

Monitoring van beleidsprocessen

Monitoring van beleidsprocessen

Deel 2: specificatie van de informatiebehoefte bij de watertoets en diffuse bronnen vanuit verschillende visies op beleid

**S.S.H. Ligthart
T.P. Leenders**

Alterra-rapport 780.2

Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, 2003

REFERAAT

Ligthart, S.S.H. & T.P. Leenders, 2003. *Monitoring van beleidsprocessen. Deel 2: specificatie van de informatiebehoefte bij de watertoets en diffuse bronnen vanuit verschillende visies op beleid*. Wageningen, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Alterra-rapport 780.2. 52 blz.; 24 ref.

In verschillende gremia binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en daarbuiten is vastgesteld dat er behoefte is aan verbreding van het gegevensaanbod om de beleidsvoering te ondersteunen. Met de bestaande monitoringsprogramma's worden voornamelijk fysische, chemische en biologische gegevens verzameld. Deze dienen te worden aangevuld met gegevens over de zogenaamde 'gamma-aspecten' van het waterbeheer. De projectgroep GGB heeft drie terreinen onderscheiden waarop de nieuwe informatiebehoefte zich richt, namelijk 'geld', 'gevoel' en 'beleidsprocessen.' De projectgroep beoogt voor deze drie terreinen onderbouwd in beeld te brengen aan welk type informatie binnen Verkeer en Waterstaat behoefte bestaat. Daartoe zijn eerst deze drie terreinen nader gedefinieerd en is de informatiebehoefte met betrekking tot deze drie terreinen globaal verkend (zie deelrapport 780.1).

Behalve deze wat-vraag is de vraag aan de orde gesteld of de gesignaleerde specifieke informatiebehoefte zich wel leent voor het type gegevensverzameling, dat we duiden als klassieke monitoring. In het vervolgonderzoek, (deelrapport 780.2) is aan de hand van het voorbeeld 'de toepassing van de watertoets' de specifieke informatiebehoefte rond 'monitoring van beleidsprestaties (beleidsevaluatie)' nader uitgewerkt. Voor het voorbeeld 'diffuse bronnen' is de specifieke informatiebehoefte rond monitoring van de omgeving van het beleidsproces en veranderingen hierin geduid. Ook in dit deelonderzoek is nagegaan in welke mate via klassieke monitoring in de gesignaleerde informatiebehoefte kan worden voorzien.

Trefwoorden: Beleidsprocessen, Geld, Gevoel, informatiebehoefte, Monitoring, Verkenning, Waterbeheer

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door €18,- over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 780.2. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2003 Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte,
Postbus 47, NL-6700 AA Wageningen.
Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: info@alterra.nl

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 Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Woord vooraf	7
1 Inleiding	9
1.1 Achtergrond	9
1.2 Probleemstelling	9
1.3 Doel van het deelproject 'beleidsprocessen'	10
1.4 Werkwijze	10
1.5 Leeswijzer	13
2 De 'watertoets'	15
2.1 Inleiding	15
2.2 De watertoets in beleid	16
2.3 Verwachte informatie vragen over de 'toepassing van de watertoets'	18
2.4 Monitoring van de 'toepassing van de watertoets'	20
2.5 Reactie vanuit de informatievragers	22
2.6 Discussie	24
3 Diffuse bronnen	27
3.1 Inleiding	27
3.2 'Diffuse bronnen' in beleid	28
3.3 Verwachte informatievragen over de beleidsomgeving bij 'diffuse bronnen'	30
3.4 Monitoring van de beleidsomgeving van 'diffuse bronnen'	32
3.5 Reactie van de informatievragers	35
3.6 Discussie	36
4 Discussie	39
4.1 Inleiding	39
4.2 Kritische kanttekeningen bij de rationeel-analytische benadering van beleid en daaruit voortvloeiende ideeën over monitoring	40
4.3 Multi-actor benaderingen van beleid en kennisontwikkeling door interactieve beleidsvoering	42
4.4 Samenvattende conclusies over de specificatie van de informatiebehoefte bij de watertoets en diffuse bronnen vanuit verschillende visies over beleid	45
Literatuur	47
Bijlagen	
1 Interviewguides	49

Woord vooraf

De traditionele monitoring voor het waterbeheer is gericht op de fysische, chemische en biologische toestand van het watersysteem en de verschillende soorten milieudruk. Binnen het waterbeheer groeit de behoefte om het watersysteem en –beheer zowel vanuit een economische invalshoek ('geld') als in termen van perceptie en beleving ('gevoel') te bezien. Daarnaast verlangt de maatschappij ook helderheid over de wijze waarop de overheid de ontwikkelingen en de resultaten tracht te sturen ('beleidsmonitoring').

Tegen deze achtergrond hebben RIZA en RIKZ gezamenlijk dit project 'Geld, Gevoel en Beleidsmonitoring' (GGB) gestart met als doel:

1. de informatiebehoefte binnen V&W op sociaal-economische ('geld') en sociaal-psychologisch ('gevoel') gebied en op het gebied van beleidsprocessen in het integraal waterbeheer goed onderbouwd in beeld brengen.
2. een strategie te formuleren voor de wijze waarop in deze informatiebehoefte kan worden voorzien.

De drie terreinen, geld, gevoel en beleidsmonitoring zijn nader gedefinieerd en de informatiebehoefte met betrekking tot deze drie terreinen is globaal verkend in deel 1 van dit project. (zie deelrapport 780.1). Behalve deze wat-vraag is de vraag aan de orde gesteld of de gesignaleerde specifieke informatiebehoefte zich wel leent voor het type gegevensverzameling, dat we duiden als klassieke monitoring. In deel 2 van dit project is aan de hand van het voorbeeld 'de toepassing van de watertoets' de specifieke informatiebehoefte rond 'monitoring van beleidsprestaties (beleids-evaluatie)' nader uitgewerkt. Voor het voorbeeld 'diffuse bronnen' is de specifieke informatiebehoefte rond: monitoring van de omgeving van het beleidsproces en veranderingen hierin geduid (deelrapport 780.2).

Voor beide deelprojecten zijn mensen geïnterviewd, die we hierbij willen bedanken voor hun bijdrage aan dit project.

Gedurende het hele project is intensief samengewerkt met een projectgroep. Hierin zijn de vraagstelling en tussenresultaten van dit project bediscussieerd. De projectgroep bestond uit de volgende personen:

Ruurd Maadam (PL)	RIZA
Edith Kuijper (PL)	RIKZ
Lukas Meursing (PL)	RIZA
Bertien Broekhans (PL)	RIZA
Sofie Stolwijk	RIKZ
Ad Dijkstra	RIZA
Hans van Twuiver	RIZA
Jarl Kind	RIZA

Paul Latour
Erna Ovaa
Saskia Ligthart
Dorothee Leenders

RIZA
Alterra
Alterra
Alterra

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De bestaande monitoring voor het waterbeheer is vooral gericht op de fysische, chemische en biologische toestand ('*State*' in het zogenaamde *DPSIR model*) van het watersysteem en op verschillende soorten milieudruk (*Pressures*) die gevolgen kunnen hebben voor deze toestand. Veel minder aandacht wordt besteed aan het monitoren van de activiteiten die milieudruk veroorzaken (*Driving Forces*) aan de ene kant en aan het verzamelen van informatie over de gevolgen van de toestand van het watersysteem voor het maatschappelijk welbevinden (*Impact*) aan de ander kant. Evenmin wordt systematisch bekeken op welke wijze de overheid en andere actoren in deze ontwikkelingen trachten bij te sturen (*Responses*) en met welke resultaten.

