek	10
1.3 Leeswijzer	11
2 Zoektocht naar de betekenis van government en governance	13
2.1 Verschillen tussen government en governance	13
2.2 Het governance model	15
3 Het beleidsproces	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Activiteiten in een beleidsproces	17
3.3 Aspecten van een beleidsproces	19
4 De maatlat Government - Governance	23
4.1 Introductie maatlat	23
4.2 Sturingsstijlen	24
4.3 Beschrijving van een beleidsproces	26
4.4 Meten van de mate van governance van een beleidsproces	30
4.5 Toepassing van de maatlat	33
5 Bevindingen bij de ontwikkeling en toepassing van de maatlat en conclusies	35
Literatuur	37
Bijlage 1 Samenvatting sturingsstijlen	39
Bijlage 2 Beschrijving karakteristieken per sturingsstijl	41

Samenvatting

In diverse publicaties wordt aangegeven dat er de laatste decennia in de relatie tussen de centrale overheid en de overige publieke en private actoren een verschuiving is opgetreden van government naar governance. Bij government bepaalt één dominante actor, de rijksoverheid, het beleid, terwijl de inbreng van andere actoren nihil is. Bij governance is sprake van een veelheid van actoren en verbindingen tussen actoren, waarbij alle actoren de mogelijkheid hebben tot inbreng.

De invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) in 2007 is een van de voorbeelden waarbij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) te maken krijgt met de verschuiving van government naar governance.. In het kader van het ILG onderhandelt het rijk met de provincie om tot prestatieafspraken te komen over onder meer bestrijding van verdroging. De provincie moet deze prestatieafspraken vervolgens samen met de betrokken regionale actoren realiseren.

Een vraag voor LNV in dit verband is in hoeverre er andere actoren (dan de provincie) moeten worden betrokken bij het maken van prestatieafspraken om bij de realisatie daarvan een, vanuit LNV-perspectief gezien, zo gunstig mogelijk resultaat te bereiken. De verwachting is namelijk dat door deelname van regionale actoren aan een beleidsproces, hun betrokkenheid bij het beleid toeneemt, en daardoor ook de acceptatie van de gestelde doelen en voorgenomen maatregelen. Deze verwachting of hypothese is getoetst in een onderzoek naar verdroging voor het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (Pleijte *et al* 2009), waarbij dit achtergronddocument ingaat op de bepaling van de mate van government of governance van een beleidsproces.

Om te kunnen bepalen of een beleidsproces een government- of een governance-karakter heeft, is een maatlat ontwikkeld, waarbij het ene uiteinde zuiver government is en het andere zuiver governance. Hierbij zijn vijf sturingsstijlen onderscheiden: een hiërarchische overheid is aangemerkt als zuiver government. Vervolgens is een glijdende schaal gehanteerd richting zuiver governance. De tweede sturingsstijl betreft publieke samenwerking, de derde interactief beleid, de vierde sturing in 'communities' (tijdelijke sociale netwerken) en de vijfde sturingsstijl, zuiver governance, is aangeduid met zelfsturing/sturing door de 'civil society' (personen en organisaties buiten het publieke domein).

Met de maatlat kan een beleidsproces op vijf aspecten worden beoordeeld:

- *Actoren*: welke actoren participeren in het proces en in welke setting;
- *Spelregels*: de formele en informele regels in het besluitvormingsproces;
- *Inhoud*: de inhoudelijke verschillende ideeën over probleem- en oplossingsrichtingen;
- *Sturing*: de procesmatige verschillende ideeën over interventies;
- *Invloed*: beschikbaarheid en gebruik van materiële en immateriële machtsmiddelen.

De maatlat kent een hiërarchische structuur, met aan de basis karakteristieken, opklimmend via criteria en aspecten tot het totaaloordeel over het beleidsproces. Het 'meten' van de situatie in een beleidsproces bestaat uit het bepalen, per karakteristiek, van de stijl waarmee de beschrijving voor het beleidsproces de meeste overeenstemming vertoont. Voor iedere karakteristiek kan dit verschillend zijn. Om de positie van het 'gemeten' beleidsproces visueel inzichtelijk te maken, worden de kwalitatieve beschrijvingen omgezet in scores op de vijf aspecten en gepresenteerd in een radardiagram.

De ontwikkelde maatlat is getoetst in het verdrogingsonderzoek door hem toe te passen voor drie provincies, waarbij er per provincie twee beleidsprocessen zijn bekeken. Het eerste beleidsproces betreft de onderhandelingen tussen rijk en provincie bij de totstandkoming van beleidsafspraken over de bestrijding van verdroging, het tweede het realiseren van deze prestatieafspraken door provincie en gebiedsactoren. Uit de toepassing blijkt dat de conceptmaatlat goed werkbaar is en leidt tot herkenbare resultaten. Door de scores in een radargram weer te geven, ontstaan afbeeldingen die een krachtig totaalbeeld bieden en tevens inzicht geven in de balans tussen de vijf aspecten. Het antwoord op de (onderzoeks)vraag of de maatlat bruikbaar is bij het beschrijven en analyseren van een beleidsproces kan dus positief worden beantwoord.

Daaraan kan worden toegevoegd dat de maatlat en bijbehorende radargrammen geen doel op zich vormen, maar middelen zijn (gebleken) om te kunnen komen tot krachtige beschrijvingen van de cases. Door de cases op een systematische manier met dezelfde concepten te beschrijven, wordt een systematische vergelijking van de cases eenvoudiger. Voor de onderzoekers is hiermee de meerwaarde van de maatlat aangetoond.

De tweede (onderzoeks)vraag is of de resultaten van de maatlat overeenstemmen met het oordeel (van de onderzoekers) over het beoordeelde beleidsproces. In alle zes de toepassingen blijkt dit het geval te zijn, zodat ook deze vraag positief kan worden beantwoord. Dit kan worden beschouwd als een indicatie dat de maatlat inderdaad meet wat het pretendeert te meten. Immers, omdat de beoordeling en het scoren op het niveau van de karakteristieken plaatsvinden, is het niet per definitie zo dat de combinatie van deze scores tot aspectscores een beeld van het beleidsproces oplevert dat overeenstemt met de totaalindruk van de gene die heeft beoordeeld.

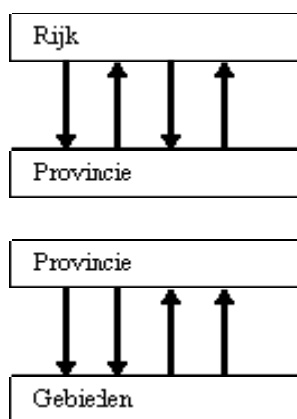
De derde (onderzoeks)vraag is of de maatlat op onderdelen moet worden aangepast. En ook deze vraag moet met ja worden beoordeeld, omdat het voor enkele karakteristieken nog niet mogelijk is gebleken een adequate beschrijving op te stellen. De consequentie hiervan is dat er extra inspanningen zijn vereist om voor deze karakteristieken de essentie van de verschillen tussen de sturingsstijlen te identificeren en deze vervolgens om te zetten in adequate beschrijvingen. Of dit daadwerkelijk gaat gebeuren hangt af van het antwoord op de laatste vraag: 'Is het de moeite waard de maatlat verder te ontwikkelen?'. De onderzoekers zijn van mening dat dit inderdaad het geval is, maar of dit ook daadwerkelijk gaat gebeuren, is niet aan hen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In diverse publicaties wordt aangegeven dat er de laatste decennia in de relatie tussen de centrale overheid en de overige publieke en private actoren een verschuiving is opgetreden van government naar governance. Hierbij wordt ook wel gesproken over een verschuiving van eenzijdig naar meerzijdig beleid (De Lange en Bijleveld, 1999). Government en governance kunnen worden beschouwd als de uitersten van het spectrum, waarbinnen de meeste beleidsprocessen zich bevinden. In een government-situatie bepaalt de centrale overheid welke doelen moeten worden gerealiseerd en hoe dit zal gebeuren, en legt dit op aan de lagere overheden en de bevolking. In een governance-situatie daarentegen proberen verschillende publieke en private actoren tot consensus te komen over de doelen die worden nagestreefd en de wijze waarop dit zal gebeuren. De verschuiving van government naar governance impliceert tegelijkertijd een verschuiving van de verantwoordelijkheid van de centrale overheid naar andere actoren en uiteindelijk naar de burger (Stoker, 1998).

Voor het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is het in het beleidsproces betrekken van meer actoren ofwel de verschuiving van government naar governance, gestart in de jaren tachtig van de vorige eeuw, toen bleek dat er grenzen zijn aan groei en gedrag die niet door het simpelweg formuleren van beleid en regelingen konden worden geslecht. Daarom treden overheden in overleg met maatschappelijke organisaties. In de jaren negentig ontstaat er breder overleg en komt ook de term governance op. De invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) in 2007 is een van de voorbeelden van de verschuiving van government naar governance. In het kader van het ILG onderhandelt het rijk namelijk met de provincie om tot prestatieafspraken te komen over onder meer doelen voor natuur en landschap. Doordat de provincie deze prestatieafspraken vervolgens samen met de betrokken regionale actoren moet realiseren, is er feitelijk sprake van twee aparte beleidsprocessen (Figuur 1.1). Aan het eind van de rit ten slotte, moet LNV in de Tweede Kamer verantwoording afleggen over de realisatie van de aan de prestatieafspraken ten grondslag liggende (rijks)doelen.



Figuur 1.1 Totstandkoming afspraken over verdroging

De vraag voor LNV is in hoeverre er andere actoren (dan de provincie) moeten worden betrokken bij het maken van prestatieafspraken om een, vanuit LNV-perspectief gezien, zo goed mogelijk resultaat te bereiken. Er kan namelijk worden verwacht dat door deelname van actoren aan een beleidsproces hun betrokkenheid bij het beleid toeneemt, en daardoor ook de acceptatie van de gestelde doelen en voorgenomen maatregelen. Omdat bij een verschuiving van government naar governance meer actoren in het beleidsproces worden betrokken, is het denkbaar dat de mate van government of governance bij het tot stand komen van een beleid van invloed is op de uitvoering van het beleid en de realisatie van de beleidsdoelen.

Om inzicht te krijgen in de mate waarin het betrekken van gebiedsactoren bij het maken van prestatieafspraken van invloed is op het realiseren van deze afspraken, is onderzoek uitgevoerd naar de prestatieafspraken tussen rijk en provincie voor de bestrijding van de verdroging (Pleijte *et al.*, 2009). Met de invoering van het ILG is de bestrijding van verdroging namelijk opgenomen in de prestatieafspraken en daarmee onderdeel geworden van integraal, gebiedsgericht beleid. De centrale hypothese in dit onderzoek, dat in het vervolg is aangeduid als verdrogingsonderzoek, is dat de kans op realisatie van de gemaakte prestatieafspraken over verdrogingsbestrijding toeneemt, als het onderhandelingsproces tussen rijk en provincie meer kenmerken van governance vertoont. Om deze hypothese te toetsen, is voor de provincies Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland nagegaan hoe beide processen zijn verlopen. De aandacht in de analyses is gefocust op de relatie tussen de mate van government of governance in beide processen en de te verwachten realisatie van de prestatieafspraken.

Om de analyses te kunnen uitvoeren, moet kunnen worden aangegeven welke positie het beleidsproces inneemt in het spectrum tussen government en governance. Dit deelrapport doet verslag van de constructie van een 'meetinstrument' om de mate van governance van een beleidsproces te bepalen.

1.2 Doel van het onderzoek

Dit onderzoek is onderdeel van het hiervoor al genoemde verdrogingsonderzoek. Het is gericht op de bepaling van de mate waarin er in de geanalyseerde beleidsprocessen sprake is van government of governance. Het doel van dit (deel)onderzoek is na te gaan of en hoe het mogelijk is om beleidsprocessen te beoordelen op hun karakter van sturing.

Hiertoe is een concept gemaakt voor een maatlat om de mate van governance van een beleidsproces te bepalen. Dit concept is geoperationaliseerd in een concept 'Maatlat Government – Governance', waarvoor is nagegaan of ze werkbaar is en of toepassing van de maatlat leidt tot bevredigende en herkenbare resultaten. De maatlat is toegepast voor de drie provincies uit het verdrogingsonderzoek, waarbij is nagegaan of:

- de maatlat bruikbaar is bij het beschrijven en analyseren van een beleidsproces;
- de resultaten van de maatlat overeenstemmen met het oordeel (van de onderzoekers) over het beoordeelde beleidsproces;
- de maatlat op onderdelen moet worden aangepast.

Een kanttekening hierbij is dat de analyse het eerste concept van de maatlat betreft en dat uit de antwoorden op de gestelde vragen moet blijken of het de moeite waard is deze conceptmaatlat verder te ontwikkelen.

1.3 Leeswijzer

Dit werkdocument is een achtergrondrapport in de rapportage van het verdrogingsonderzoek (Pleijte *et al*, 2009). Het beschrijft hoe de conceptmaatlat government – governance tot stand is gekomen en wat de ervaringen zijn bij de toepassing hiervan in het verdrogingsonderzoek. Om te kunnen bepalen in welke mate er in een beleidsproces sprake is van government of governance, moet duidelijk zijn, wat er onder deze termen wordt verstaan. In hoofdstuk 2 is de zoektocht beschreven naar de betekenis van government en governance, en naar de verschillen tussen deze sturingsstijlen. De zoektocht was nodig, omdat er geen eenduidige definities beschikbaar bleken te zijn.

Hoofdstuk 3 geeft antwoord op de vraag wat er onder een beleidsproces wordt verstaan. Via een literatuuronderzoek is nagegaan welke aspecten van zo'n proces van belang zijn, om te kunnen bepalen of en in welke mate er sprake is van government dan wel van governance. Om tot een conceptmaatlat te kunnen komen zijn de resultaten uit de hoofdstukken 2 en 3 samengevoegd. Dit gebeurt in hoofdstuk 4, waarin eerst het begrip maatlat nader wordt uitgewerkt. Nadat de conceptmaatlat is geconstrueerd, worden de resultaten van en enkele bevindingen bij de toepassing van de maatlat in het verdrogingsonderzoek besproken. Hoofdstuk 5 ten slotte bestaat uit een samenvatting en enkele conclusies.

2 Zoektocht naar de betekenis van government en governance

2.1 Verschillen tussen government en governance

De zoektocht op internet en in publicaties naar (eenduidige) definities van de begrippen government en governance is ijdel gebleken, omdat er doorgaans wordt volstaan met een globale aanduiding van de werkwijze, sturing, kenmerken et cetera bij government en/of governance. Wel is duidelijk geworden dat government en governance kunnen worden beschouwd als de uitersten van een spectrum en dat de meeste, zo niet alle, beleidsprocessen ergens tussen de uitersten in zitten.