In de huidige tijd wordt het steeds moeilijker voor de overheid om louter op basis van gegevens over *State* en *Pressures* beleid te (doen) vormen en te (doen) realiseren. Binnen het ministerie van Verkeer & Waterstaat groeit een behoefte aan structurele informatie over de *Driving Forces* en de *Impact* – beide zowel in economische zin als in termen van preferenties en beleving – en een behoefte aan meer inzicht in het verloop en de uitkomsten van beleidsprocessen (*Responses*). Doel van het onderzoeksproject Monitoring van Geld-, Gevoel- en Beleidsprocessen is, om deze behoefte aan structurele informatie op de terreinen van *Driving Forces*, *Impact* en *Responses* in beeld te brengen (zie deelrapport 780.1).

1.2 Probleemstelling

Zoals de vorige paragraaf vaststelt, groeit binnen het ministerie van Verkeer & Waterstaat een behoefte aan structurele informatie over de activiteiten die milieudruk veroorzaken, over de gevolgen voor het maatschappelijk welbevinden en aan meer inzicht in het verloop en de uitkomsten van beleidsprocessen.

In de *eerste fase* van het onderzoeksproject Monitoring van Geld, Gevoel- en Beleidsprocessen is verkend aan welke type informatie op het vlak van geld, gevoel en beleidsprocessen er momenteel behoefte bestaat binnen het waterbeheer (zie deelrapport 780.1). In de *tweede fase* is de informatiebehoefte ten aanzien van Geld, Gevoel en Beleidsprocessen in drie afzonderlijke deelprojecten nader gespecificeerd. Alterra heeft het deelproject 'beleidsprocessen' voor haar rekening genomen. Hierover gaat dit rapport. Over de twee andere deelprojecten respectievelijk 'geld' en 'gevoel' die buiten de opdracht aan Alterra vallen, verschijnen twee separate rapporten.

In de eerste fase van het project is gebleken dat de informatiebehoefte ten aanzien van de monitoring van beleidsprocessen drie deelaspecten betreft (zie deelrapport 780.1):

1. monitoring van *beleidsprestaties*, dat wil zeggen informatie over de uitvoering van geplande beleidsmaatregelen
2. monitoring van *de omgeving van het beleidsproces en veranderingen hierin*, dat wil zeggen informatie over de sturingsactiviteiten van andere overheden op verschillende niveaus (internationaal, nationaal, regionaal, provinciaal en lokaal) en van private partijen (burgers en bedrijfsleven) geredeneerd vanuit de overheid die behoefte heeft aan deze informatie.
3. monitoring van *het verloop van beleidsprocessen*, dat wil zeggen van de opeenvolgende activiteiten die in verschillende deelprocessen van beleid: agendavorming, beleidsvorming, beleidsuitvoering en evaluatie en beheer aan de orde zijn.

De eerste twee soorten informatiebehoefte bleken het meest duidelijk aanwezig. Bovendien ligt de derde soort informatiebehoefte in het verlengde van 1 en 2. Wanneer namelijk beleidsprestaties of de ontwikkeling van de omgeving van beleid in de tijd worden gevolgd - wat bij monitoring de bedoeling is - krijgt men immers al enig inzicht in het verloop van het beleidsproces. Daarom zullen in dit vervolgonderzoek, voorbeeldsgewijs, voor deze twee typen de informatiebehoefte worden uitgewerkt, waar het dan precies om gaat.

1.3 Doel van het deelproject 'beleidsprocessen'

Doel van het deelproject 'beleidsprocessen' is:

- a) aan de hand van voorbeelden de informatiebehoefte binnen V&W op het terrein van 'beleidsprocessen' nader te specificeren op basis van de uitkomsten van een eerste verkenning van deze behoefte in fase 1
- b) een aantal tips te geven voor de wijze waarop in deze informatiebehoefte kan worden voorzien (informatiestrategie).

We brengen in beeld welke specifieke informatievragen kunnen worden afgeleid, hoe we tot deze specificatie zijn gekomen en welke gegevens er verzameld zouden kunnen worden om tot antwoorden op deze informatievragen te komen (ad a.). Voor zover deze zoektocht ook informatie oplevert over hoe je dergelijke gegevens het beste kunt verzamelen en presenteren, zullen hiervoor aanbevelingen worden geformuleerd (ad.b).

1.4 Werkwijze

Voor een nadere specificatie van de informatiebehoefte rond het thema 'beleidsprocessen', zijn door de opdrachtgever van dit deelproject (projectgroep GGB) een tweetal onderwerpen geselecteerd om als voorbeeld uit te werken, te weten:

1. 'toepassing van de watertoets' voor het deelaspect 'monitoring van beleidsprestaties'
2. 'beleidsomgeving aanpak diffuse bronnen' voor het deelaspect monitoring van de omgeving van het beleidsproces en veranderingen hierin.

Deze voorbeelden zijn met name gekozen, omdat bij beide onderwerpen een aanvullende informatiebehoefte wordt verwacht naast de fysieke monitoring. De watertoets is namelijk in de eerste plaats een procesinstrument, dat beoogt het afwegingsproces tussen waterbelangen en andere belangen te beïnvloeden. Het ligt daarom voor de hand dat er behoefte is aan inzicht in het effect van de 'toepassing van de watertoets' op het verloop van dit proces.

Voor de aanpak van diffuse bronnen geldt, net als voor een groot deel van het waterbeleid, dat de fysieke effecten hiervan pas op de lange termijn zichtbaar zullen zijn. Om voor die tijd toch een vinger aan de pols te kunnen houden, ligt monitoring van de bestuurlijke- en maatschappelijke doorwerking van het beleid voor diffuse bronnen, voor de hand. Omdat deze doorwerking afhankelijk is van zeer veel verschillende actoren, overheden en niet-overheden, is er gekozen voor een focus op de informatiebehoefte rond de beleidsomgeving van diffuse bronnen

Daarnaast heeft bij de keuze van voorbeelden een rol gespeeld, dat op deze wijze zowel het waterkwantiteitsbeleid als het waterkwaliteitsbeleid aandacht krijgen.

Wij hebben vervolgens in overleg met de projectgroep GGB een *stappenplan* opgesteld met een vijftal aandachtspunten voor de uitwerking van de voorbeelden:

1. beschrijven van de specifieke beleidsinhoud en zonodig het verloop van het specifieke beleidsproces waar het in het voorbeeld om gaat
2. specificatie op welke beleidsfase de informatiebehoefte zich toespitst
3. aangeven welke informatievragen voortvloeien uit 1 en 2
4. voorstellen ontwikkelen voor concrete parameters (=meetbare grootheden): welke gegevens zijn nodig gegeven de informatievragen
5. indicatief aangeven hoe deze gegevens zouden kunnen worden verzameld

ad.1

De informatiebehoefte is in het algemeen gekoppeld aan een bepaald beleidsthema. Om de informatiebehoefte nader te specificeren, zal voor de gekozen voorbeelden daarom allereerst worden omschreven *hoe het beleidsprobleem tot nu toe is gedefinieerd*.

ad. 2

Uitgaande van de beleidslevenscyclus van Winsemius (1989) onderscheiden wij in het proces van de beleidsvoering vier deelprocessen: signalering en probleemherkenning, beleidsvorming, beleidsuitvoering, beheer en evaluatie. Ten aanzien van deze *verschillende deelprocessen vooronderstellen we een andere informatiebehoefte*.