De essentie van het verschil tussen government en governance kan worden samengevat door de eerst genoemde te omschrijven als *“command and control: eenzijdig worden gebods- en verbodsregels opgelegd waar de normadressant zich aan moet houden”* (Van de Bunt en Huisman, 1999) en de laatst genoemde als *“een verschuiving van instituties naar netwerken; van stabiele naar meer fluïde beleidsprocessen. Besluitvorming wordt gekenmerkt door horizontaal overleg tussen een verscheidenheid aan publieke en private actoren vaak ‘afkomstig’ van verschillende schaalniveaus”* (Hajer et al., 2004, blz. 34) waarbij *“wordt gestreefd naar consensus tussen vertegenwoordigers van de betrokken belangen, eerder dan naar het verkrijgen van een meerderheid”* (Van der Heijden, 2005). In een governance-context kan hierdoor de samenwerking tussen actoren leiden tot resultaten die in een government-context niet zouden kunnen worden “afgedwongen” via regelgeving of autoriteit (Stoker, 1998; pp24).

De citaten suggereren dat bij

- *Government* één actor het beleid bepaalt en legitimeert (unicentrisch perspectief) en dat de inbreng (macht, invloed) van andere actoren nihil is. Ofwel bij government is er één actor die boven alle andere actoren staat en dicteert;
- *Governance* verschillende al dan niet gelijkwaardige actoren tot consensus proberen te komen, wat een verschuiving van verantwoordelijkheid impliceert van de centrale overheid naar andere actoren en uiteindelijk naar de burger (Stoker, 1998).

Belangrijke verschillen tussen government en governance betreffen de participatie van actoren in en hun betrokkenheid bij het beleidsproces, met in het verlengde daarvan de (hiërarchische) verhouding tussen de actoren. Naarmate een beleidsproces meer verschuift in de richting van governance, nemen de mogelijkheden voor een eigen inbreng van actoren toe.

Een bekend fenomeen op dit gebied is de zogenaamde participatieladder die verschillende rollen van burgers en daaraan gekoppelde vormen van participatie onderscheidt (Edelenbos et al., 2006). Door de onderscheiden rollen op volgorde van government naar governance te zetten, ontstaat de participatieladder: hoe hoger op de ladder, hoe meer de burger bij het beleidsproces wordt betrokken. De onderscheiden rollen zijn:

- *Informeren*, hierbij bepaalt de overheid (politiek en bestuur) de agenda voor de besluitvorming en worden de betrokken actoren hiervan op de hoogte gehouden. De overheid biedt deze actoren niet de mogelijkheid bij te dragen aan de beleidsontwikkeling. De rol van de actoren is die van toehoorder;
- *Raadplegen*, hierbij wordt de agenda bepaald door de overheid. De betrokken actoren fungeren als gesprekspartners bij de ontwikkeling van het beleid, zonder dat de overheid zich

verbindt aan de uitkomsten van de gesprekken. De rol van de actoren is die van geconsulteerde;

- *Adviseren*, hierbij wordt de agenda bepaald door de overheid. De betrokken actoren krijgen de gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, die vervolgens een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. De overheid verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken. De rol van de actoren is die van adviseur;
- *Co-producen*, hierbij stellen de overheid en de betrokken actoren gezamenlijk een agenda op en wordt gezamenlijk gezocht naar een oplossing, waaraan de overheid zich verbindt. De rol van de actoren is die van samenwerkingspartner;
- *Meebeslissen*, hierbij worden de ontwikkeling van en de besluitvorming over het beleid over gelaten aan de betrokken actoren, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De overheid neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden. De rol van de actoren is die van geconsulteerde medebeslisser.

De rol die de actoren in een beleidsproces kunnen spelen, hangt samen met de sturingsstijl die in dat proces aan de orde is. Government en governance kunnen worden beschouwd als de uitersten van het spectrum voor de betrokkenheid van actoren en dus ook van de mogelijke sturingsstijlen. Sturing is hierbij omschreven als doelgerichte beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerking bij het tot stand komen van een beleid. Er kunnen drie hoofdvormen van sturing worden onderscheiden (VROM-raad, 1998):

- *Hiërarchische sturing*, waarbij de overheid min of meer boven de overige actoren staat en zowel de doelen als de wijze van realisatie bepaalt;
- *Netwerksturing*, waarbij de overheid een actor is net als de andere actoren en wordt overlegd over de te volgen procedures, het te bereiken resultaat en de wijze van realisatie daarvan;
- *Zelfsturing*, waarbij de overheid uitgaat van het probleemoplossend vermogen van de andere actoren en van de markt, en zich voornamelijk beperkt tot het bepalen van de spelregels en het stellen van randvoorwaarden.

Government komt hierbij dus overeen met hiërarchische sturing en governance met zelfsturing.

Naast verschillen in participatie en betrokkenheid van actoren, bestaan er tussen government en governance ook verschillen in het primaire aspect waarop het beleidsproces is gericht:

- Bij government ligt het accent op de inhoud van het beleid;
- Bij governance ligt het accent op het proces, zoals blijkt uit de volgende citaten: "*one finds an emphasis on processes of governing or functions*" (Kersbergen & Van Waarden, 2004, pp. 152) en "*Governance is ultimately concerned with creating the conditions for ordered rule and collective action*" (Stoker, 1998, blz. 17).

Ook hier geldt dat een beleidsproces zich doorgaans ergens tussen beide uitersten bevindt. De accentverschillen voor betrokkenheid van actoren en oriëntatie van het beleidsproces beïnvloeden de keuze van het type sturing bij de interventie. De Vromraad (Vromraad, 1998) onderscheid vier mogelijkheden van sturing, die hier zijn gerangschikt van government naar governance:

- reguleren/verbieden;
- beïnvloeden via financiële sancties (ongewenst gedrag mag wel maar heeft een prijs);
- overreden op basis van vrijwilligheid;
- scheppen van voorwaarden of bieden van faciliteiten.

Samenvatting verschillen

Verschillen tussen government en governance betreffen het aantal actoren dat betrokken is en participeert, de positie van de actoren in het beleidsproces, de oriëntatie van het beleidsproces op inhoud of proces (probleemperceptie) en de voorkeur voor de wijze waarop de interventie plaatsvindt. Omdat de zoektocht geen eenduidige definities voor government en governance heeft opgeleverd, is volstaan met een impressie van daarbij geconstateerde verschillen (Tabel 2.2).

*Tabel 2.2 Impressie verschillen tussen government en governance op basis van diverse publicaties **

	Government	Governance
Actoren		
aantal bepalende actoren	1	meer
positie actoren	bovengeschied	nevensgeschied (ook bevoegdheden)
representativiteit actoren	niet	afhankelijk van toetredingsregels
aantal bestuurslagen	1	meer
positie doelgroepen	object van management	onderhandelende actoren
verantwoordelijkheid beleid	dominante actor (gezagsdrager)	betrokken actoren
Relatie tussen actoren		
besluitvorming	autonomie (gezagsdrager beslist)	consensus (tussen actoren)
onderlinge verhouding actoren	hiërarchische bevelsrelaties	horizontale onderhandelingsrelaties
coördinatie via oplossen conflicten op basis	regels en bevelen autoriteit	overleg en consensus reputatie
machtsuitoefening	unicentrisch (één machtscentrum)	pluricentrisch (meer machtscentra)
Probleemperceptie		
probleemperceptie en doelen	dominante actor (gezagsdrager)	consensus actoren
oriëntatie beleidsproces handvat sturing/doelen beleid	structuur aspecten van het probleem (object)	processen overleg/dialog, draagvlak (proces)
Interventie/sturing		
middel voor interventie	inzet instrumenten	overleg + inzet instrumenten
type instrument	regulering/verbieden	overreden / faciliteren
aard interventie	generiek	specifiek/maatwerk
beheersing via oriëntatie van interventie	toezicht	vertrouwen, loyaliteit
visie op sturing	inhoud hulpmiddel probleemoplossing	inhoud/proces creëren van kansen

* de impressie is bedoeld om een illustratie te geven, de beschrijvingen zijn dan ook indicatief.

Uit deze impressie, die overigens geenszins beoogt om volledig te zijn, blijkt dat er in een beleidsproces verschillende aspecten zijn te onderkennen, die kunnen verschillen in de mate waarin zij een government of een governance karakter hebben.

2.2 Het governance model

De zoektocht wordt afgesloten met het zogenaamde "governance model" (Bressers en Kuks, 2001) dat vijf elementen onderscheidt die kenmerkend zijn voor governance. Dit betreft:

1. *Multi-level*: dit betreft de verschillende niveaus (niet zonder meer overheidslagen) die een rol spelen in een beleidsproces. Het gaat daarbij niet alleen om het meervoudige karakter,

maar met name ook om de onderlinge afhankelijkheid tussen niveaus. Omdat (beleids)problemen vaak verschillende schaalniveaus kennen, vraagt de wisselwerking tussen deze niveaus om multi-level coördinatie;

2. *Multi-actor*: dit betreft de verschillende actoren die in het beleidsproces een rol spelen. Van belang hierbij is hoeveel en welke actoren participeren, welke entreeregels er gelden (entree op basis doelgroep, belangenorganisatie, eigendoms- of gebruiksrechten, et cetera), welke rol en positie actoren innemen en of er sprake is van samenwerking/coalities tussen actoren;
3. *Multi-faceted*: dit betreft de probleemperceptie en de doelen ofwel wat is de (dominante) probleemperceptie en welke zijn de (dominante) doelen. Hierbij is aan de orde door welke actor of actoren de dominante visie is bepaald en, voor ieder actor en dominante visie, wat de inhoud, omvang en ernst van het probleem zijn, voor wie (individuen of de samenleving) het als een probleem wordt beschouwd, wat de beleidsdoelen zijn en welke aangrijpingspunten voor het beleid worden onderkend;
4. *Multi-instrumenteel*: dit betreft de verschillende strategieën en instrumenten ofwel welke instrumenten (sturingsfilosofie) worden ingezet en welke beleidsstrategie wordt gevolgd. Hierbij zijn ondermeer aan de orde, het type instrumenten dat wordt ingezet, de aard van de sturing (gericht op probleemoplossing of op het benutten van kansen), de doelgroepen waarop het beleid is gericht en de tijdskeuzen die worden gemaakt;
5. *Multi-resource*: dit betreft de organisaties (inclusief overheid) die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid en de middelen, zoals autoriteit, geld en menskracht, die hiervoor aan de uitvoerende organisaties en de doelgroepen ter beschikking staan of worden gesteld.

Als wordt verondersteld dat het continuüm tussen government en governance alle mogelijke of denkbare oriëntaties voor een beleidsproces omvat, kunnen deze vijf elementen ook worden gebruikt om een government-patroon te beschrijven. Immers, als aanwezigheid van elementen een governance-patroon aangeeft, dan duidt het ontbreken daarvan juist op een government-patroon.

3 Het beleidsproces

3.1 Inleiding

Onder beleid of beleidsinhoud wordt hier verstaan het streven naar het bereiken van bepaalde doelen met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen (Hoogerwerf, 1998). De voorgenomen inzet van middelen wordt aangeduid met de term interventie.

Het proces waarin beleid wordt bepaald en uitgevoerd is een beleidsproces. In zo'n proces opereren actoren binnen een complex stelsel van wetten, procedures, regelingen, restricties, afspraken en dergelijke. Dit stelsel biedt actoren de actoren mogelijkheden om te handelen, en legt tegelijkertijd aan dit handelen restricties op.

Een actor is een individu, bedrijf, overheidsorganisatie, belangengroep, actiegroep, et cetera, die denkt, besluit en handelt (uitvoering van genomen besluiten). In het beleidsproces heeft iedere actor zijn eigen belangen, doelen en middelen. Als wordt verondersteld dat een actor doelgericht handelt, mag worden aangenomen dat hij in een beleidsproces zal participeren als hij:

- weet dat zijn gedrag problemen veroorzaakt of onderkent dat het beleid kan leiden tot een door hem minder gewenste situatie;
- zich verantwoordelijk voelt voor de problemen en de mogelijke oplossingen;
- wil bijdragen aan dergelijke oplossingen, dit is afhankelijk van zijn keuzemogelijkheden, behoeften, normen, waarden, wensen, doelen en voorkeuren;
- kan bijdragen aan dergelijke oplossingen, dit is afhankelijk van de middelen waarover hij beschikt, zoals tijd, geld en vaardigheden.

Een beleidsproces bestaat uit verschillende activiteiten en (tussen)producten, die van invloed kunnen zijn op het uiteindelijke resultaat. Ook is er sprake van invloed vanuit en wisselwerkingen met andere beleidsprocessen, politieke ontwikkelingen en maatschappelijke ontwikkelingen.

3.2 Activiteiten in een beleidsproces

Een beleidsproces bestaat uit verschillende activiteiten die geheel of gedeeltelijk gelijktijdig plaatsvinden of plaats kunnen vinden. Voor de indeling van de activiteiten (of deelprocessen) in samenhangende categorieën worden in de literatuur verschillende mogelijkheden genoemd, zoals:

- Het *fasenmodel*. Volgens het fasenmodel (Hoogerwerf, 1989: 24) verloopt beleidsvoering lineair in één stappenreeks van opeenvolgende fasen de zogenaamde beleidscyclus (Tabel 3.1). Een kanttekening hierbij is dat het fasenmodel in theorie weliswaar een lineaire beleidscyclus beschrijft, maar niet de pretentie heeft dat de werkelijkheid ook altijd lineair volgens deze fases verloopt. In de praktijk is vaak sprake van activiteiten die sterk verweven en moeilijk te onderscheiden zijn, waarbij ook terugkoppelingen en iteraties optreden. Hier is gekozen voor het fasenmodel. Een reden hiervoor is dat de beleidscyclus ten grondslag ligt aan het geformuleerde beoordelingskader voor de instrumentanalyse.
- Het *rondenmodel*. Volgens het rondenmodel (Koppenjan, 1993:35; Teisman, 1995: 33-56) verloopt beleidsvoering in een aantal ronden die worden gemarkeerd door de meest

cruciale besluiten in een beleidsproces. In elke ronde spelen de deelnemers een besluitvormingsspel vanuit de verschillende fasen van beleid: de een is met agendavorming bezig, de ander met beleidsontwikkeling, de ander met te nemen besluiten en weer een ander met de beleidsuitvoering. Dit gebeurt in verschillende netwerken naast elkaar. Actoren kunnen participeren in verschillende netwerken en kunnen daarin verschillende rollen spelen: initiator, supporter, criticus en bemiddelaar.

- Het *stromenmodel*. Volgens het stromenmodel (March&Olsen, 1976: 10) verloopt beleidsvoering in onafhankelijke stromen van vraagstukken, oplossingen, participanten en beslismomenten die gelijktijdig naast elkaar bestaan. "Naast vraagstukken die oplossingen zoeken en oplossingen die op zoek zijn naar vraagstukken zijn er keuzemomenten op zoek naar participanten en besluitvormers op zoek naar werk" (Dammers, 2000: 27). De deelname aan het netwerk wisselt steeds. Wanneer stromen elkaar ontmoeten en aan elkaar worden gekoppeld, ontstaat een beslissing. Die aanknopingspunten worden ook wel policy-windows genoemd (Kingdon, 1984: 173).

Tabel 3.1 *Beleidscyclus, fasen en producten*

Fase	Activiteit	Product
Agendavorming	maatschappelijke problemen krijgen de aandacht van bevolking en/of beleidsbepalers	beleidsprobleem
Beleidsontwikkeling	het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van adviezen met het oog op een te voeren beleid.	beleidsdoelen
Beleidsbepaling	formuleren van het beleid (doeleinden, middelen en tijdstippen) om de beleidsdoelen te realiseren en het (formeel) vaststellen van het beleid	voorgenomen beleid vastgesteld beleid
Beleidsuitvoering (beleidsimplementatie)	uitvoeren vastgesteld beleid door de gekozen middelen/instrumenten op de vastgestelde tijdstippen in te zetten	(al of niet beoogde) beleidseffecten
Beleidsevaluatie*	de beleidseffecten worden beoordeeld, dit kan betrekking hebben op objectdoelen en/of procesdoelen.	oordeel effecten
Beleidssterugkoppeling*	vertaling van de beleidsevaluatie naar het beleid (beleidsinhoud en beleidsproces) en bepalen of bijsturing is vereist (op basis beleidsevaluatie en nieuw opgekomen noden en behoeften)	aanzet tot bijsturing (terugkoppeling naar beleidsvoorbereiding)
Beleidsbeëindiging		

* de fasen beleidsevaluatie en beleidsterugkoppeling worden soms samengenomen in één fase: "beleidstoetsing" (o.a. Ham en Van Wee, 2003).

De verschillende modellen van beleidsvoering hebben een eigen kijk op de wijze van handelen binnen een beleidsproces. Bij het fasenmodel bestaat het procesmatig handelen vooral uit het faseren van het beleid, bij het rondemodell en het stromenmodel daarentegen bestaat het procesmatig handelen uit het koppelen van rondes, arena's of stromen. Ook het startpunt van het procesmatig handelen verschilt. Bij het fasenmodel wordt dit gevormd door één of enkele actoren die de probleemdefinitie, de doelen en de oplossingen opstellen. Dit wordt wel unicentrisme genoemd (Teisman, 1992: 25 e.v.). Het rondemodell en het stromenmodel nemen meer actoren als vertrekpunt en beschouwen beleidsvoering niet als één reeks, maar als naast elkaar bestaande bewuste en toevallige reeksen van beslissingen die tot beleid leiden. Dit wordt wel pluricentrisme genoemd.

Het unicentrisch en pluricentrisch perspectief zijn de pijlers waarop in Nederland het democratiebegrip is gebaseerd (Möhring *et al*, 2002):

- Het *unicentrisch perspectief* (één centraal machtscentrum) betreft het beginsel dat de soevereine macht door of in elk geval namens het volk wordt uitgeoefend. Het beschouwt

beleid als het ten uitvoer brengen van de wil van het volk: de gekozen vertegenwoordigers in parlement, provinciale staten en/of gemeenteraad worden geacht de wil van (de meerderheid van) het volk te representeren en het bestuur respectievelijk regering, gedeputeerden en wethouders, moet deze wil ten uitvoer brengen. Met andere woorden, de politiek (gekozen vertegenwoordigers) heeft het primaat (Niessen, 2001).

- Het *pluricentrisch perspectief* (meer machtscentra) betreft het beginsel dat de centrale macht aan banden wordt gelegd om de vrijheid van individuele burgers te waarborgen. Hierbij is verantwoording aan c.q. vaststelling door de volksvertegenwoordiging niet altijd noodzakelijk. Wel is het van belang dat elke vorm van publieke besluitvorming en gezagsuitoefening door een onafhankelijk orgaan wordt gecontroleerd.

De legitimiteit van het beleid komt bij het unicentrisch perspectief voort uit de doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid. Bij het pluricentrisch perspectief staat de legitimiteit niet bij voorbaat vast, maar moet worden nagestreefd, omdat het ontbreken van legitimiteit de implementatie en effecten van het beleid ondermijnt (Stoker, 1998). De legitimiteit kan hierbij worden bewaakt door het genoemde onafhankelijke controle orgaan. In Nederland eindigen de meeste, zo niet alle, beleidsprocessen met de verantwoording aan c.q. de vaststelling door de volksvertegenwoordiging, waarbij de legitimiteit van het beleid getoetst behoort te zijn.

Een kanttekening bij de Nederlandse beleidspraktijk is, dat het beleid wordt vastgesteld door politieke instituties. Dit kan een legitimiteitsprobleem veroorzaken als de politiek een in onderling overleg tussen betrokken actoren uitgekristalliseerde oplossing niet bekrachtigt (Hajer *et al.*, 2004, blz. 34). Hiermee is tevens het spanningsveld tussen government en governance aan de orde. Zo is het denkbaar dat er bij het formuleren van beleid sprake is van een min of meer gelijkwaardige betrokkenheid van alle actoren (governance), en dat de verantwoordelijke publieke actor vervolgens zelf het beleid bepaalt (government).

3.3 Aspecten van een beleidsproces

Om de belangrijke aspecten binnen een beleidsproces te kunnen identificeren, is in de literatuur nagegaan welke aspecten bij de analyse van een beleidsproces aan de orde komen. In de bestuurskundige literatuur zijn zowel analyses gevonden die zijn gericht op het gehele beleidsproces, als analyses die zijn gericht op een of enkele momentopnames, dat wil zeggen op de situatie op een of enkele specifieke tijdstippen tijdens het beleidsproces. Om zicht te krijgen op overeenkomsten en verschillen in aspecten tussen beide benaderingen, is van beide typen benaderingen één toepassing besproken.

Intensieve procesanalyse

Voor de analyse van het gehele beleidsproces is gekeken naar een toepassing van de intensieve procesanalyse (Peters, 1999), die is gebaseerd op onder meer Huberts (1988) en Huberts (1994). In deze toepassing van de intensieve procesanalyse wordt geprobeerd de macht en invloed van diverse partijen in het Nederlandse politieke bestel te bepalen aan de hand van de invloed die deze partijen hebben uitgeoefend op het genomen besluit. Hiertoe wordt eerst het beleidsproces zorgvuldig gereconstrueerd, waarbij het wordt afgebakend en beschreven door:

- *Het beginpunt.* Het begin van het beleidsproces betreft de initiator, diens perceptie van het probleem en de oplossing (gewenste interventie) daarvan, en de formele mogelijkheid en de daaraan gekoppelde procedure, die zijn gebruikt om het beleidsproces te kunnen starten. Het probleem is de ongewenste situatie die de initiator wil opheffen of voorkomen;

- *Het eindpunt.* Het eindpunt van het beleidsproces wordt gevormd door het besluit door de gezagsdrager (de actor die het beleid formeel moet vaststellen) en de inhoud daarvan (beleid), ofwel de uiteindelijke formulering van het probleem en de voorgenomen interventie;
- *De actoren* die direct bij het beleidsproces zijn betrokken en de actoren die er wel belang bij hebben maar niet direct zijn betrokken. Dit betreft eveneens het belang van de actoren in het proces, de machtsmiddelen waarover zij kunnen beschikken, hun visie op het probleem en de door hen gewenste interventie ;
- *De spelregels,* ofwel alle regelingen, procedures afspraken en dergelijke waarbinnen actoren kunnen en moeten handelen;
- *Het traject tussen begin- en eindpunt,* ofwel alle gebeurtenissen en handelingen van de betrokken actoren.

De beschrijving is beperkt tot de ontwikkeling van beleid en eindigt met het vaststellen daarvan, de uitvoering en de resultaten blijven buiten beschouwing. Het beleidsproces is gekarakteriseerd via vijf elementen: het probleem, de oplossing, de actoren, de machtsmiddelen waarover actoren kunnen beschikken en de spelregels. Iedere speler heeft zijn eigen perceptie voor deze elementen en probeert al dan niet in samenwerking met andere spelers, een voor hem zo gunstig mogelijke uitkomst te bewerkstelligen. Desgewenst kunnen de resultaten van de uitvoering van het beleid (de uitkomst van het spel) als zesde element aan de beschrijving worden toegevoegd. Bij de maatlat is deze toevoeging niet aan de orde, omdat de maatlat moet kunnen worden gebruikt om na te gaan of er een verband bestaat tussen de mate van governance in een beleidsproces en de resultaten in de vorm van het realiseren van de gestelde doelen.

Methoden van de beleidsarrangementen

Voor de analyse van momentopnames is gekeken naar de methode van de beleidsarrangementen (Van Tatenhove *et al.*, 2000; Arts en Leroy, 2003; Arts en Leroy, 2006). De methode is ontwikkeld om de complexiteit en de dynamiek van beleidsprocessen te kunnen analyseren. Bij toepassing van de methode wordt gekeken naar de inhoudelijke en organisatorische situatie binnen het beleidsveld in een situatie waarin sprake is van een zekere mate van stabiliteit. Het tijdsaspect (verloop van het spel) kan worden ingebracht door de situatie op verschillende tijdstippen te vergelijken. Een beleidsarrangement wordt via vier dimensies beschreven (Van Tatenhove *et al.*, 2000):

- *Actoren en coalities.* Dit betreft de publieke en private actoren die, al dan niet in coalities, bij een bepaald beleidsterrein zijn betrokken. Van een coalitie is sprake als twee of meer actoren duurzaam samenwerken op basis van gedeelde doelen, hulpbronnen en/of interpretaties van beleidsdiscoursen;
- *Discoursen.* Dit betreft opvattingen en ideeën die de betrokken actoren hebben over beleidsproblemen en de oplossingen daarvoor, alsmede over de wijze waarop en door wie deze problemen moeten worden aangepakt. De opvattingen en ideeën putten uit en/of verwijzen naar één of meer discoursen. Binnen een beleidsarrangement kunnen verschillende discoursen met elkaar concurreren of kan er een gedeeld, dominant discours zijn. Een discours kan worden opgevat als referentiekader dat door actoren in onderlinge wisselwerkingen is ontwikkeld en dat wordt gebruikt om betekenis te geven aan beleidsproblemen en beleidshandelen;
- *Hulpbronnen.* In hun onderlinge strijd om dominantie over probleemdefinities en oplossingsrichtingen kunnen actoren beschikken over verschillende hulpbronnen. Dit kunnen formele bevoegdheden zijn, maar ook expertise, menskracht, geld of grondbezit. De verdeling van hulpbronnen is niet constant, maar bepaalt wel de machtsverhoudingen binnen een beleidsarrangement;

- *Spelregels.* Ten slotte vertoont een arrangement enige stabiliteit omdat er bepaalde formele en informele spelregels gelden. Deze spelregels bepalen onder meer wie mee mag praten en beslissen, hoe beleid wordt gemaakt en uitgevoerd, en wie waarvoor verantwoordelijk is.

Bij de analyse van een beleidsarrangement wordt aandacht besteed aan alle vier de dimensies en aan de wisselwerking tussen de dimensies. Als er een verandering optreedt ten aanzien van één dimensie, heeft dit vaak gevolgen voor de andere dimensies. Zo kan bijvoorbeeld de toetreding van een nieuwe actor ertoe leiden dat de verdeling van hulpmiddelen verandert, dat nieuwe spelregels worden geïntroduceerd en/of dat een nieuw discours zijn intrede doet (Lieverink, 2006).

Voor de maatlat gehanteerd raamwerk

Bij beide besproken benaderingen kan voor het beleidsproces het (vereenvoudigde) beeld worden gebruikt van het beleidsproces als spel, waarin iedere partij via inzet van de haar ter beschikking staande middelen probeert om het beleid (uitkomst van het spel) te beïnvloeden. Een partij kan hierbij alleen opereren of samenwerken met andere partijen. Bovendien hanteren de benaderingen dezelfde grootheden (elementen respectievelijk dimensies) om het spel te beschrijven, zij het dat de elementen probleem en oplossing, zijn samengevoegd tot de dimensie discoursen. Op grond hiervan is de voorzichtige conclusie getrokken dat hiermee de belangrijke aspecten van een beleidsproces in beeld zijn gebracht. Zoals eerder aangegeven blijven de resultaten van de uitvoering van het beleid hierbij buiten beschouwing.

Bij de beschrijving van het beleidsproces om te kunnen bepalen in welke mate er van government of governance sprake is (toepassing maatlat), is uitgegaan van een beschrijving op basis van de vijf elementen, in het vervolg aangeduid met aspecten (van het beleidsproces). Hierdoor bevat de beschrijving in ieder geval de belangrijkste factoren waarin deze sturingsstijlen verschillen.

Conclusie/samenvatting

In een beleidsproces opereren verschillende actoren, met ieder hun eigen doelen, middelen en belangen. Een beleidsproces bestaat uit verschillende activiteiten/processen waarin steeds andere actoren kunnen opereren. De initiator van het proces kan een centrale actor zijn (unicentrisme) of er kan sprake zijn van verschillende actoren die het initiatief nemen (pluricentrisme). Bij één initiator wordt de legitimiteit van het beleid ontleend aan de autoriteit van deze initiator (government), als het initiatief bij meer actoren ligt, draagt de consensus of een controleorgaan zorg voor legitimiteit (governance). Hierbij verschuift de verantwoordelijkheid ook van de centrale actor naar de andere actoren of zelfs naar de burger. In de praktijk is er doorgaans geen sprake van een zuiver government of zuiver governance proces, maar bevindt het beleidsproces zich ergens tussen deze uitersten. Waarbij het op bepaalde onderdelen meer een government karakter en op andere onderdelen een governance karakter kan hebben. Dit kan in beeld worden gebracht via de onderscheiden aspecten.

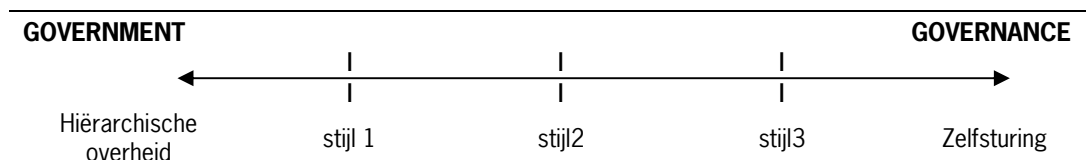
4 De maatlat Government - Governance

4.1 Introductie maatlat

Een beleidsproces bestaat uit verschillende aspecten, die kunnen verschillen in de mate waarin er sprake is van government of governance. Om hierover uitspraken te kunnen doen, is de 'maatlat government - governance' ontwikkeld. De maatlat is bedoeld voor een technische meting van de mate waarin er in een beleidsproces of een deelproces sprake is van government of governance. Met technische meting wordt bedoeld dat de maatlat beoogt te meten (weer te geven) in welke mate er sprake is van government of governance, zonder een oordeel te vellen over bijvoorbeeld de complexiteit van het beleidsproces of de 'kwaliteit' van genomen besluiten. Vergelijk dit met een liniaal. Voor de liniaal maakt het niet uit of wat er wordt gemeten 'goed of slecht' is of 'mooi of lelijk', noch hoeveel moeite het kost om te kunnen meten. Het enige wat de liniaal doet is aangeven hoeveel (centi)meters het object lang is.