In onderstaande tabel is als *hulpmiddel* daarom een overzicht gegeven van welke globale activiteiten in de verschillende deelprocessen van beleid centraal staan (zie o.a. de Graaf en Hoppe, 1996 en met betrekking tot de uitvoering ook van Dijk, 1986).

Tabel 1: activiteiten in verschillende deelprocessen van de beleidsvoering

Deelproces	Centrale vragen
Signalering en erkenning	Inventariseren: <ul style="list-style-type: none"> • Welke situaties worden door (groepen van) burgers als problematisch ervaren (en waarom)? • Welke problemen zijn echt urgent en welke niet? • Welke oplossingswijzen worden voorzien en welke worden mogelijk geacht (o.a. in welke mate is overheidsingrijpen nodig)?
Beleidsvorming	<ul style="list-style-type: none"> • Nadere probleemanalyse • Formuleren van de doelen van beleid • Formuleren van doel-middelrelaties (oftewel selecteren van alternatieve oplossingsstrategieën) • Vaststellen van het beleid
Beleidsuitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Invoering of implementatie van beleid: <ul style="list-style-type: none"> - concretiseren, specificeren, ed. van de beleidsbeslissing - rekruteren, mobiliseren en equiperen van de uitvoerende organisatie(s) - informeren van de bij de uitvoering betrokken partijen • Toepassen van de beleidsinstrumenten
Beheer en evaluatie	Nagaan of: <ul style="list-style-type: none"> • de beoogde oplossingsstrategieën daadwerkelijk worden toegepast en of leidt dit tot de beoogde beleidsdoelen? • Is bijstelling van beleid of nieuwe beleidsvorming nodig?

We willen erop wijzen, dat beleidsprocessen in werkelijkheid geen lineair verloop kennen. De deelprocessen die zijn benoemd in bovenstaande tabel, verwijzen daarom naar binnen elk beleidsproces analytisch te onderscheiden deelactiviteiten, die in werkelijkheid niet per definitie volgtijdelijk plaatsvinden. Wel vooronderstellen de vragen in de verschillende deelprocessen minimaal een gedeeltelijk antwoord op de vragen die horen bij een ander deelproces. Verder zullen echter niet in alle gevallen alle bij een beleidsproces betrokken partijen één bepaald antwoord op de in de tabel onderscheiden vragen, steunen.

De uitwerking van het voorbeeld 'toepassing van de watertoets' richt zich op een mogelijk nadere specificatie van informatievragen die horen bij de evaluatie van beleid. Bij de uitwerking van stap 2 zal dan ook worden geduid, in welke mate de deelactiviteiten die horen bij de evaluatie van beleid op dit moment in het beleidsproces rond de watertoets aan de orde zijn en hoe deze zich verhouden tot de onderscheiden deelactiviteiten in andere deelprocessen.

De specificatie van informatievragen ten aanzien van de 'beleidsomgeving van de aanpak van diffuse bronnen', is minder gekoppeld aan één specifiek deelproces van beleid. Inzicht in de beleidsomgeving kan bij verschillende in tabel 1 onderscheiden deelprocessen van belang zijn. De uitwerking van stap 2 is voor het voorbeeld diffuse bronnen daarom ook bij voorbaat minder relevant.

ad 3

Bij stap 3 gaat het er om te *specificeren welke informatievragen* bij beleidsmakers zouden kunnen leven ten aanzien van het betreffende beleidsthema zoals uitgewerkt bij stap

1, gegeven het deelproces of de deelprocessen van beleid (stap 2) waarvoor de monitoring input dient te leveren. Wanneer de resultaten van stap 1 en 2 hiervoor onvoldoende houvast bieden, is hierbij gebruik gemaakt van aanvullende concepten en analysemodellen.

ad. 4

Aangezien monitoring algemeen wordt opgevat als verzamelen van informatie die voor meerdere partijen, meervoudig en langjarig bruikbaar is¹, zullen de onderzoekers in stap 4 vervolgens zo mogelijk *meetbare grootheden (parameters) benoemen per informatievraag*. Meetbaar is niet per definitie hetzelfde als kwantitatief. Het gaat erom dat over een reeks van jaren op dezelfde wijze gegevens over een bepaald onderwerp worden verzameld, zodat ontwikkelingen in de tijd zichtbaar worden.

ad. 5

Wanneer bekend is welke gegevens nodig zijn, kan vervolgens worden aangegeven of deze *gegevens* al ergens *beschikbaar* zijn (bijvoorbeeld databestanden van het Centraal Bureau voor de Statistiek), *welke meetinstrumenten* kunnen worden ingezet en of er nog een *bewerking* nodig is.

In de eerste fase van dit onderzoek (augustus-december 2002) is louter gebruik gemaakt van beleidsdocumenten en literatuur als bronnen om stap 1 t/m 5 van het stappenplan te doorlopen (afgerond december 2002).

In de tweede fase van dit onderzoek (januari-juli 2003), is deze invulling getoetst en aangescherpt met behulp van gecombineerde interviews met beleidsdeskundigen van het RIZA en het DG-Water, en enig nader literatuuronderzoek. Dit heeft *zowel* geleid tot een *reflectie op de specifieke invulling van het stappenplan* als een *reflectie op de bruikbaarheid van het stappenplan* voor het afleiden van globale informatievragen en bijbehorende parameters ten aanzien van beleidsprocessen.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn de resultaten van toepassing van het stappenplan voor het voorbeeld 'watertoets' te lezen inclusief een kritische reflectie op de specifieke invulling van het stappenplan. Hoofdstuk 3 heeft dezelfde opzet, maar dan voor het voorbeeld 'diffuse bronnen'. In hoofdstuk 4 volgt tenslotte een kritische reflectie op de bruikbaarheid van het stappenplan voor het afleiden van globale informatievragen en bijbehorende parameters ten aanzien van beleidsprocessen. De discussiepunten die de specificatie van de informatiebehoefte voor de voorbeelden 'toepassing van de watertoets' in hoofdstuk 2 en 'de beleidsomgeving van de aanpak van diffuse bronnen' in hoofdstuk 3 hebben opgeleverd, brengen de onderzoekers in dit laatste hoofdstuk in verband met een meer algemene discussie over kennisontwikkeling voor beleid.

¹ In de rest van dit rapport duiden we monitoring volgens deze *gangbare* definitie daarom als klassieke monitoring.

2 De ‘watertoets’

2.1 Inleiding

Voor het voorbeeld ‘watertoets’ is de globale informatiebehoefte, op basis van de interviews (zie box 1) en discussie in de projectgroep in fase 1 van het project (zie deelrapport 780.1), als volgt geformuleerd: (1) wordt de watertoets inderdaad toegepast en (2) draagt deze bij aan het bereiken van de doelen van het waterbeleid? Dit is een vraag naar (1) de prestaties van het beleid en (2) of deze vervolgens leiden tot het gewenste effect?

Box 1: citaten uit de interviews t.a.v. de watertoets

- ‘Er is behoefte aan het op orde krijgen van de (samenhang tussen strategische doelen, operationele doelen en) informatievoorziening voor alle onderwerpen uit de NW4, WB21 en KRW (DGW)’.
- ‘Wordt de watertoets toegepast?’(DGW).
- ‘Wordt het effect dat je dacht te behalen met de watertoets gerealiseerd?’ (DGW)

Zoals we in hoofdstuk 1 (zie tabel 1, p. 6) hebben gezien passen bovenstaande vragen bij de evaluatiefase van beleid. De functie van de evaluatiefase van beleid wordt steeds meer het afleggen van verantwoording, zoals tot uitdrukking komt in het zogenaamde traject Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (zie ook deelrapport 780.1). De uitkomsten van een evaluatie kunnen ook aanleiding zijn voor de tussentijdse bijstelling van beleid of het formuleren van nieuw beleid. In die zin zijn evaluatiestudies te zien als een instrument om te leren.

Dit hoofdstuk geeft een mogelijke nadere specificatie van de informatiebehoefte en enkele tips voor een informatiestrategie ten aanzien van het voorbeeld de ‘toepassing van de watertoets’. Stap één tot en met vijf van het stappenplan (zie paragraaf 1.4.) komen achtereenvolgens aan de orde. Paragraaf 2.2 behandelt stap één: de beschrijving van de specifieke beleidsinhoud. In paragraaf 2.3 zijn stap twee en drie door de onderzoekers uitgewerkt: formuleren van vooronderstelde informatievragen gegeven beleidsinhoud en het deelproces waarvoor de informatie is bedoeld. In paragraaf 2.4 volgen stap vier en vijf: de mogelijke parameters (meetbare grootheden) en de wijze waarop deze gegevens kunnen worden verkregen. Deze mogelijke invulling van de informatiebehoefte rond de watertoets (informatievragen en parameters) is vervolgens voorgelegd aan betrokkenen uit het beleid in een gecombineerd interview met een medewerker van het RIZA en van DG-Water. We bespreken hun reactie in paragraaf 2.5. In paragraaf 2.6 volgen tenslotte enkele discussiepunten over de informatiebehoefte wanneer het gaat om de monitoring van beleidsprestaties bij toepassing van beleidsinstrumenten zoals de watertoets.

2.2 De watertoets in beleid

Aangezien de globale informatiebehoefte in het voorbeeld watertoets de toepassing van dit beleidsinstrument betreft en de gevolgen hiervan voor de doelbereiking, is het voor een nadere specificatie van deze informatiebehoefte nuttig om te weten wat beleidsmakers met dit instrument beogen. Voor de nadere specificatie van de informatiebehoefte is het verder nodig om de huidige status van het beleid over de watertoets te kennen. Beleid als advies of plan is nog geen politiek vastgesteld beleid en maakt de vraag naar toepassing van een beleidsinstrument anders. In het eerste geval is 'toepassing van de watertoets' vrijwillig in het andere geval verplicht.

De status van het beleid

De watertoets wordt in het advies van de Commissie Waterbeleid 21^e eeuw geïntroduceerd. (Waterbeleid voor de 21e eeuw; *Advies van de commissie Waterbeheer 21e eeuw*, 31 augustus 2000 (pag. 59, 90,116)).

In reactie op het advies van Commissie Waterbeleid 21^e eeuw wordt in het Kabinetsstandpunt 'Anders omgaan water' (december 2000) weergegeven dat men voornemens is de 'watertoets' te gaan gebruiken om ruimtelijke besluiten te toetsen. Anders dan de Commissie verklaart het kabinet de watertoets niet alleen van toepassing op locatiebesluiten, maar op ruimtelijke besluiten in het algemeen. Een Kabinetsbesluit is echter nog geen politiek vastgesteld besluit en is dus nog steeds weinig verplichtend.

Het daadwerkelijk toepassen van een watertoets op ruimtelijke plannen en besluiten vloeit voort uit de landelijke afspraak die opvolgend aan het Kabinetsstandpunt in de Startovereenkomst 'Waterbeleid 21^e eeuw' op 14 februari 2001 is vastgelegd. De watertoets heeft hiermee momenteel een bestuurlijke status. Door ondertekening van de startovereenkomst hebben partijen zich gecommitteerd aan de watertoets. De Tweede Kamer heeft verzocht de watertoets in 2003 wettelijk te verankeren. Dit zal gebeuren in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening. De verankering is met het besluit van de Ministerraad van 19 december 2002 in gang gezet. De ontwerpwet ligt nu voor advies bij de Raad van State. Bij een positief advies zal de wijziging in de zomer van 2003 in kunnen gaan (juli 2003 nog niet het geval). De strekking van de verankering is de verplichting om in de toelichting bij ruimtelijke besluiten en plannen, waarop het Besluit op de Ruimtelijke ordening van toepassing is, een beschrijving te geven van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van het plan voor de waterhuishouding (www.minvenw.nl/rws/riza/home/watertoets).

Behalve de wettelijke verankering van de watertoets is voor toepassing van dit instrument de verankering in ruimtelijke plannen op alle bestuurlijke niveaus van belang. Op nationaal niveau is dit de Planologische Kernbeslissing, Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, inmiddels (juli 2003) de Nota Ruimte in wording.

Wat wordt met de watertoets beoogd?

In oktober 2001 heeft de interbestuurlijke Projectgroep watertoets de concrete invulling en uitwerking van het instrument beschreven in de Bestuurlijke notitie en

de daarop gebaseerde Handreiking Watertoets. Deze zijn door het landelijk bestuurlijk overleg WB21 vastgesteld en ter informatie aan de Tweede Kamer toegezonden. Het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen hebben zich in de Bestuurlijke Notitie Watertoets gezamenlijk uitgesproken de watertoets als daarin beschreven, te gaan toepassen.

In de Bestuurlijke Notitie Watertoets en in de Handreiking Watertoets, Waarborg voor water in ruimtelijke plannen en besluiten (oktober 2001), typeren de beleidsmakers die zitting hebben in de projectgroep Watertoets de watertoets als het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten (in hoofd- , het regionale- en het grondwatersysteem zowel zoet als zout) in ruimtelijke plannen en besluiten van rijk, provincie, kaderwetgebieden en gemeenten. Tevens staat weergegeven dat de watertoets zou moeten leiden tot een creatief afstemmingsproces tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening. De watertoets krijgt hiermee een procesdoelstelling. Met andere woorden, de watertoets geeft het belang van water een plaats in procedures over ruimtelijke plannen en besluiten, zoals streek- en bestemmingsplannen, en vormt als het ware een verbindende schakel tussen het waterbeheer en de ruimtelijke ordening.

In de Bestuurlijke notitie Watertoets en in de Handreiking Watertoets worden bij het proces van toepassing van de watertoets drie partijen onderscheiden, de initiatiefnemer, de waterbeheerder en de planbeoordelaar. Deze drie partijen hebben een verschillende rol bij toepassing van dit beleidsinstrument.

De initiatiefnemer: de initiatiefnemende overheid dan wel (als de initiatiefnemer een private partij is) de overheid die formeel bevoegd is om het plan of besluit vast te stellen, waarin het initiatief is vervat.

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het plan of besluit, conform de vereisten voor inhoud, vorm en procedure zoals vastgelegd in de desbetreffende wet. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het betrekken van de waterbeheerder (rijkswaterstaat, grondwaterbeheerder en /of regionale waterbeheerder) als adviseur bij de planvorming en laat zich informeren over de kenmerken, mogelijkheden en onmogelijkheden van het desbetreffende watersysteem.

De waterbeheerder: de regionale waterbeheerder, de grondwaterbeheerder en de rijkswaterbeheerder.