Als informatie is gewenst over bijvoorbeeld de 'kwaliteit' van het beleid of de complexiteit van het beleidsproces dan moet de informatie van de meting met de maatlat worden aangevuld met een inhoudelijke beoordeling van het beleidsproces. Deze extra informatie valt buiten het kader van de maatlat (en daarmee buiten dit onderzoek) omdat het los staat van de mate waarin sprake is van government of governance.

Een maatlat is volgens Van Dale elektronisch woordenboek, een lat waarop bepaalde lengten door strepen zijn aangegeven. De lengte van een object kan worden bepaald door het te meten object met de maatlat te vergelijken en te bepalen bij welke streep of tussen welke strepen het 'uitkomt'. De eerste streep fungeert daarbij als beginpunt ofwel nulwaarde.



Figuur 4.1 Maatlat government - governance

Bij de maatlat government - governance (Figuur 4.1) is dezelfde benadering gevolgd, met zuiver government aan het ene uiteinde en zuiver governance aan het andere uiteinde van de maatlat. Er is (arbitrair) voor gekozen om zuiver government als beginpunt te beschouwen, zodat de scores toenemen naarmate er in sterkere mate sprake is van governance. Omdat er, zoals bij een liniaal wel het geval is, geen sprake is van een lineaire toename van het ene naar het andere uiteinde, zijn er op de strepen van de maatlat sturingsstijlen geplaatst. Het aantal stijlen/strepen kan vrij worden gekozen, hier is uitgegaan van vijf stijlen, inclusief de beide uiteinden.

Voor een te beoordelen beleidsproces kan nu worden nagegaan bij welk streep of tussen welke strepen op de maatlat het zich bevindt, en zo aangeven in welke mate er in het proces sprake is van governance. Deze werkwijze sluit aan bij eerdere toepassingen (o.a. Vreke *et al.*, 2005). Voordat deze werkwijze verder uitgewerkt, worden eerst de vijf sturingsstijlen beschreven.

4.2 Sturingsstijlen

De maatlat heeft nadrukkelijk als doel om in de volle breedte van sturingssituaties in Nederland te kunnen worden gebruikt. De maatlat kent vijf sturingsstijlen en in alle vijf speelt de overheid een rol. Immers ook het niet uitoefenen van invloed kan worden opgevat als overheidsbemoeienis met consequenties voor het beleidsproces. Noodzakelijkerwijs zijn de vijf sturingsstijlen karikaturen, die in de praktijk niet in hun zuivere vorm zullen voorkomen.

De vijf sturingsstijlen verschillen in de onderscheiden aspecten. Voor iedere sturingsstijl is de kenmerkende situatie per aspect beschreven aan de hand van beschrijvingen voor de betreffende criteria en karakteristieken (zie Bijlage 1). De sturingsstijlen zijn zodanig gekozen dat er de logische rangorde van deze beschrijvingen kan worden bepaald en deze voor iedere karakteristiek vanaf zuiver government een continu oplopend of aflopend verloop te zien geven tot aan zuiver governance. Er wordt van logische rangorde gesproken, omdat door de kwalitatieve beschrijving, deze rangorde doorgaans 'gevoelsmatig' is. Voor de karakteristiek 'type interventie' bijvoorbeeld zijn de beschrijvingen, gerangschikt van zuiver government naar zuiver governance: aanwijzen, toelaten, samenwerken, overtuigen en pleiten.

In de praktijk zullen er in een beleidsproces elementen van verschillende sturingsstijlen zijn waar te nemen. Bij toepassing van de maatlat leidt dit ertoe dat een beleidsproces per aspect overeen kan komen met een andere bestuursstijl. De onderscheiden sturingsstijlen zijn, in volgorde van zuiver government tot zuiver governance: hiërarchische overheid, publieke samenwerking, interactieve sturing, sturing in communities en zelfsturing.

Hiërarchische overheid

In deze sturingsstijl heeft één centrale overheid het primaat. De centrale overheid beslist welke richting het opgaat en welke instrumenten daartoe worden ingezet. De besluiten van de centrale overheid worden opgelegd aan lagere overheden en aan de bevolking. Binnen de grenzen van de wet hebben zij weliswaar mogelijkheden om hiertegen in bezwaar te gaan, maar verder dienen zij zich te conformeren aan wat de (democratisch gelegitimeerde) centrale overheid besluit. Binnen de centrale overheid kunnen verschillende secties met elkaar van mening verschillen, maar besluitvorming en implementatie vinden verkokerd plaats vanuit één geleding. Hierdoor komen verschillende discoursen alleen op bestuurlijk niveau samen. Dit resulteert in één inhoudelijk discours en één sturingsdiscours, waarover andere actoren niet meer kunnen discussiëren. Wel wordt van deze actoren verwacht dat zij indien nodig meewerken aan de uitvoering van wat besloten is. De spreiding van de middelen is beperkt. Andere actoren hebben op sommige vlakken wel wat aanvullende kennis en expertise, en ook op het gebied van de immateriële hulpmiddelen heeft de centrale overheid een sterke machtspositie. Hierbij spelen formele bevoegdheden een belangrijke rol. Op deze wijze tot stand gekomen beleid is generiek van karakter, zie bijvoorbeeld de milieunormen die overal in Nederland van toepassing zijn.

Publieke samenwerking

In deze sturingsstijl is besluitvorming nog steeds hoofdzakelijk een aangelegenheid van 'de overheid', zij het dat deze overheid hier geen eenheid is. Binnen één overheid zijn er verschillende geledingen die elkaar (proberen te) beïnvloeden en anderzijds is er sprake van afstemming met neven-, onder- en bovengeschiedte overheden. Ook het maatschappelijk middenveld in de vorm van geïnstitutionaliseerde belangengroepen als LTO, Stichting Natuurmonumenten, vakbonden et cetera krijgen de gelegenheid om te participeren in de besluitvorming. Toch zijn het de overheden die, democratisch gelegitimeerd, de besluiten nemen. Iedere overheid doet dit binnen de eigen vastgelegde bevoegdheden. De participatie van actoren in de formele overlegstructuur is op afhankelijkheden gebaseerd en is

beïnvloedbaar door het voeren van een lobby. Andere actoren kunnen alleen via de rechter en de media invloed uitoefenen. De overheid en het maatschappelijk middenveld stemmen af en onderhandelen in formele (en relatief statische) beleidsnetwerken. In de beleidsnetwerken een beperkte diversiteit aan inhoudelijke discoursen en sturingsdiscoursen, doordat men het doorgaans grotendeels met elkaar eens is. Als dit niet het geval is, ontstaan er spanningen. Er is namelijk weinig ruimte en begrip is voor andersdenkenden. De middelen zijn verspreid over de actoren, waarbij grote concentraties van macht optreden. Op deze wijze tot stand gekomen beleid heeft meestal een generiek karakter

Interactieve sturing

Bij deze sturingsstijl begint het domein van governance. Ook in deze sturingsstijl zijn overheden en geïnstitutionaliseerde belangengroepen betrokken in het proces, maar dit wordt uitgebreid met nieuwe regionale actoren, als bewonersverenigingen, milieucoöperaties, regionale ondernemersverenigingen, et cetera. Hierbij is het van belang dat de actoren die mee praten representatief zijn voor de belangen die in het beleidsproces aan de orde zijn. In deze verbrede beleidsnetwerken worden besluiten hoofdzakelijk genomen op basis van consensus, waarachter vaak een uitruil van belangen is waar te nemen. Een verbreed beleidsnetwerk functioneert als de betrokkenen vinden dat er een relatief grote overeenstemming in belangen bestaat. Het sluiten van een convenant is een mogelijk middel om dit gezamenlijke belang te formaliseren. Bij interactieve besluitvorming kan een grote diversiteit aan inhoudelijke- en sturingsdiscoursen bestaan. Hier bestaat ook relatief veel tolerantie voor, maar uiteindelijk wordt men wel geacht bereid te zijn om tot een compromis te komen. Hierbij is niet zozeer de diversiteit aan opvattingen bepalend, maar de bereidheid om belangen uit te ruilen en hier strategisch mee om te gaan. Dit kan ook als 'polderen' beschreven worden. Hierbij hoort dat het gedeelde belang in tamelijk abstracte termen wordt beschreven, waardoor er wel een overheersend discours is te onderscheiden, maar dit biedt veel ruimte voor individuele betekenisverlening. De middelen zijn relatief sterk verspreid over actoren. Bovendien hebben actoren elkaar nodig, omdat niemand 'het' alleen kan. Overheden hebben wel een relatief sterke machtspositie. Het initiatief voor de besluitvorming zal waarschijnlijk bij één of enkele overheden liggen. De besluiten hebben een meer specifiek karakter dan bij de voorgaande stijlen, maar generieke maatregelen blijven een rol spelen.

Sturing in 'communities'

Bij deze sturingsstijl beginnen publieke en private domeinen in elkaar over te lopen. Een 'community' is een sociaal netwerk, waarin mensen vooral zitting hebben op eigen titel en op basis van eigen kennis en kunde. De leden van een community bevinden zich op relatief grote afstand van hun organisatie. In een community kunnen in principe allerlei actoren participeren. Er kunnen medewerkers van overheden deel van uitmaken, maar dit is niet per definitie het geval. Communities hebben de taak tot een probleemdefinitie te komen en innovatieve maatregelen in gang te zetten. Overheden zijn daarbij nadrukkelijk niet de sturende actoren, maar slechts één van de deelnemende organisaties, die op min of meer gelijke voet staan met andere betrokkenen. Als er formele besluiten moeten worden genomen zijn overheden wel altijd in beeld en het zijn de besturen van overheden (en van andere organisaties) die de leden van een community vrijstellen om te participeren. De leden van een community vormen in meer of mindere mate een gemeenschap op basis van een gezamenlijke identiteit en gezamenlijke belangen. Er wordt enig belang aan gehecht dat de leden van een community enigszins representatief zijn voor de totale groep personen, die belangen bij het proces hebben. In de communities wordt een gezamenlijk discours (over inhoud en sturing) gevormd. Dit discours ontstaat door sociale interactie en is niet te herleiden tot specifieke organisaties en belangen. Verschillen van inzicht worden niet opgelost door onderhandeling of door uitruil, maar door elkaar te overtuigen en door te zoeken naar synergie-effecten. Het gevaar bestaat dat sommige leden van een community te ver "voor de muziek uitlopen" voor de organisaties

waartoe ze eigenlijk toe behoren, waardoor niet wordt begrepen of gewaardeerd wat ze aan het doen zijn en in gang zetten. Dit kan er toe leiden dat leden van een community worden gedwongen zich terug te trekken of zich anders op te stellen, bijvoorbeeld door de bijdrage van organisatie X is aan het uiteindelijke resultaat zichtbaar te maken.

Zelfsturing of sturing door 'civil society'

Zelfsturing kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Hier is het een sturingsvorm waarin overheden een passieve rol spelen. Zij besluiten of zien zich genoodzaakt om zich niet te bemoeien met een bepaald beleidsproces (of thema) en laten veel ruimte voor privaat initiatief. In Nederland zal het (naar verwachting) altijd zo zijn dat er bepaalde wettelijk vastgelegde kaders zijn, waarbinnen de civil society ruimte heeft om initiatieven te ontplooiën. Zelfsturing kan echter vooral ontstaan als de wettelijke kaders ruim zijn of nauwelijks worden nageleefd. Hierdoor zijn de spelregels onduidelijk en zal er veel onzekerheid bestaan. Het initiatief voor een maatregel (beleid) ligt bij deze sturingsstijl bij personen en organisaties buiten het publieke domein. Een voorbeeld is dat agrariërs zelf maatregelen nemen in het watersysteem of dat een plaatselijke natuurvereniging historische bomenrassen plant. Een ander voorbeeld betreft de bazaarmarkten in Centraal- en Oost Europa (Gerritsen, 2000), informele openluchtmarkten die daar na het ineenstorten van het communisme overal zijn ontstaan. Dit waren particuliere initiatieven waarin al snel een informele orde ontstond, en het was niet het resultaat van besluitvorming door de overheid. Overheden hebben zich hier lange tijd nauwelijks mee bemoeid en zijn pas na enig jaren gaan reguleren. Wie er bij zelfsturing participeert is in principe open; "je doet mee als je meedoet". Representativiteit of democratische legitimatie speelt geen rol. Eigen initiatief is het selectiecriteria, het beschikken over sociale netwerken is een noodzakelijk hulpmiddel. Samenwerking tussen actoren is vluchtig, opportunistisch van aard en geladen met onzekerheden en risico's. Er is geen sprake van langdurig stabiele beleidsnetwerken. Tijdelijk treden wel machtsevenwichten op, maar die staan constant onder druk. Doordat samenwerking zo vluchtig is, is er geen sprake van discoursen. Individuen proberen andere personen te beïnvloeden, maar dit gebeurt opportunistisch. Vanuit wat iemand wil bereiken wordt een overtuigend verhaal gemaakt. Morgen kan dit verhaal weer anders zijn. Hulpmiddelen en invloed zijn dus sterk verdeeld.

4.3 Beschrijving van een beleidsproces

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven wordt voor de beschrijving van het beleidsproces uitgegaan van het beeld van het beleidsproces als spel, waarin de spelers (actoren) via inzet van de hen ter beschikking staande middelen proberen om de uitkomst (beleid) te beïnvloeden. De beschrijving vindt plaats aan de hand van vijf aspecten. Voor ieder aspect is een aantal criteria geselecteerd, die voor de maatlat belangrijk geachte facetten/deelaspecten beschrijven. Ieder criterium bestaat uit één of meer karakteristieken. Een karakteristiek is de hiërarchisch gezien kleinste eenheid, waarvoor de situatie 'in het veld' wordt waargenomen en beschreven, en waaraan de scores worden toegekend. De scores en eventueel de beschrijvingen van de karakteristieken worden gecombineerd tot scores en beschrijvingen voor criteria en vervolgens voor aspecten.

De vijf aspecten bevatten de belangrijkste factoren waarin sturingsstijlen kunnen verschillen, en deze verschillen tussen sturingsstijlen zijn tevens leidend geweest bij de selectie van criteria en karakteristieken. Steeds is geprobeerd die karakteristieken en criteria te selecteren, die de essentie weergeven van de verschillen tussen sturingsstijlen.

Het aspect **actoren** is gericht op de actoren die actief participeren in het beleidsproces. Er zijn hier drie criteria onderscheiden, waarbij steeds de karakteristieken zijn gegeven:

- *Participerende actoren*
 - Participerende actoren (welke actoren participeren). Van belang hierbij zijn de diversiteit aan actoren die participeren en het belang dat eraan wordt gehecht dat deze actoren een organisatie vertegenwoordigen;
- *Setting van participatie*
 - Setting participatie. Hierbij wordt nagegaan in welke institutionele omgeving actoren participeren. Deze setting kan variëren van een overheidsbureaucratie, via gesloten netwerken tot een open netwerk, waarin iedereen kan participeren die dat wil;
- *Representativiteit actoren*
 - Het belang van representativiteit. Dit betreft het belang dat wordt gehecht aan de representativiteit van de actoren in het proces;
 - De erkenning van de representativiteit. Dit betreft de mate waarin de veronderstelde achterban van participerende actoren (organisaties en personen) zich daadwerkelijk door hen vertegenwoordigd voelt.

Het aspect **spelregels** is gericht op de formele en informele regels in het beleidsproces, daarbij is onderscheid gemaakt tussen:

- *Besluitvorming*
 - Het vaststellen van de spelregels. Dit betreft de wijze waarop de spelregels (regels in het beleidsproces) tot stand komen. Dit kan variëren van opgelegd tot in overleg bepalen;
 - Het vaststellen van het besluit. Hierbij wordt gekeken naar de wijze waarop besluiten, over onder andere probleem en oplossingen, worden genomen. De mogelijkheden hierbij variëren van besluiten door één (centrale) actor, via het streven naar consensus, tot het ontbreken van regels waardoor besluiten op ad hoc basis worden genomen;
- *Entreeregels actoren*
 - De entreeregels voor actoren. Dit betreft de regels die bepalen welke actoren tot het beleidsproces kunnen toetreden. Dit kan variëren van volledige geslotenheid tot het ontbreken van regels: 'Je doet mee als je mee doet'.
 - De positie van actoren. Hierbij wordt gerefereerd aan de bron waaraan actoren hun positie in het beleidsproces ontleen. Zij kunnen bijvoorbeeld zijn gekozen of benoemd, op basis van (gedeelde) belangen zijn uitgenodigd of op basis van eigen initiatieven deelnemen;
- *Procesbeheersing*
 - Coördinatie. Dit heeft betrekking op de manier waarop afspraken tussen actoren worden gemaakt. De variatie loopt hierbij van top down bevelsstructuren tot horizontale afspraken op informele basis. Deze laatste zijn vaak van korte duur.
 - Beheersing van de structuur. Dit betreft de mate waarin het beleidsproces wordt beheerst (gecontroleerd), variërend van handhaven en toetsen, tot vrijheid voor initiatief en informele controlemechanismen.
 - Samenwerking. Dit betreft de mate waarin samenwerking mogelijk is en het belang dat aan samenwerking wordt gehecht.

Het aspect **inhoud** is gericht op het probleem ofwel de inhoudelijke discourses die een rol spelen in het afgebakende beleidsproces. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen:

- *Inhoudelijk discours*
 - Het aantal inhoudelijke discourses dat relevant is. Dit betreft de diversiteit aan discourses over inhoudelijke problemen, die in het beleidsproces een plaats hebben. Dit kan variëren van één discours via veel discourses tot wisselwerkingen die te vluchtig zijn om tot discourses te kunnen komen;

- De verhouding tussen inhoudelijke discoursen. Hierbij wordt gekeken naar de mate van strijd of synergie tussen de verschillende discoursen in het beleidsproces. Ook de tolerantie voor andere, afwijkende discoursen en de strijd tussen discoursen is aan de orde;
- *Oriëntatie inhoud*
 - De oriëntatie van de inhoud. Dit betreft het object waarop het discours is gericht. Dit kan variëren van specifiek tot generiek, wat inhoudt dezelfde oplossing 'overal' toepasbaar wordt geacht. De kwaliteit of feitelijke inhoud van de discoursen is hier niet aan de orde.

Het aspect **sturing** is gericht op de oplossing ofwel de sturingsdiscoursen die een rol spelen in het afgebakende beleidsproces:

- *Sturingsdiscours*
 - Het aantal sturingsdiscoursen dat relevant is;
 - De verhouding tussen sturingsdiscoursen;
- *Oriëntatie sturing*
 - De oriëntatie van het dominante sturingsdiscours. Dit betreft in feite de inhoud van het sturingsdiscours, de opvattingen en verhalen over hoe er zou moeten worden gestuurd;
 - Het type interventies in het dominant sturingsdiscours. Dit is een verbijzondering van de oriëntatie van het sturingsdiscours en betreft de wijze waarop en door wie er zou moeten worden geïntervenieerd. De wijze waarop varieert van aanwijzen tot bepleiten, 'door wie' van de overheid tot betrokken individuen.

Het aspect **invloed** betreft het bezit en gebruik van middelen (machtsbronnen) in het afgebakende beleidsproces. Hierbij is verondersteld dat macht weliswaar in elk sociale proces een rol speelt, maar dat de basis waarop macht is gebaseerd van proces tot proces kan verschillen. Bij het aspect invloed is onderscheid gemaakt tussen:

- *Gebruik middelen*
 - Gebruik van machtsbronnen. Dit betreft de machtsbronnen die in het beleidsproces zijn ingezet. De variatie loopt van formele posities en vastgelegde bevoegdheden, via het gewicht of belang van de achterban, tot elke mogelijke machtsbron;
 - Gebruik mogelijkheden tegenmacht. Dit betreft de machtsbronnen die actoren hebben ingezet omdat het hen niet is gelukt in het beleidsproces te participeren en/of zij het resultaat als onbevredigend ervaren;
- *Spreiding middelen*
 - De spreiding van materiële middelen. Dit betreft de mate waarin materiële middelen als geld, grond, rechten, en dergelijke, zijn verdeeld over de verschillende actoren in het beleidsproces. De variatie loopt van geconcentreerd bij één actor tot zeer verspreid en versnipperd;
 - De spreiding van immateriële middelen. Dit betreft de mate waarin immateriële middelen (kennis, status, kwaliteit menskracht, et cetera) over de actoren zijn verspreid. Ook hier loopt de variatie van geconcentreerd bij één actor tot zeer verspreid en versnipperd.

Voor het raamwerk van de maatlat is het onder meer van belang dat de vijf elementen van het governance patroon aan bod komen. Een nadere analyse (Tabel 4.1) geeft aan dat dit inderdaad het geval is.

Tabel 4.1 *Vergelijking karakteristiekenbeschrijving en elementen governance-patroon.*

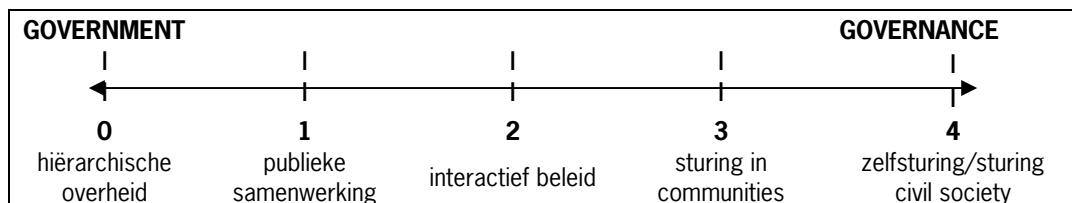
Aspect actoren	Governance-element	Indicator
participerende actoren		
participerende actoren	multi-actor	diversiteit aan actoren
setting participatie		
setting participatie	multi-level	institutionele omgeving waarin actoren participeren
belang representativiteit		
belang representativiteit	multi-actor	belang dat wordt gehecht aan representativiteit
erkenning representativiteit	multi-actor	erkenning vertegenwoordiging door achterban
Aspect spelregels		
besluitvorming		
vaststellen spelregels	multi-level	totstandkoming (spel)regels in het beleidsproces
vaststellen besluiten	multi-level	wijze waarop besluiten worden genomen
entreeregels		
entreeregels voor actoren	multi-actor	beschrijving hoe toegang is geregeld
positie van actoren	multi-actor	bron waaraan actoren participatie ontleen
procesbeheersing		
coördinatie	multi-level	wijze waarop actoren afspraken maken
beheersing structuur	multi-level	mate waarin beleidsproces wordt beheerst
samenwerking	multi-actor	mate en belang van samenwerking
Aspect inhoud		
inhoudelijk discours		
aantal discourses	multi-faceted	aantal discourses dat relevant is
verhouding tussen discourses	multi-faceted	mate van strijd of synergie tussen discourses
oriëntatie inhoud		
oriëntatie dominante discours	multi-instrumenteel	oriëntatie inhoud van het dominante discours
Aspect sturing		
sturingsdiscours		
aantal discourses	multi-faceted	aantal discourses dat relevant is
verhouding tussen discourses	multi-faceted	mate van strijd of synergie tussen discourses
oriëntatie sturing		
oriëntatie dominante discours	multi-instrumenteel	oriëntatie inhoud van het dominante discours
type interventie	multi-instrumenteel	generiek of maatwerk
Aspect middelen/invloed		
gebruik middelen		
gebruik machtsbronnen	multi-actor	inzet middelen door participerende actoren
gebruik tegenmacht	multi-actor	inzet middelen door actoren die niet participeren
spreiding middelen		
spreiding materiële middelen	multi-resource	verspreiding materiële middelen over actoren
spreiding immateriële middelen	multi-resource	verspreiding immateriële middelen over actoren

4.4 Meten van de mate van governance van een beleidsproces

Om de mate van governance van een beleidsproces te kunnen bepalen, moeten de bij de introductie van de maatlat genoemde stappen worden doorlopen:

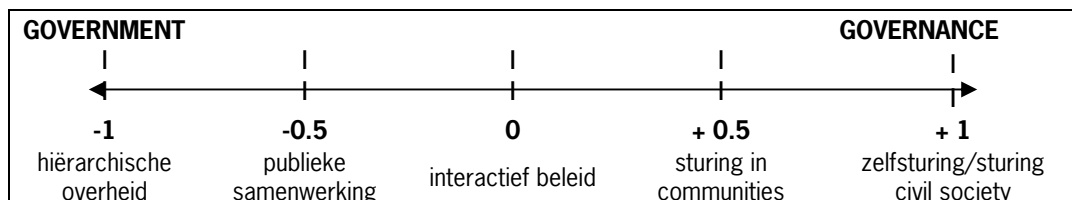
- Stap 1:** Het vergelijken, per karakteristiek, van de situatie van het te beoordelen beleidsproces met de situatie bij de sturingsstijlen op de strepen, om te bepalen met welke sturingsstijl deze het meest overeenstemt;
- Stap 2:** Het combineren van de oordelen op de karakteristieken tot een oordeel voor het criterium en vervolgens tot een oordeel voor het aspect;
- Stap 3:** Het bepalen van het totaaloordeel door de oordelen voor de aspecten te aggregeren.

Een belangrijk onderdeel van deze stappen is het combineren of aggregeren van oordelen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van kwantitatieve scores. Hiertoe is aan de beschrijvingen van de karakteristieken van de sturingsstijlen een score toegekend, namelijk de afstand op de maatlat tot zuiver government gemeten via het aantal strepen. Bij de hiërarchische overheid zijn dit dus nul streepjes en bij zelfsturing vier (Figuur 4.2).



Figuur 4.2 Scores op de maatlat government - governance

'Kwantificeren' is mogelijk omdat voor iedere karakteristiek de beschrijvingen een logische volgorde hebben. De kwantitatieve score ofwel het aantal streepjes vanaf de sturingsstijl hiërarchische overheid, is de indicator voor de mate waarin een beleidsproces afwijkt van zuiver government. De score geeft aan bij welke sturingsstijl of tussen welke stijlen het gemeten beleidsproces zich bevindt. Hierbij is (impliciet) verondersteld dat de afstand tussen de strepen steeds gelijk is ofwel dat het verschil tussen twee opeenvolgende sturingsstijlen (bij benadering) gelijk is. Dit betekent bijvoorbeeld dat de situatie bij interactief beleid evenveel verschilt van die bij publieke samenwerking als dat de situatie bij publieke samenwerking verschilt van die bij hiërarchische overheid. Geprobeerd is de sturingsstijlen zodanig te kiezen (zie Bijlage 2 voor de beschrijving van de karakteristieken) dat zo goed mogelijk aan dit beeld wordt voldaan.



Figuur 4.3 Gehanteerde scores op de maatlat government - governance

Om te kunnen aansluiten bij eerdere toepassingen van deze werkwijze (o.a. Vreke *et al.*, 2005) zijn de scores getransformeerd naar scores op het interval [-1,+1], waarbij de score -1 correspondeert met nul streepjes en de score +1 met vier streepjes (Figuur 4.3). Door deze transformatie geeft het teken van de score aan of er sprake is van een government (negatief teken) of een governance (positief teken) georiënteerd beleidsproces.

Tabel 4.2 Voorbeeld berekening criteriumscores en aspectscores.

	Score karakteristiek	Criteriumscore	Aspectscore
Aspect actoren			$(0.5+0+0.25)/3 = 0.25$
participerende actoren		0.5	
<i>participerende actoren</i>	0.5		
setting participatie		0	
<i>setting participatie</i>	0		
belang representativiteit		$(0.5+0)/2 = 0.25$	
<i>belang representativiteit</i>	0.5		
<i>erkenning representativiteit</i>	0		
Aspect spelregels			$(0.25-0.25+0.17)/3 = 0.06$
besluitvorming		$(0+0.5)/2 = 0.25$	
<i>vaststellen spelregels</i>	0		
<i>vaststellen besluiten</i>	0.5		
entreeregels		$(0-0.5)/2 = -0.25$	
<i>entreeregels voor actoren</i>	-0.5		
<i>positie van actoren</i>	0		
procesbeheersing		$(-0.5+0.5+0.5)/3 = 0.17$	
<i>coördinatie</i>	-0.5		
<i>beheersing structuur</i>	0.5		
<i>samenwerking</i>	0.5		
Aspect inhoud			$(-0.25+0.5)/2 = 0.13$
inhoudelijk discours		$(-0.5+0)/2 = -0.25$	
<i>aantal discourses</i>	-0.5		
<i>verhouding tussen discourses</i>	0		
oriëntatie inhoud		$0.5/1 = 0.5$	
<i>oriëntatie dominante discours</i>	0.5		
Aspect sturing			$(-0.25+0)/2 = -0.13$
sturingsdiscours		$(-0.5+0)/2 = -0.25$	
<i>aantal discourses</i>	-0.5		
<i>verhouding tussen discourses</i>	0		
oriëntatie sturing		$(-0.5+0.5)/2 = 0$	
<i>oriëntatie dominante discours</i>	-0.5		
<i>type interventie</i>	0.5		
Aspect middelen/invloed			$(0.75+0)/2 = 0.38$
gebruik middelen		$(1+0.5)/2 = 0.75$	
<i>gebruik machtsbronnen</i>	1		
<i>gebruik tegenmacht</i>	0.5		
spreiding middelen		$(-0.5+0.5)/2 = 0$	
<i>spreiding materiële middelen</i>	-0.5		
<i>spreiding immateriële middelen</i>	0.5		
Totaalscore			$(0.25+0.06+0.13-0.13+0.38)/5 = 0.14$

De drie stappen voor het 'meten' van een beleidsproces worden aan de hand van een voorbeeld (Tabel 4.2) nader besproken.

1. In **stap 1** wordt voor iedere karakteristiek de score bepaald door de (beschreven) situatie te vergelijken met de beschrijvingen van de sturingsstijlen op de maatlat en aan de karakteristiek de score toe te kennen van de stijl die het meest met die in het beleidsproces overeenkomt. Deze toekenning is in zekere mate subjectief, omdat de

beschrijving van een karakteristiek zich meestal tussen de beschrijvingen van twee sturingsstijlen bevindt en er moet worden beslist met welke van de twee de overeenkomst het grootst is.