De waterbeheerder beoordeelt het ontwerp van het besluit of plan op waterhuishoudkundige aspecten en adviseert daarover, vóórdat het de inspraak of het overleg ingaat. De waterbeheerder stuurt zijn advies tevens aan de beoordelaar van het plan of besluit.

De planbeoordelaar: de Provinciale Planologische Commissie, Provinciale Commissie Milieu en Water en Rijks Planologische Commissie.

De beoordelaar toetst het plan aan het ruimtelijk beleid en betreft het advies van de waterbeheerder bij zijn eigen advies aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag (Rijk of provincie) keurt het plan of besluit al dan niet (geheel of gedeeltelijk) goed.

In de Planologische Kernbeslissing, Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening deel 3, 2001 nr.5 staat als uitgangspunt bij het hanteren van de watertoets genoemd het afzien van besluiten die leiden tot negatieve gevolgen voor de waterhuishouding. Het gaat om

gevolgen als de vermindering van de bescherming tegen overstroming, toename van de wateroverlast, toename van de bodemdaling, afname van de waterkwaliteit, aantasting van de drinkwatervoorziening en toename van de verdroging van natuurgebieden. Behalve deze duiding van de inhoudelijke doelstelling van de watertoets, wordt de procesdoelstelling nader omschreven. Indien toch gekozen wordt voor een dergelijk besluit, zo lezen we in deel 3 van deze PKB, worden alternatieven voor het voorgestelde beleid beschreven en wordt een overzicht gegeven van mitigerende en compenserende maatregelen. Om de afwenteling van deze problemen naar de benedenstroomse en de aangrenzende gebieden te verminderen dienen deze maatregelen bij voorkeur binnen het plangebied en alleen als dat niet mogelijk is buiten het plangebied te worden genomen.

Bij de inwerkingtreding van deze PKB zal bij de beoordeling van plannen door het Rijk, als concretisering van de in de handreiking watertoets genoemde criteria, toetsen op de volgende *uitgangspunten*:

- Met het oog op veiligheid tegen overstromingen wordt de ruimte die reeds beschikbaar is voor water behouden en wordt waar nodig is extra ruimte gecreëerd;
- Ter voorkoming van wateroverlast, ter beperking van wateraanvoer en ter vermindering van de verdroging worden allereerst maatregelen genomen om het water beter vast te houden. Als dat niet voldoende is worden maatregelen genomen om het water te bergen. Wanneer ook dat onvoldoende soelaas biedt wordt het water afgevoerd;
- De ruimte wordt zodanig ingericht en gebruikt dat geen vervuiling optreedt naar het grond- en oppervlaktewater. Als dat niet voldoende is, worden (aanvullend) maatregelen getroffen om schone en vuile waterstromen gescheiden te houden. Wanneer ook dat onvoldoende soelaas biedt is tenslotte zuiveren van de vuile waterstromen vereist.

2.3 Verwachte informatie vragen over de ‘toepassing van de watertoets’

Zoals uit de vorige paragraaf blijkt, is de watertoets nog een relatief nieuw beleidsinstrument.

Gegeven de status van het beleid waarin de watertoets is verankerd, komt de vraag van de respondenten naar (ex post) evaluatie van dit instrument (zie box 1, p.8) vrij vroeg. Niet voor niets pleit de commissie WB21 voor een evaluatie vijf jaar na invoering. Wel is het zinvol om nu alvast na te denken over de informatie die nodig is, om straks de werking van dit instrument te gaan evalueren en het instrumentarium hiervoor alvast te ontwikkelen. Het risico van deze strategie is dat, voordat het monitoringssysteem goed functioneert, de watertoets weer van de baan kan zijn of gewijzigd als gevolg van de besluitvorming in de Tweede Kamer.

Mede daarom is het verstandig om de informatievoorziening de eerste jaren niet alleen te richten op de vragen die straks in een evaluatie achteraf gesteld gaan

worden, maar ook op vragen die in de huidige fase van het beleidsproces spelen, namelijk het begin van de uitvoering van het beleid oftewel de invoering van het beleid (in de Engelse literatuur ook wel *throughput* genoemd) (zie tabel 1 op p.12). Op basis van de antwoorden op deze vragen kunnen beleidsmakers zich in het voorbeeld van de watertoets een oordeel vormen over de uitvoerbaarheid van dit waterbeleid (=hier *uitvoerbaarheidstoets* genoemd). In de evaluatiefase gaat het vervolgens om een andere reeks vragen. Ten eerste om vragen naar de beleidsprestaties (in het Engels ook wel *output* genoemd), (=beleidsprestatiemeting²). In het voorbeeld van de watertoets wordt door beantwoording van deze set van vragen duidelijk of de watertoets daadwerkelijk is toegepast zoals beoogd. Wanneer beleidsmakers ook geïnteresseerd zijn in de mate van *effectiviteit* (in het Engels ook wel *outcome* genoemd) van de watertoets, staat de vraag centraal of de 'toepassing van de watertoets' (=beleidsprestaties) er inderdaad toe leidt dat de ruimte voor water behouden blijft. Voor een goed onderbouwde *effectiviteitstoets*, moet dan ook worden aangetoond in welke mate de doelbereiking echt kan worden toegeschreven aan de toepassing van het betreffende beleid (causaliteit). Hiervoor zijn gegevens nodig over de situatie voorafgaand aan de 'toepassing van de watertoets' (nulmeting) en van mogelijke andere beïnvloedende factoren, zowel de werking van ander beleid als autonome ontwikkelingen. Voor een oordeel over de effectiviteit zal er al enige tijd verstreken moeten zijn, voordat dit mogelijk is.

Per type evaluatietoets zijn hieronder mogelijke informatievragen afgeleid.

Informatievragen ten behoeve van een uitvoerbaarheidstoets voor de invoering van de watertoets:

1. Is de wijze waarop de watertoets dient te worden toegepast voldoende uitgewerkt?
2. Zijn de taken en rollen van de verschillende betrokken organisaties voldoende helder?
3. Beschikken de uitvoerende organisaties en de initiatiefnemers van ruimtelijke besluiten over voldoende middelen (zoals kennis, informatie over de uitwerking en vereiste wijze van toepassing van het instrument, financiën en personeel) om de watertoets te kunnen toepassen?

Informatievragen ten behoeve van een beleidsprestatiemeting naar 'toepassing van de watertoets':

1. Is de watertoets verankerd in de Nota Ruimte en in nieuwe streek- en bestemmingsplannen?
2. Worden ruimtelijk relevante besluiten daadwerkelijk getoetst op de gevolgen voor water (oftewel wordt de watertoets toegepast op ruimtelijk relevante besluiten) en worden de toetsingscriteria hierbij correct toegepast?
3. Wat zijn de uitkomsten van de toetsing?
4. Wordt vastgelegd welke compenserende en mitigerende maatregelen nodig zijn om het watersysteem niet nadelig te beïnvloeden?
5. Worden compenserende en mitigerende maatregelen getroffen?
6. Daarnaast zou *het procesdoel* kunnen worden getoetst: is er inderdaad sprake van een 'creatief' afstemmingsproces?

² Met name binnen de planologie komt ook wel de benaming conformiteitstoets voor. Hiermee lijkt hetzelfde te worden bedoeld.