In de tabel geeft de kolom 'score karakteristiek' voor iedere karakteristiek via de score aan met welke sturingsstijl ze het meest overeenkomt. Dit kan van karakteristiek tot karakteristiek verschillen. Zo stemt 'participerende actoren' in dit voorbeeld overeen met sturing in communities (score 0.5) en 'entreeregels voor actoren' met publieke samenwerking (score -0.5).

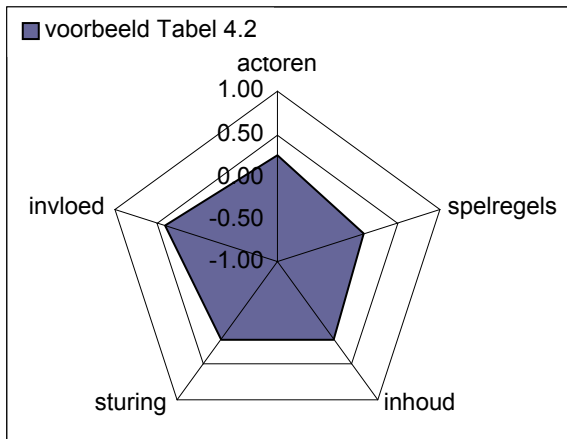
2. In **stap 2** worden de criterium- en aspectscores bepaald. De criteriumscore wordt berekend als het gemiddelde van de scores van de karakteristieken waaruit het criterium is opgebouwd. Als het criterium maar een karakteristiek bevat, zoals het criterium 'participerende actoren', dan is de criteriumscore gelijk aan de score van de karakteristiek. De kolom 'criteriumscore' geeft aan hoe de score is berekend. Een criteriumscore kan zich tussen twee maatstrepen bevinden, wat aangeeft dat de sturingsstijl in zit tussen de met de maatstrepen corresponderende stijlen. Bij 'entreeregels' bijvoorbeeld is de score gelijk aan $(-0.5 + 0) / 2 = -0.25$, wat een sturingsstijl impliceert midden tussen publieke samenwerking en interactief beleid. De aspectscores worden, zie kolom aspectscores, op dezelfde wijze berekend als de criteriumscores, maar nu als het gemiddelde van de criteriumscores.

Door op deze wijze gemiddelden te berekenen, is impliciet verondersteld dat alle karakteristieken respectievelijk criteria even belangrijk zijn ofwel een gelijke bijdrage leveren aan het betreffende criterium of aspect. Omdat er a priori geen informatie is waarom dit niet het geval is, is dit de meest logische veronderstelling. Echter als bepaalde karakteristieken/criteria belangrijker of minder belangrijk worden gevonden, kan daar eenvoudig rekening mee worden gehouden door niet het (ongewogen) gemiddelde maar het gewogen gemiddelde te berekenen en daarbij te wegen met het relatieve belang van de karakteristieken dan wel criteria.

3. **Stap 3** ten slotte betreft het bepalen en inzichtelijk maken van de totaalscore. De totaalscore is berekend als het gemiddelde van de aspectscores. Dat de score (0.14) positief is, geeft aan dat het proces meer een governance- dan een government-karakter heeft. De hoogte van de score geeft aan dat het proces kan worden gepositioneerd tussen interactief beleid en sturing in communities, en dat het dichterbij interactief beleid zit. Om aan de score meer betekenis te kunnen ontleen, wordt ze visueel weergegeven in een radardiagram (Figuur 4.4).

Het radardiagram geeft een indicatie van de positie van het beleidsproces in het spectrum tussen zuiver government en zuiver governance. Het gekleurde oppervlak in het radardiagram verbeeldt de totaalscore en geeft een indicatie van de mate van governance. Bij een zuiver governance-proces is de gehele oppervlakte gekleurd en bij een zuiver government-proces is er geen kleur te bekennen. De assen fungeren feitelijk als maatlat voor de afzonderlijke aspecten, waarbij de lijnen tussen de assen de maatstrepen zijn, die de sturingsstijlen weergeven (zie legenda). Als een proces hoger (meer governance-karakter) scoort op een aspect, ligt het snijpunt van het gekleurde oppervlakte dichterbij de score +1 (zelfsturing/civil society). Deze weergave geeft zowel zicht op de 'mate van governance' als op verschillen tussen aspecten. In het voorbeeld zit de score van de spelregels (0.06) ongeveer bij interactief beleid, ofwel midden tussen government en governance. Gezien de score op het aspect invloed (0.38), in de buurt van sturing in communities, hebben de actoren meer invloed uitgeoefend dan bij een dergelijke sturingsstijl gebruikelijk is. Doordat een beleidsproces op ieder aspect een andere score kan hebben, geeft het radardiagram tevens inzicht in de balans tussen de aspecten. Dankzij de hiërarchische opbouw die van karakteristieken, via criteria

naar aspecten verloopt, is het voor ieder aspect mogelijk om aan de hand van de oorspronkelijke kwalitatieve beschrijvingen na te gaan hoe de score tot stand is gekomen.



legenda sturingsstijlen

score -1.0: hiërarchische overheid

score -0.5 publieke samenwerking

score 0.0: interactief beleid

score +0.5 sturing in communities

score +1.0: zelfsturing/civil society

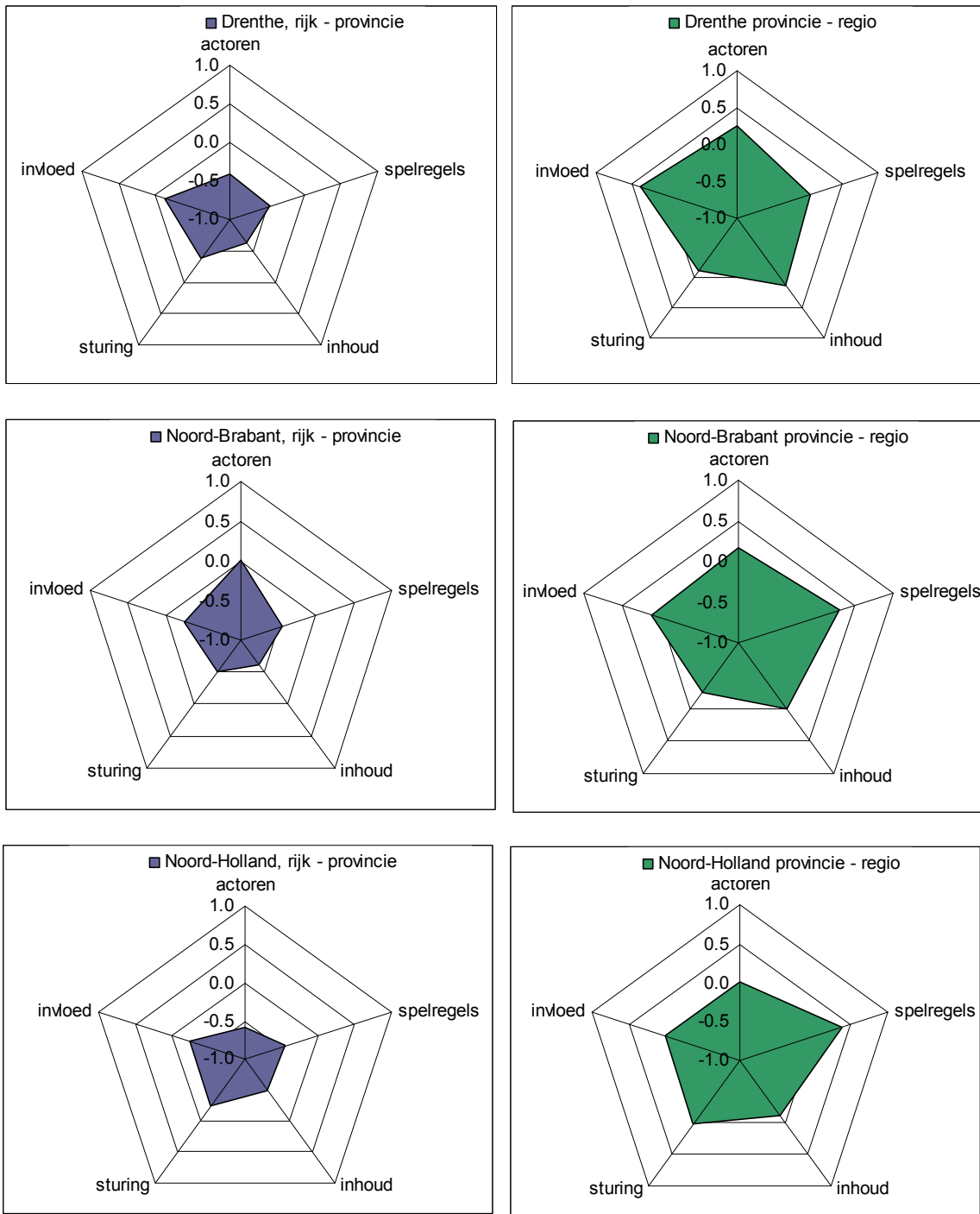
Figuur 4.4 Voorbeeld radardiagram bij Tabel 4.2

4.5 Toepassing van de maatlat

Om de bruikbaarheid van de maatlat te kunnen toetsen, is ze toegepast voor de beleidsprocessen rond de bestrijding van verdroging in de provincies Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland. In iedere provincie zijn er twee beleidsprocessen, namelijk het proces tussen rijk en provincie dat tot prestatieafspraken heeft geleid, en het gebiedsgerichte proces waarin de provincie probeert deze prestatieafspraken te realiseren. Het bepalen van de scores, per proces en per provincie, is uitgebreid beschreven in het betreffende deelrapport (Gerritsen *et al.*, 2009). De conclusies over het verdrogingsbeleid op basis van de analyses per provincie zijn besproken in het hoofdrapport (Pleijte *et al.*, 2009).

Hier is volstaan met de presentatie van de radargrammen voor de drie provincies (Figuur 4.5) om te illustreren dat toepassing van de (concept)maatlat mogelijk is gebleken en welk resultaat dit heeft opgeleverd. Bij het vergelijken van de radardiagrammen valt op, dat:

- 1> De gekleurde oppervlakte in de radardiagrammen over de onderhandelingen tussen rijk en provincie bij alle provincies kleiner zijn dan die bij de onderhandelingen tussen de provincie en de regio. Dit geeft aan dat de sturingsstijl in het beleidsproces tussen rijk en provincie meer government is georiënteerd en de sturingsstijl in het beleidsproces tussen provincie en regio meer governance is georiënteerd;
- 2> De drie radardiagrammen over de onderhandelingen tussen rijk en provincie van vorm verschillen, maar dat de gekleurde oppervlakte bij alle drie de provincies ongeveer gelijk is. Dit impliceert dat er in de drie provincies globaal genomen sprake is van een gelijke sturingsstijl. Deze stijl bevindt zich tussen de stijlen publieke samenwerking en interactief beleid, met een neiging in de richting van publieke samenwerking. De verschillen in vorm geven aan dat er op aspecten verschillen bestaan;
- 3> De gekleurde oppervlakte in de radardiagrammen over de onderhandelingen tussen provincie en de regio, evenals die bij het maken van de prestatieafspraken, van vorm verschillen terwijl de gekleurde oppervlakte bij alle drie de provincies ongeveer gelijk is. Dit geeft aan dat ze globaal genomen een gelijke sturingsstijl hebben. Deze sturingsstijl bevindt zich tussen de stijlen interactief beleid en sturing in communities, met een neiging in de richting van interactief beleid. De verschillen in vorm geven aan dat er op aspecten verschillen bestaan.



legenda: score -1.0 hiërarchische overheid = zuiver government
score -0.5 publieke samenwerking
score 0.0 interactief beleid
score +0.5 sturing in communities
score +1.0 zelfsturing = zuiver governance

Figuur 4.5 Totaalbeeld radardiagrammen voor de drie provincies

5 Bevindingen bij de ontwikkeling en toepassing van de maatlat en conclusies

Het ontwikkelen en toepassen van de conceptmaatlat heeft binnen het projectteam tot veel discussies geleid. Deze discussies betroffen niet zozeer de keuze voor de sturingsstijlen en de aspecten, waarover snel overeenstemming werd bereikt. Ten aanzien van de sturingsstijlen wordt in de literatuur vaak onderscheid gemaakt tussen hiërarchische sturing, netwerksturing en zelfsturing. Het toevoegen van publieke samenwerking en sturing in communities als sturingsstijlen is een vernieuwende verbijzondering om meer recht te kunnen doen aan de diversiteit in sturingsstijlen die in de praktijk wordt aangetroffen. De discussies betroffen vooral de keuze van de criteria en van de karakteristieken. De discussie betrof niet alleen de selectie van criteria en karakteristieken, maar ook het bepalen van een glijdende schaal voor de beschrijvingen van de karakteristieken. Een belangrijke factor daarbij was dat de beschrijvingen voor de vijf sturingsstijlen een logische rangorde moeten kennen en onderscheidend moeten zijn.

Overigens hebben de discussies wel geresulteerd in consensus over de gehanteerde maatlat, die voor drie provincies is toegepast. Per provincie zijn twee beleidsprocessen bekeken. Het eerste beleidsproces betreft de onderhandelingen tussen rijk en provincie bij de totstandkoming van beleidsafspraken over de bestrijding van verdroging. Het tweede beleidsproces betreft het realiseren van deze prestatieafspraken door provincie en gebiedsactoren.

De eerste bevinding bij de toepassing van de conceptmaatlat is dat deze goed werkbaar is. Het is gelukt om beleidsprocessen te beschrijven via de onderscheiden concepten en om de scores voor de karakteristieken te bepalen (zie Gerritsen *et al.*, 2009). De weergave van de scores in een radardiagram leidt tot afbeeldingen die een krachtig totaalbeeld bieden, en die inzicht geven in de balans tussen de verschillende aspecten. Daarom is het antwoord op de (onderzoeks)vraag of de maatlat bruikbaar is bij het beschrijven en analyseren van een beleidsproces dus positief.

De tweede onderzoeksvraag is of de resultaten van de maatlat overeenstemmen met het oordeel (van de onderzoekers) over het beoordeelde beleidsproces. In alle zes de toepassingen blijkt dit het geval te zijn, zodat ook deze vraag positief kan worden beantwoord. Dit positieve antwoord kan worden beschouwd als een indicatie dat de maatlat inderdaad meet wat het pretendeert te meten. Immers, omdat beoordeling en scores plaatsvinden op het niveau van de karakteristieken, is het niet per definitie zo dat de combinatie van deze scores tot aspectscores een beeld van het beleidsproces oplevert, dat overeenstemt met de totaalindruk van degene die heeft beoordeeld.

Daaraan kan de bevinding worden toegevoegd dat de maatlat en de bijbehorende radargrammen geen doel op zich vormen, maar middelen zijn (gebleken) om te kunnen komen tot krachtige beschrijvingen van de cases. Dit komt door de noodzaak de cases op een systematische manier met dezelfde concepten te beschrijven en om zo een systematische vergelijking van de cases mogelijk te maken. Door de toepassing van de conceptmaatlat is voor de onderzoekers de meerwaarde van de maatlat aangetoond. Zij zijn van mening dat de maatlat voor het vaststellen van de mate van government en governance ook in andere situaties kan worden gebruikt.

Een volgende bevinding is dat de maatlat op een aantal onderdelen moet worden bijgesteld. Een belangrijke eis voor de beschrijvingen van de karakteristieken is namelijk dat er een logische rangorde is en dat de beschrijvingen onderscheidend zijn. Bij enkele karakteristieken, zoals het aantal discoursen en het belang van representativiteit, is niet aan deze voorwaarde voldaan. Het aantal discoursen (bij de aspecten inhoud en sturing) verloopt van één (zuiver government) via veel terug naar één (bij sturing in communities) en dan naar nul (zuiver governance), waardoor er twee sturingsstijlen zijn met dezelfde beschrijving. Bovendien is er geen glijdende schaal, maar een 'berg'. Omdat de kenmerken van het beleidsproces die de betreffende karakteristieken weer proberen te geven, wel belangrijk worden geacht, is bij de toepassing direct een score toegekend op basis van de (waargenomen) sturingsstijl. Maar voor een eventuele volgende versie van de maatlat moet voor deze kenmerken worden gezocht een andere karakteristieken, die beter aansluiten bij de essentie van de verschillen tussen de sturingsstijlen (voor die kenmerken). Daaraan voorafgaand moeten uiteraard de essentiële verschillen worden geïdentificeerd.

De derde (onderzoeks)vraag of de maatlat op onderdelen moet worden aangepast, moet dus met ja worden beantwoord, omdat het voor enkele karakteristieken nog niet mogelijk is gebleken een adequate beschrijving op te stellen. De consequentie hiervan is dat er extra inspanningen zijn vereist om voor deze karakteristieken de essentie van de verschillen tussen de sturingsstijlen te identificeren en dit om te zetten in adequate beschrijvingen. Of dit daadwerkelijk gaat gebeuren hangt af van het antwoord op de laatste vraag: 'Is het de moeite waard de maatlat verder te ontwikkelen?'. De onderzoekers zijn van mening dat dit inderdaad het geval is, maar of dit ook daadwerkelijk gaat gebeuren, is niet aan hen.

Literatuur

- Arts, B. en P. Leroy (red.), 2003. *Verandering van politiek, vernieuwing van milieubeleid. Klassieke en post-moderne arrangementen*, Nijmegen, Nijmegen University Press.
- Arts, B. en P. Leroy (red.), 2006. *Institutional Dynamics in Environmental Governance*, Berlijn, Springer.
- Bressers, H. en S. Kuks, 2001. Governance patronen als verbreding van het beleidsbegrip *Beleidswetenschap* 15(1) 2001, p 76–103.
- Bunt, H.G. van de en W. Huisman, 1999. Het kan ook anders. Overwegingen bij de keuze tussen klassiek of alternatief reguleren op milieuterrein. In: De effectiviteit van klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten in milieuhandhaving. WODC (Ministerie van Justitie) reeks onderzoek en beleid nr. 179.
- Dammers, E., 2000. Leren van de toekomst. Over de rol van scenario's bij strategische beleidsvorming. Uitgeverij Eburon, Delft.
- Edelenbos, J., A. Domingo, P. Klok & J. van Tatenhove, 2006. *Burgers als beleidsadviseurs, een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor publiek en politiek.
- Gerritsen, A.L., 2000. *Bazaarhandel langs de Duits-Poolse grens. Een studie naar het ontstaan van bazaarhandel en de invloed hiervan op de economie van grensgebieden*. Afstudeerscriptie Sociale Geografie, Faculteit Beleidswetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Gerritsen A.L., R.P. Kranendonk, J. Vreke, F. Van den Bosch en M. Pleijte, 2009. Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Een verslag van casusonderzoek in de provincies Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland. WOt-werkdocument 143, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- Hajer, M.A., J.P.M. van Tatenhove & C. Laurent, 2004. *Nieuwe vormen van Governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. RIVM-rapport 500013004/2004.
- Ham, JC van and G.P. van Wee, 2003. .The changing role of research in the policymaking process. In *Across the Border, building upon a quarter century of transport research in the Benelux*, Dullaert, W., Jourquin, B.A.M and Polak, J.B. (eds.), Antwerp.
- Heijden, G.M.H. van der, 2005: Ideologie en burgerrechten als brug tussen government en governance. Paper voor Politicologenetmaal, Antwerpen (19 en 20 mei 2005).
- Hoogerwerf, A. (red.), 1989. *Overheidsbeleid*. Alphen a/d Rijn: Samson.
- Hoogerwerf, A., 1998. Beleid, processen en effecten, in: A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1998, pp. 17-35.
- Huberts, L.W., 1988. De politieke invloed van protest en pressie. Besluitvormingsprocessen over rijkswegen. Leiden:DSWO Press.
- Huberts, L.W.J.C. 1994. "Intensieve procesanalyse" in L.W.J.C. Huberts & J. Kleinnijenhuis (red) *Methoden van invloedsanalyse*. Amsterdam/Meppel: Boom, pp 38-60.
- Kersbergen, K van, & F. van Waarden, 2004. "Governance as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research* 43 pp 143-171.

- Kingdon, J., 1984. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Brown.
- Koppenjan, J.F.M., 1993. *Management van de beleidsvorming*. Den Haag: VUGA.
- Lange, A. de en C.C.J.H. Bijleveld, 1999. Alternatieve en klassieke regulering. Problemen en oplossingsrichtingen. In: De effectiviteit van klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten in milieuhandaving. WODC (Ministerie van Justitie) reeks onderzoek en beleid nr. 179.
- Liefferink, D., 2006. The dynamics of policy arrangements: turning round the tetrahedron, in: Arts, B. en P. Leroy, *Institutional Dynamics in Environmental Governance*. The policy arrangement approach explicated and applied.
- March & Olsen (red), 1976. *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen.
- Möhring, H., C. Gehrels, R. in 't Veld & P. Plug, "Beladen begrippen, vertrouwen en loyaliteit in het openbaar bestuur". Elsevier, oktober 2002.
- Niessen, C.R., 2001. 'Vluchten kan niet meer' iets over beleids- en beheersproblemen en hun oplossing. Vosiusers Universiteit van Amsterdam.
- Peters, K. 1999. Verdeelde macht. Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland. Boom, Amsterdam.
- Pleijte, M., J. Vreke, F. van den Bosch, A.L. Gerritsen, R.P. Kranendonk & P.H. Kersten, 2009. *Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Tussen government en governance?* WOt-rapport 93, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- Stoker, G. 1998. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50, (155), 17-28.
- Tatenhove, J. van, B. Arts & P. Leroy (red.), 2000. *Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Teisman, G.R., 1992. *Complexe besluitvorming*. Den Haag: VUGA.
- Teisman, G.R., 1995. De reconstructie van complexe besluitvorming: over fasen, stromen en ronden. In: Hart, P. 't, *et al.* (red.), *Publieke besluitvorming*. Den Haag: VUGA. (p. 33-56).
- Vreke, J. R.I. van Dam & F.H. Kistenkas, 2005. Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie. WOt-rapport 15, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- Vromraad, 1998. De sturing van een duurzame samenleving. Advies over de sturing van het leefomgevingsbeleid. Advies 006 d.d. 24 april 1998.

Bijlage 1 Samenvatting sturingsstijlen

Hiërarchische overheid

- Een (centrale) overheid bepaalt de gewenste ontwikkeling en hoe dit zal worden gerealiseerd (actoren).
- Er is geen ruimte voor lagere overheden, belangengroepen en burgers om de besluitvorming te beïnvloeden (spelregels).
- Uiteindelijk is er één inhoudelijk discours, waarover geen discussie kan worden gevoerd. Het beleid is vaak generiek (inhoud) en wordt opgelegd (sturing).
- Formele bevoegdheden spelen een belangrijke rol. Actoren hebben binnen de grenzen van de wet de mogelijkheid bezwaar aan te tekenen. De spreiding van hulpmiddelen is beperkt (invloed).

Publieke samenwerking

- Overheden en geïnstitutionaliseerde belangengroepen (maatschappelijk middenveld) participeren in formele, relatief statische beleidsnetwerken. Binnen een overheid proberen verschillende geledingen elkaar te beïnvloeden (actoren).
- Overheden nemen besluiten binnen de eigen bevoegdheden. Actoren kunnen participeren op basis van onderlinge afhankelijkheden, wat beïnvloedbaar is door het voeren van een lobby (spelregels).
- Er is een beperkte diversiteit in discoursen. Men is het vaak grotendeels met elkaar eens. Als dit niet het geval is, ontstaan spanningen omdat er weinig ruimte en begrip is voor andersdenkenden. Beleid heeft meestal een generiek karakter (inhoud, sturing).
- Niet participerende actoren kunnen alleen via de rechter en de media invloed uitoefenen. De hulpmiddelen zijn verspreid over actoren, maar er zijn grote concentraties van macht (invloed).

Interactief beleid

- Overheden, geïnstitutionaliseerde belangengroepen en regionale actoren, zoals bewonersverenigingen en milieucoöperaties, participeren in verbrede beleidsnetwerken. Het wordt belangrijk geacht dat de participerende actoren representatief zijn voor de betrokken belangen (actoren).
- Besluiten worden hoofdzakelijk genomen op basis van consensus. Dit functioneert als actoren vinden dat er overeenstemming in belangen bestaat en als zij bereid zijn tot een compromis, vaak in de vorm van een convenant. Belangrijk is de bereidheid belangen uit te ruilen en hier strategisch mee om te gaan, het zogenaamde 'polderen' (spelregels).
- Er is een grote diversiteit aan discoursen, waarvoor relatief veel tolerantie bestaat. Het dominante discours wordt beschreven in abstracte termen, wat ruimte biedt voor individuele betekenisverlening (inhoud, sturing). Beleid heeft een generiek karakter, maar kent specifieke maatregelen (inhoud), die passen binnen de context van actoren en kenmerken van de beleidsomgeving.
- Het initiatief ligt meestal bij een overheid. De machtsbronnen zijn verspreid, maar overheden hebben een relatief sterke machtspositie (invloed).

Sturing in communities

- De betrokkenen zijn geëngageerde mensen die zich binnen de communities tijdelijk organiseren op een bepaald domein. Daar worden gezamenlijke betekenissen en identiteiten ontwikkeld, waarbij er belang aan wordt gehecht dat de betrokkenen enigszins representatief zijn voor alle personen die belang hebben bij het proces (actoren)

- Overheden zijn niet de sturende actoren, maar staan op gelijke voet met de andere actoren. Zij zijn wel in beeld als formele besluiten moeten worden genomen. Besturen van overheden en andere organisaties, geven betrokkenen de ruimte om nieuwe betekenissen te verkennen en in te bedden in de beleidsomgeving en beleidsstrategieën. Verschillen van inzicht worden opgelost door te overtuigen en door te zoeken naar synergie (spelregels).
- Sociale wisselwerkingen leiden tot een gezamenlijk discours over inhoud en sturing, dat niet is te herleiden tot specifieke organisaties en belangen (sturing, inhoud).
- Als individuen te ver “voor de muziek uitlopen” voor de organisatie waartoe ze behoren, kan dit ertoe leiden dat zij zich anders moeten op stellen of zich moeten terugtrekken (invloed).

Zelfsturing of sturing door de Civil Society

- Overheden zijn afwezig of passief. Doordat actoren vluchtig en opportunistisch samenwerken is er geen langdurig stabiel beleidsnetwerk. Representativiteit en democratische legitimatie spelen geen rol (actoren).
- Iedereen kan participeren, eigen initiatief is het selectie criterium. De spelregels zijn niet duidelijk omdat zelfsturing vooral floreert bij ruime of nauwelijks nageleefde wettelijke kaders (spelregels).
- Er is geen sprake van discourses, vanuit wat iemand wil bereiken wordt een overtuigend verhaal verteld, dat morgen weer anders kan zijn (inhoud, sturing).
- Het initiatief ligt bij personen en organisaties buiten het publieke domein. Hulpmiddelen en invloed zijn sterk verdeeld (invloed).

Bijlage 2 Beschrijving karakteristieken per sturingsstijl

	Hiërarchische overheid	Publieke samenwerking	Interactief beleid	Sturing in communities	Zelfsturing
Aspect actoren					
participerende actoren	Overheid	overheid en maatschappelijk middenveld	overheid, maatschappelijk middenveld, regionale actoren	individuen	civil society
setting participatie	overheidsbureaucratie	formeel beleidsnetwerk	beleidsnetwerk met werkgroepen en workshops	communities met procesbegeleiders	open netwerk
belang representativiteit	geen belang	enig belang	erg belangrijk	enig belang	niet belangrijk
erkenning representativiteit	niet relevant	beperkt	relatief groot	beperkt	niet kenbaar
Aspect spelregels					
besluiten spelregels	Opgelegd	informele onderhandeling	in overleg; consensus	gezamenlijk ontwikkeld	door daden
vaststellen besluit	visie, structuur, doorwerking	formele onderhandeling	uitruil op basis consensus	uitzonderen	aaneenschakeling ad hoc keuzes
entree regels actoren	gesloten deuren	lobby	vertegenwoordiging	culturele regels	geen regels
samenwerking	Geen	geformaliseerd	polderen	projectmatig	informeel, ad hoc
positie actoren	gekozen en benoemd	afhankelijke verhoudingen	gedeelde belangen	beïnvloedende verhoudingen	individuele positionering
coördinatie	top down	toegewezen bevoegdheden	convenant	samenwerkingsovereenkomst	afspraken
beheersing structuur	Handhaven	beheren	bespreken	vrijstellen	vrijheid
Aspect inhoud					
aantal discourses	Één	enkele	veel	één	nul
verhouding tussen discourses	Geen	Strijd	co-existent; respectvol voor andere discourses	Synergie	vluchtige contacten
oriëntatie dominant discours	gedetailleerd, generiek	generiek	globaal	specifiek	gefragmenteerd
Aspect sturing					
aantal discourses	één	enkele	veel	één	nul
verhouding tussen discourses	Geen	strijd	co-existent; respectvol	Synergie	vluchtige contacten
oriëntatie dominant sturingsdiscours	hiërarchisch en primaat overheid	publiek overleggen, afstemmen	interactieve sturing	participatieve sturing	zelfsturing
typen interventies	aanwijzen	toelaten	samenwerken	overtuigen	pleiten
Aspect invloed					
gebruik machtsbronnen	formele posities, vaste procedures	procedures, rechten	standpunten, achterban, belangen	creativiteit en expertise (kennis)	alles
gebruik tegenmacht	alleen via de rechter	tegenwerking in formeel proces	tegenwerking in proces, niet participeren	omzeilen proces	meedoen
spreiding materiële middelen	geconcentreerd	enige spreiding, maar met monopolies	grote spreiding	grote spreiding	zeer grote spreiding
spreiding immateriële middelen	relatief geconcentreerd	enige spreiding, maar met monopolies	grote spreiding	grote spreiding	zeer grote spreiding