Informatievragen ten behoeve van een effectiviteitstoets voor de watertoets:

1. In welke mate was er ruimte voor water voorafgaand aan de ‘toepassing van de watertoets’ (nulmeting)?
2. In welke mate is de ruimte voor water behouden gebleven sinds de ‘toepassing van de watertoets’ (mate van doelbereiking)?
3. Hoe zou de ruimte voor water behouden gebleven zijn zonder ‘toepassing van de watertoets’ (controlegebied of historische vergelijking)?
4. Welke andere beleidsinstrumenten kunnen de ruimte voor water en de mate van wateroverlast beïnvloed hebben (bepalen van causaliteit)?
5. Welke autonome ontwikkelingen (ontwikkelingen niet door het beleid beïnvloed) beïnvloeden mogelijk de ruimte voor water en de mate van wateroverlast (bepalen van causaliteit)?

Na deze inventarisatie van mogelijke informatievragen, zullen in de volgende paragraaf enkele suggesties worden gedaan voor parameters (meetbare grootheden) die nodig zijn voor respectievelijk de uitvoerbaarheidstoets, de beleidsprestatie meting en de effectiviteitstoets.

2.4 Monitoring van de ‘toepassing van de watertoets’

In onderstaande tabel worden zowel voor de ‘uitvoerbaarheidstoets’³ (throughput-meting), de beleidsprestatie meting (output-meting) en de effectiviteitstoets (outcome-meting) ideeën voor ‘parameters’ gepresenteerd. Deze ideeën zijn door de onderzoekers ontwikkeld. Per parameter wordt ook aangegeven hoe deze gegevens kunnen worden verkregen, gemeten, of bewerkt. Hierbij is voor de duidelijkheid dezelfde nummering aangehouden als bij de opsomming van de informatievragen in bovenstaande paragraaf.

³ Deze toets komt in de literatuur ook wel voor als uitvoeringstoets of implementatietoets.

Monitoring t.b.v. een 'uitvoerbaarheidstoets'

Parameters voor een uitvoerbaarheidstoets	Gegevensverzameling
Een uitvoerbaarheidstoets is een eenmalige activiteit en daarom minder geschikt voor klassieke monitoring. De genoemde vragen kunnen worden beantwoord door middel van een onderzoek.	Achterhalen van de antwoorden op de informatievragen, via interviews.

Monitoring t.b.v. een beleidsprestatie meting

Parameters voor een beleidsprestatie meting	Gegevensverzameling
1. Mate waarin de toepassing van de watertoets is verankerd in ruimtelijke plannen: in de Nota Ruimte - aantal streekplannen waarin de watertoets is opgenomen en datum waarop dit per streekplan is gebeurd - aantal bestemmingsplannen waarin watertoets is opgenomen en datum waarop dit per bestemmingsplan is gebeurd.	1. PKB-kaart Nota Ruimte, kaart streek- en bestemmingsplannen op internet (GIS bestand en tekst) (hierbij zou het project Digitaal Uitwisselbare Ruimtelijke Plannen van VROM nuttig kunnen zijn),.
2a. Percentage dat weergeeft bij hoeveel van het totale aantal ruimtelijk relevante besluiten de watertoets daadwerkelijk is toegepast. 2b Percentage dat weergeeft bij hoeveel van het aantal ruimtelijk relevante besluiten uit een representatieve steekproef de watertoets correct is toegepast.	2a. Een databestand van de bevoegde overheden van ruimtelijk relevante besluiten waarin aangegeven is of de watertoets al dan niet is uitgevoerd en welke plannen goed c.q. afgekeurde zijn. 2b. D.m.v. een steekproef uit de beoordeelde plannen nagaan of criteria goed zijn toegepast.
3 Percentage dat weergeeft bij hoeveel van het totale aantal ruimtelijk relevante besluiten de watertoets heeft geleid tot niet doorgaan van de bouwplannen.	3 Een databestand van de bevoegde overheden van ruimtelijk relevante besluiten waarin aangegeven is welke plannen goed c.q. afgekeurde zijn (=extra kolom in het databestand bij 2).
4. Percentage van het totaal aantal ruimtelijk relevante besluiten waarbij is vastgelegd dat er compenserende maatregelen nodig zijn	4. Een databestand van de bevoegde overheden van compenserende maatregelen (=extra kolom in databestand bij 2)
5. Percentage uitgevoerde compenserende maatregelen van het totaal aantal uit te voeren compenserende maatregelen	5. Aangeven in het databestand bij 4 welke compenserende maatregelen zijn uitgevoerd.
6a. Percentage van het totaal aantal betrokken actoren dat van mening is dat er sinds de invoering van de watertoets sprake is van een creatief afwegingsproces. 6b. Kenmerken van een creatief afwegingsproces volgens betrokken actoren 6c Knelpunten in het afwegingsproces volgens betrokken actoren	6a+b Interviews met een representatieve steekproef van betrokken actoren bijvoorbeeld om de twee jaar.

Monitoring t.b.v. 'effectiviteits-toets'

Parameters voor een effectiviteitstoets	Gegevensverzameling
1. Percentage bebouwd oppervlakte (woningen, industrie en kunstwerken) in de gebieden waarin de watertoets van toepassing is verklaard (uitgaande van 2002) voorafgaand hieraan.	1. Kaart van bebouwd oppervlakte (GIS bestand) in gebieden waar de watertoets van toepassing wordt verklaard (heel Nederland) voorafgaand aan het moment van invoering van de watertoets (=nulmeting).
2. Percentage bebouwd oppervlakte (woningen, industrie en kunstwerken) in de gebieden waarin de watertoets van toepassing is verklaard per vijf jaar	2. Kaart van bebouwd oppervlakte (GIS bestand) in gebieden waar de watertoets van toepassing wordt verklaard elke vijf jaar na invoering van de watertoets (=nulmeting).
4.+ 5 Overzicht van andere beleidsinstrumenten en autonome ontwikkelingen die de mate van bebouwing in de gebieden waar de watertoets van toepassing is ook zouden kunnen hebben beïnvloed	4+ 5 Bijhouden via bijvoorbeeld een vijfjaarlijkse enquête bij de provincies welk ander beleid en welke autonome ontwikkelingen van invloed zijn geweest op de bebouwing in gebieden waar de watertoets van toepassing wordt verklaard.

2.5 Reactie vanuit de informatievragers

De ideeën ten aanzien van de verschillende evaluatietoetsen en de daarbij benoemde informatievragen en parameters zijn getoetst in een interview met Fred Wagemaker (RIZA) en Anne Ubbels⁴ (DGW) (zie bijlage I voor de interviewgide). Al voorafgaand aan dit interview was bekend dat het RIZA vanuit de landelijke projectgroep Watertoets inmiddels een *invoeringstoets* heeft uitgevoerd. Deze invoeringstoets is breder van opzet dan de uitvoerbaarheidstoets die in paragraaf 2.3 en 2.4 is uitgewerkt. De toets van het RIZA omvat bijvoorbeeld ook al een eerste beleidsprestatie meting. Kort gezegd ligt in de invoeringstoets van het RIZA het accent op de bekendheid met, de praktijk van 'toepassing van de watertoets' en de eventuele problemen en onduidelijkheden bij betrokkenen. Antwoorden op deze vragen zijn verkregen via een documentenonderzoek, een telefonische enquête en een doelgroepen onderzoek door middel van diepte interviews en workshops (zie RIZA (2003), De Watertoets leeft!).