Verschenen documenten in de reeks Werkdocumenten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu vanaf 2007

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; F 0317 – 41 90 00; E info.wnm@wur.nl

De werkdocumenten zijn ook te downloaden via de WOT-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

2007

- 47** *Ten Berge, H.F.M., A.M. van Dam, B.H. Janssen & G.L. Velthof.* Mestbeleid en bodemvruchtbaarheid in de Duin- en Bollenstreek; Advies van de CDM-werkgroep Mestbeleid en Bodemvruchtbaarheid in de Duin- en Bollenstreek
- 48** *Kruit, J. & I.E. Salverda.* Spiegeltje, spiegeltje aan de muur, valt er iets te leren van een andere plannings-cultuur?
- 49** *Rijk, P.J., E.J. Bos & E.S. van Leeuwen.* Nieuwe activiteiten in het landelijk gebied. Een verkennende studie naar natuur en landschap als vestigingsfactor
- 50** *Ligthart, S.S.H.* Natuurbeleid met kwaliteit. Het Milieu- en Natuurplanbureau en natuurbeleidsevaluatie in de periode 1998-2006
- 51** *Kennismarkt 22 maart 2007; van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten MNP in 27 posters*
- 52** *Kuindersma, W., R.I. van Dam & J. Vreke.* Sturen op niveau. Perversies tussen nationaal natuurbeleid en besluitvorming op gebiedsniveau.
- 53.1** *Reijnen, M.J.S.M.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. National Capital Index version 2.0
- 53.3** *Windig, J.J., M.G.P. van Veller & S.J. Hiemstra.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Biodiversiteit Nederlandse landbouwhuisdieren en gewassen
- 53.4** *Melman, Th.C.P. & J.P.M. Willemen.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Coverage protected areas.
- 53.6** *Weijden, W.J. van der, R. Leewis & P. Bol.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Indicatoren voor het invasieproces van exotische organismen in Nederland
- 53.7 a** *Nijhof, B.S.J., C.C. Vos & A.J. van Strien.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Influence of climate change on biodiversity.
- 53.7 b** *Moraal, L.G.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Effecten van klimaatverandering op insectenplagen bij bomen.
- 53.8** *Fey-Hofstede, F.E. & H.W.G. Meesters.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Exploration of the usefulness of the Marine Trophic Index (MTI) as an indicator for sustainability of marine fisheries in the Dutch part of the North Sea.
- 53.9** *Reijnen, M.J.S.M.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Connectivity/fragmentation of ecosystems: spatial conditions for sustainable biodiversity
- 53.1 1** *Gaaff, A. & R.W. Verburg.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010' Government expenditure on land acquisition and nature development for the National Ecological Network (EHS) and expenditure for international biodiversity projects
- 53.1 2** *Elands, B.H.M. & C.S.A. van Koppen.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Public awareness and participation
- 54** *Broekmeyer, M.E.A. & E.P.A.G. Schouwenberg & M.E. Sanders & R. Pouwels.* Synergie Ecologische Hoofdstructuur en Natura 2000-gebieden. Wat stuurt het beheer?
- 55** *Bosch, F.J.P. van den.* Draagvlak voor het Natura 2000-gebiedenbeleid. Onder relevante betrokkenen op regionaal niveau
- 56** *Jong, J.J. & M.N. van Wijk, I.M. Bouwma.* Beheerskosten van Natura 2000-gebieden
- 57** *Pouwels, R. & M.J.S.M. Reijnen & M. van Adrichem & H. Kuipers.* Ruimtelijke condities voor VHR-soorten
- 58** *Bouwma, I.M.* Quickscan Natura 2000 en Programma Beheer.
- 59** *Schouwenberg, E.P.A.G.* Huidige en toekomstige stikstofbelasting op Natura 2000-gebieden
- 60** Niet verschenen/ vervallen
- 61** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-001 – ME-AVP
- 62** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 63** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 64** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-385 – Milieuplanbureaufunctie
- 65** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-394 – Natuurplanbureaufunctie
- 66** *Brasser E.A., M.F. van de Kerkhof, A.M.E. Groot, L. Bos-Gorter, M.H. Borgstein, H. Leneman* Verslag van de Dialogen over Duurzame Landbouw in 2006
- 67** *Hinssen, P.J.W.* Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Werkplan 2007
- 68** *Nieuwenhuizen, W. & J. Roos Klein Lankhorst.* Landschap in Natuurbalans 2006; Landschap in verandering tussen 1990 en 2005; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006.
- 69** *Geelen, J. & H. Leneman.* Belangstelling, motieven en knelpunten van natuuraanleg door grondeigenaren. Uitkomsten van een marktonderzoek.
- 70** *Didderen, K., P.F.M. Verdonschot, M. Bleeker.* Basiskaart Natuur aquatisch. Deel 1: Beleidskaarten en prototype
- 71** *Boesten, J.J.T.I., A. Tiktak & R.C. van Leerdam.* Manual of PEARLNEQ v4
- 72** *Grashof-Bokdam, C.J., J. Frissel, H.A.M. Meeuwssen & M.J.S.M. Reijnen.* Aanpassing graadmeter natuurwaarde voor het agrarisch gebied
- 73** *Bosch, F.J.P. van den.* Functionele agrobiodiversiteit. Inventarisatie van nut, noodzaak en haalbaarheid van het ontwikkelen van een indicator voor het MNP
- 74** *Kistenkas, F.H. en M.E.A. Broekmeyer.* Natuur, landschap en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- 75** *Luttik, J., F.R. Veeneklaas, J. Vreke, T.A. de Boer, L.M. van den Berg & P. Luttik.* Investeren in landschapskwaliteit; De toekomstige vraag naar landschappen om in te wonen, te werken en te ontspannen
- 76** *Vreke, J.* Evaluatie van natuurbeleidsprocessen
- 77** *Apeldoorn, R.C. van,* Working with biodiversity goals in European directives. A comparison of the implementation of the Birds and Habitats Directives and the Water Framework Directive in the Netherlands, Belgium, France and Germany
- 78** *Hinssen, P.J.W.* Werkprogramma 2008; Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT-04). Onderdeel Planbureaufuncties Natuur en Milieu.
- 79** *Custers, M.H.G.* Betekenissen van Landschap in onderzoek voor het Milieu- en Natuurplanbureau; een bibliografisch overzicht
- 80** *Vreke, J., J.L.M. Donders, B.H.M. Elands, C.M. Goossen, F. Langers, R. de Niet & S. de Vries.* Natuur en landschap voor mensen Achtergronddocument bij Natuurbalans 2007
- 81** *Bakel, P.J.T. van, T. Kroon, J.G. Kroes, J. Hoogewoud, R. Pastoors, H.Th.L. Massop, D.J.J. Walvoort.* Reparatie Hydrologie voor STONE 2.1. Beschrijving reparatie-acties, analyse resultaten en beoordeling plausibiliteit.

2008

- 82** *Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma.* Jurisprudentie-monitor natuur 2005-2007; Rechtsontwikkelingen Natura 2000 en Ecologische Hoofdstructuur
- 83** *Berg, F. van den, P.I. Adriaanse, J. A. te Roller, V.C. Vulto & J.G. Groenwold.* SWASH Manual 2.1; User's Guide vs 2
- 84** *Smits, M.J., M.J. Bogaardt, D. Eaton, P. Roza & T. Selnes.* Tussen de bomen het geld zien. Programma Beheer en vergelijkbare regelingen in het buitenland (een quick-scan)
- 85** *Dijk, T.A. van, J.J.M. Driessen, P.A.I. Ehlert, P.H. Hotsma, M.H.M.M. Montforts, S.F. Plessius & O. Oenema.* Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet; versie 1.0
- 86** *Goossen, C.M., H.A.M. Meeuwse, G.J. Franke & M.C. Kuiper.* Verkenning Europese versie van de website www.daarmoetkzijn.nl
- 87** *Helming, J.F.M. & R.A.M. Schrijver.* Economische effecten van inzet van landbouwsubsidies voor milieu, natuur en landschap in Nederland; Achtergrond bij het MNP-rapport 'Opties voor Europese landbouwsubsidies
- 88** *Hinssen, P.J.W.* Werkprogramma 2008; Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT-04). Programma 001/003/005
- 90** *Kramer, H.* Geografisch Informatiesysteem Bestaande Natuur; Beschrijving IBN1990t en pilot ontwikkeling BN2004
- 92** *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-001 – Koepel
- 93** *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 94** *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 95** *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-005 – M-AVP
- 96** *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-006 – Natuurplanbureaufunctie
- 97** *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-007 – Milieuplanbureaufunctie
- 98** *Wamelink, G.W.W.* Gevoeligheids- en onzekerheids-analyse van SUMO
- 99** *Hoogeveen, M.W., H.H. Luesink, L.J. Mokveld & J.H. Wisman.* Ammoniakcommissies uit de landbouw in Milieubalans 2006: uitgangspunten en berekeningen
- 100** *Kennismarkt 3 april 2008; Van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten MNP*
- 101** *Mansfeld, M.J.M. van & J.A. Klijn,* "Balansen op de weegschaal". Terugblik op acht jaar Natuurbalansen (1996-2005)
- 102** *Sollart, K.M. & J. Vreke.* Het faciliteren van natuur- en milieueducatie in het basisonderwijs; NME-ondersteuning in de provincies
- 103** *Berg, F. van den, A. Tiktak, J.G. Groenwold, D.W.G. van Kraalingen, A.M.A. van der Linden & J.J.T.I. Boesten,* Documentation update for GeoPEARL 3.3.3
- 104** *Wijk, M.N., van (redactie).* Aansturing en kosten van het natuurbeheer. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer
- 105** *Selnes, T. & P. van der Wielen.* Tot elkaar veroordeeld? Het belang van gebiedsprocessen voor de natuur
- 106** *Annual reports for 2007; Programme WOT-04*
- 107** *Pouwels, R. J.G.M. van der Gref, M.H.C. van Adrichem, H. Kuiper, R. Jochem & M.J.S.M. Reijnen,* LARCH Status A
- 108** *Wamelink, G.W.W.* Technical Documentation for SUMO2 v. 3.2.1
- 109** *Wamelink, G.W.W., J.P. Mol-Dijkstra & G.J. Reinds,* Herprogrammeren van SUMO2. Verbetering in het kader van de modelkwaliteitsslag
- 110** *Salm, C. van der, T. Hoogland & D.J.J. Walvoort,* Verkenning van de mogelijkheden voor de ontwikkeling van een metamodel voor de uitspoeling van stikstof uit landbouwgronden
- 111** *Dobben H.F. van & R.M.A. Wegman,* Relatie tussen bodem, atmosfeer en vegetatie in het Landelijk Meetnet Flora (LMF)
- 112** *Smits, M.J.W. & M.J. Bogaardt.* Kennis over de effecten van EU-beleid op natuur en landschap
- 113** *Maas, G.J. & H. van Reuler.* Boomkwekerij en aardkunde in Nederland
- 114** *Lindeboom, H.J., R. Witbaard, O.G. Bos & H.W.G. Meesters.* Gebiedsbescherming Noordzee, habitattypen, instandhoudingdoelen en beheermaatregelen
- 115** *Leneman, H., J. Vader, L.H.G. Slangen, K.H.M. Bommel, N.B.P. Polman, M.W.M. van der Elst & C. Mijnders.* Groene diensten in Nationale Landschappen- Potenties bij een veranderende landbouw,
- 116** *Groeneveld, R.A. & D.P. Rudrum.* Habitat Allocation to Maximize Biodiversity, A technical description of the HAMBO model
- 117** *Kruit, J., M. Brinkhuijzen & H. van Blerck.* Ontwikkelen met kwaliteit. Indicatoren voor culturele vernieuwing en architectonische vormgeving
- 118** *Roos-Klein Lankhorst, J.,* Beheers- en Ontwikkelingsplan 2007: Kennismodel Effecten Landschap Kwaliteit; Monitoring Schaal; BelevingsGIS
- 119** *Henkens, R.J.H.G.,* Kwalitatieve analyse van knelpunten tussen Natura 2000-gebieden en waterrecreatie
- 120** *Verburg, R.W., I.M. Jorritsma & G.H.P. Dirx.* Quick scan naar de processen bij het opstellen van beheerplannen van Natura 2000-gebieden. Een eerste verkenning bij provincies, Rijkswaterstaat en Dienst Landelijk Gebied
- 121** *Daamen, W.P.* Kaart van de oudste bossen in Nederland; Kansen op hot spots voor biodiversiteit
- 122** *Lange de, H.J., G.H.P. Arts, W.C.E.P. Verberk,* Verkenning CBD 2010-indicatoren zoetwater. Inventarisatie en uitwerking relevante indicatoren voor Nederland
- 123** *Vreke, J., N.Y. van der Wulp, J.L.M. Donders, C.M. Goossen, T.A. de Boer, R. Henkens,* Recreatief gebruik van water. achtergronddocument Natuurbalans 2008
- 124** *Oenema, O., J.W.H. van der Kolk,* Moet het eenvoudiger? Een essay over de complexiteit van het milieubeleid
- 125** *Oenema, O., A. Tiktak,* Niets is zonder grond; Een essay over de manier waarop samenlevingen met hun grond omgaan

2009

- 126** *Kamphorst, D.A.,* Keuzes in het internationale biodiversiteitsbeleid; Verkenning van de beleidstheorie achter de internationale aspecten van het Beleidsprogramma Biodiversiteit (2008-2011)
- 127** *Dirx, G.H.P., F.J.P. van den Bosch,* Quick scan gebruik Catalogus groenblauwe diensten
- 128** *Loeb, R., P.F.M. Verdonschot,* Complexiteit van nutriëntenlimitaties in oppervlaktewateren
- 129** *Kruit, J., P.M. Veer,* Herfotografie van landschappen
- 130** *Oenema, O., A. Smit, A. en J.W.H. van der Kolk,* Indicatoren Landelijk Gebied; Werkwijze en eerste resultaten
- 131** *Agricola, H.J.,* Achtergronddocument Nulmeting Effectindicatoren Monitor Agenda Vitaal Platteland
- 132** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-001 – Koepel
- 133** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 134** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 135** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-005 – M-AVP
- 136** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-006 – Natuurplanbureaufunctie
- 137** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-007 – Milieuplanbureaufunctie
- 138** *Jong de, J.J., J. van Os, R.A. Smidt.* Inventarisatie en beheerskosten van landschapselementen
- 139** *Dirx, G.H.P., R.W. Verburg, P. van der Wielen,* Tegenkrachten Natuur. Korte verkenning van de weerstand tegen aankopen van landbouwgrond voor natuur
- 140** *Annual reports for 2008; Programme WOT-04*
- 141** *Vullings, L.A.E., C. Blok, G. Vonk, M. van Heusden, A. Huisman, J.M. van Linge, S. Keijzer, J. Oldengarm, J.D. Bulens,* Omgaan met digitale nationale beleidskaarten
- 142** *Vreke, J., A.L. Gerritsen, R.P. Kranendonk, M. Pleijte, P.H. Kersten, F.J.P. van den Bosch,* Maatlat Government - Governance