Een conclusie uit de evaluatie van het RIZA is volgens Fred Wagemaker dat de watertoets op redelijke schaal wordt toegepast. Uit de evaluatie komt volgens hem ook naar voren dat de watertoets niet altijd goed wordt toegepast. Dit betreft voornamelijk het begin van het traject rond de watertoets; het ontbreekt soms aan het samen overleggen oftewel de vroegtijdige interactie. In enkele gevallen blijkt onder de watertoets te worden volstaan met het al dan niet hebben van een waterparagraaf en dit is volgens Fred Wagemaker niet voldoende. Als aanbeveling zal daarom volgens hem in de evaluatierapportage worden opgenomen, dat er vroeg in het formele plantraject als uitwerking van de watertoets wordt meegepraat vanuit de watersector. Een belangrijke vraag voor de monitoring van beleidsprocessen bij het onderwerp watertoets is volgens Wagemaker dan ook 'Hoe ga je het begin van een

⁴ Anne Ubbels was niet bij het interview zelf aanwezig, maar heeft het interview wel met Wagemaker samen voorbereid en is in de gelegenheid gesteld om te reageren op het interviewverslag.

proces monitoren gegeven het belang van een vroegtijdige interactie als pas aan het einde van het proces wettelijke verankering plaatsvindt in de waterparagraaf?

Inmiddels heeft de landelijke projectgroep watertoets ook afspraken gemaakt over een *effectiviteitstoets*. Deze zal in 2006 plaatsvinden. De partijen die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de watertoets wil de landelijke projectgroep hier nadrukkelijk een rol bij geven. Zij vindt het van belang dat de verantwoordelijkheid voor de monitoring en evaluatie op een zo laag mogelijk niveau wordt neergelegd: iedere actor volgt die zaken waar hij zelf verantwoordelijk voor is. Op die wijze zouden corrigerende mechanismen dan vanzelf in werking komen. De rol van het Rijk is dus beperkt. In principe worden bijvoorbeeld de provincies ieder voor zich verantwoordelijk voor het oplossen van knelpunten waar zij op stuiten en hebben dus ook binnen hun mandaat de ruimte om voor eigen oplossingen te kiezen. Pas wanneer alle 12 provincies op hetzelfde probleem stuiten komt het Rijk in beeld. Bijvoorbeeld wanneer plantoetsers vragen om een hardere juridische status van de watertoets.

Hoe de effectiviteitstoets in 2006 er precies uit gaat zien, is nog niet bekend. Fred Wagemaker verwacht dat een effectiviteitstoets, zoals die door ons is voorgesteld, lastig te realiseren zal zijn. Doordat de Watertoets niet slechts van toepassing is op een afgebakend ruimtelijk gebied, zoals de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw adviseerde, kan de ontwikkeling in de fysieke ruimte als gevolg van toepassing van de Watertoets moeilijk worden gemonitord. De hierboven geformuleerde informatie-vragen en bijbehorende parameters zijn dan ook niet bruikbaar, volgens Wagemaker.

Wel gelden er verschillende inhoudelijke prioriteiten voor onderscheiden geohydrologische gebieden, zoals voor het rivierengebied. Mogelijk kunnen bij deze prioriteiten aanknopingspunten worden gevonden voor een effectiviteitstoets. Deze zou zich dan minder kunnen richten op de uiteindelijk gewenste ontwikkelingen in de fysieke ruimte en meer op het maatschappelijke proces dat hiervoor de voorwaarden moet scheppen. Het accent verschuift dan van een effectiviteitstoets naar een *beleidsprestatiemeting*. Hierbij zou er dan niet alleen aandacht moeten zijn voor de monitoring van de formeel/juridische implementatie op verschillende schaalniveaus (planconformiteit), maar ook voor de inhoud van de besluitvorming.

Wat de toetsing van de *formele* beleidsprestaties betreft (vergelijk informatievraag 1 en bijbehorende parameters), is het volgens Wagemaker van belang om de verantwoordelijkheden van verschillende overheden te onderscheiden. Zo is het Rijk, volgens Wagemaker, verantwoordelijk voor de verankering in de Nota Ruimte, in het Nationale Bestuursakkoord Water en daarnaast ook wettelijk in het Besluit Ruimtelijke Ordening (BRO). De provincie is verantwoordelijk voor de verankering in het Streekplan en de nota planbeoordeling en toetst vervolgens vanuit een regionale regierol, de gemeentelijke bestemmingsplannen. Gemeenten zijn alleen verantwoordelijk voor de 'toepassing van de Watertoets' en waterschappen hebben betrokkenheid bij ruimtelijke plannen. De formele plandoorwerking zou vervolgens kunnen worden getoetst door de antwoorden op de vragen 'Hoeveel wateradviezen

worden gegeven aan gemeenten?’ en ‘Hoeveel waterparagrafen worden beschreven?’ onderling te vergelijken.

Volgens Fred Wagemaker zal het lastig zijn om de inhoud van de wateradviezen en de waterparagrafen met behulp van monitoring te meten, zoals wij suggereren met de informatievragen 2b en 3: worden de toetsingscriteria correct toegepast en wat zijn de uitkomsten van de toetsing? Een optie is volgens hem om steekproefsgewijs de inhoud van een aantal adviezen en waterparagrafen te laten beoordelen door een panel van deskundigen. Dit levert geen landelijk beeld op, maar per plan zal de mogelijke problematiek in beeld worden gebracht. Het is van belang volgens Wagemaker om de resultaten van deze toetsing vervolgens goed te communiceren om leerprocessen te bevorderen. Dit is nuttiger volgens hem dan de kwantitatieve score die parameter 2b suggereert: ‘percentage dat weergeeft bij hoeveel van het aantal besluiten uit een representatieve steekproef de watertoets correct is toegepast’. Een optie voor een meer kwantitatieve parameter is volgens Wagemaker om bij Provinciale Planologische Commissie na te gaan hoeveel plannen zij terugsturen. Dit geeft dan niet zozeer een indicatie van of de toets correct wordt toegepast, maar van de mate van controversialiteit, die mogelijk ook in de tijd kan worden gemonitord.

Ook onze suggestie voor monitoring van de uitkomsten van de toetsing: ‘percentage dat weergeeft bij hoeveel van het totale aantal ruimtelijk relevante besluiten de watertoets heeft geleid tot niet doorgaan van de bouwplannen’ wijst Wagemaker af. Deze wekt volgens Fred Wagemaker ten onrechte de indruk dat de watertoets is gericht op het tegenhouden van bouwplannen. Dit is communicatief niet handig, het gaat er immers om dat de waterbelangen evenwichtig mee worden genomen in de besluitvorming en hier zou de evaluatie zich dan ook primair op moeten richten. Het inhoudelijke panel zou zich over deze vraag kunnen buigen. Dit sluit aan bij informatievraag 6, alleen is hier ook weer de kwalitatieve inhoudelijke informatie: waarom is het ene afwegingsproces evenwichtiger of creatiever geweest dan het andere en welke knelpunten doen zich mogelijk voor, van groter belang volgens Wagemaker dan het aantal actoren dat hierover een bepaalde mening heeft, zoals de voorgestelde parameter 6 suggereert.

Beantwoording van de informatievragen 4 en 5 en de daarbij geformuleerde parameters zijn volgens Fred Wagemaker lastig, omdat de vraag hierbij is wat is compensatie?

2.6 Discussie

Tot slot worden er in dit hoofdstuk een aantal conclusies afgeleid uit de confrontatie van de in paragraaf 2.3 en 2.4 geformuleerde informatievragen en bijbehorende parameters de visie van betrokkenen uit het beleid. Aangezien er vanwege het verkennende karakter van dit onderzoek slechts één interview heeft plaatsgevonden, moeten deze conclusies worden gezien als discussiepunten. De verkenning maakt duidelijk dat er verschillende visies mogelijk zijn over welke informatie nuttig is om de prestaties/toepassing van beleid te monitoren. In hoofdstuk 4 zullen deze visies

(overigens) nog worden gerelateerd aan literatuur over beleidsevaluatie, waarmee duidelijk wordt dat deze discussiepunten niet alleen aan de orde zijn bij de evaluatie van de 'toepassing van de watertoets'.

Evaluatie vooraf (ex ante) en achteraf (ex post) versus evaluatie tijdens (ex durante)

De verschillende evaluatietoetsen die in paragraaf 2.3 en 2.4 zijn uitgewerkt hebben óf betrekking op de start van de beleidsuitvoering: de uitvoerbaarheidstoets óf op de uitkomsten van de beleidsuitvoering (achteraf). In het interview wordt een andere behoefte duidelijk, namelijk naar informatie over het procesverloop. Informatie over de resultaten van het beleidsproces zoals de (wettelijke) verankering van de waterparagraaf zegt hierover te weinig. De respondenten hebben behoefte aan inzicht in het verloop van de vroegtijdige interactie en niet pas achteraf, bijvoorbeeld bij de evaluatie in 2006, maar veel eerder zodat verantwoordelijke beleidsvoerders tussentijds kunnen leren en zonodig het proces kunnen bijsturen.

Objectief gestandaardiseerd meten versus intersubjectief open oordeel

In het interview komt naar voren dat er niet zozeer behoefte is aan informatie die wordt verkregen aan de hand van vooraf bedachte criteria, zoals toetsingscriteria voor de gewenste inhoud van de watertoets of door criteria te bedenken hoe de vroegtijdige interactie zou moeten verlopen. De respondenten achten echter een oordeel van verschillende deskundigen of betrokkenen over de inhoud die van geval tot geval tot stand is gekomen, dus een open inhoudelijke reflectie achteraf, nuttiger. Leren staat centraal. Dit is anders dan de idee van klassieke monitoring, waarbij je immers al van tevoren bedenkt wat je gaat meten (de parameters), zodat je dit ook in verschillende tijdsintervallen kunt herhalen. Wanneer je dit idee overigens wat ruimer interpreteert, zou je ook kunnen stellen dat het organiseren van een inhoudelijk panel volgens eenzelfde werkwijze (dus wie nodig je uit, op welke wijze ga je discussiëren over de inhoud) in vooraf bepaalde tijdsintervallen hierbij aan zou sluiten. Wel verdient het dan aanbeveling om de vastgelegde werkwijze na een bepaald tijdsinterval kritisch tegen het licht van mogelijk veranderende omstandigheden te houden en ten behoeve van een optimaal leereffect aan te passen.

Kwantificeren van informatie versus kwalitatieve informatie kwalitatief laten

In de voorgestelde parameters (zie paragraaf 2.4) lag de nadruk op kwantificeerbare informatie. Ook daar waar het wat de gegevens betreft in eerste instantie wel om kwalitatieve informatie gaat, werd voorgesteld om deze uiteindelijk te reduceren tot een percentage van bevraagde actoren uit een steekproef die al dan niet van mening zijn dat de watertoets (inhoudelijk) correct is toegepast. In het interview kwam echter naar voren dat er meer interesse is voor de achterliggende kwalitatieve informatie: waarom vinden actoren dat de watertoets al dan niet correct is toegepast en wat kunnen we hiervan leren?

Gegevensverzameling vanuit één actor geredeneerd of vanuit meerdere actoren

Bij de in paragraaf 2.3 en 2.4 voorgestelde informatievragen en bijbehorende parameters, blijft impliciet vanuit welk gezichtspunt deze informatie wordt verzameld. Hierdoor zou de indruk kunnen bestaan, dat elke actor die betrokken is

bij de 'toepassing van de watertoets' dezelfde informatiebehoefte zou hebben (zie ook definitie van monitoring op p.6). In het interview wordt erop gewezen dat verschillende betrokken actoren verschillende verantwoordelijkheden hebben (zie ook paragraaf 2.2) en uit deze verschillende verantwoordelijkheden zo wordt gesteld zou een verschillende informatiebehoefte voortvloeien. Hieraan wordt dan tevens de verantwoordelijkheid voor het verzamelen van deze informatie.

3 Diffuse bronnen

3.1 Inleiding

Bij het onderwerp 'diffuse bronnen' heeft de eerste fase van het onderzoek geen eenduidige informatievraag opgeleverd (zie box 2).

Box 2: citaten uit interviews over diffuse bronnen

- 'Wordt het Nederlandse emissiebeleid voldoende hervormd naar aanleiding van de KRW' (DGW).
- 'Er gebeurt heel veel tegelijk in het waterbeleid: de watertoets, de KRW, WB21, etc. daarbij krijg je interferentie van beleidsprocessen. Hoe monitor je dat?' (Regionale Directie Limburg).
- 'Bij diffuse bronnen is een aantal maatregelen vastgesteld, en daarbij is vooraf naar kosteneffectiviteit gekeken. Die informatie, over de kosteneffectiviteit van maatregelen om verontreinigingen uit diffuse bronnen terug te dringen, is behalve voor management en bestuur van DWR ook van belang voor de provincies' (Dienst Waterbeheer en Riolerings, DWR).

In de projectgroep GGB is afgesproken, om voor dit onderwerp ideeën te ontwikkelen over monitoringsactiviteiten ter ondersteuning van inzicht in de omgeving van het beleidsproces en veranderingen hierin (zie paragraaf 1.2.). De relevantie van de nadere uitwerking van deze informatiebehoefte, wordt ondersteund door één van de conclusies uit een recente evaluatie van de aanpak van diffuse bronnen (Nelen en Schuurmans consultants, 2002): 'In vergelijking met de aandacht voor de technisch-inhoudelijke kant van het vraagstuk (analyses van emissies en waterkwaliteit), is het noodzakelijk inzicht te krijgen in de rol van de betrokken actoren, de relevante netwerken en beleidsarena's, als ook de beïnvloedingsmogelijkheden van de veroorzakers (lozers) bij de betrokken overheden. Dit inzicht is onvoldoende aanwezig en als gevolg hiervan ontbreekt een samenhangende strategie.'

Dit hoofdstuk geeft daarom een mogelijke nadere specificatie van de door de projectgroep GGB vooronderstelde informatiebehoefte over de beleidsomgeving van diffuse bronnen en enkele tips voor een informatiestrategie. Stap één tot en met vijf van het stappenplan (zie paragraaf 1.4) komen, voor zover toepasbaar bij dit voorbeeld, achtereenvolgens aan de orde. Paragraaf 3.2 behandelt stap één: de beschrijving van de specifieke beleidsinhoud. Vanwege de focus op de beleidsomgeving is er hierbij vooral aandacht voor de verschillende betrokken actoren en het beleid dat zij formuleren. In paragraaf 3.3 is stap drie door de onderzoekers uitgewerkt: de informatievragen die zij relevant vooronderstellen voor meer inzicht in de beleidsomgeving. Dit inzicht is veel minder dan de evaluatie van beleid verbonden met een bepaald deelproces van beleid, waardoor stap 2 bij de uitwerking van dit voorbeeld is overgeslagen. In paragraaf 3.4 volgen stap vier en vijf: de mogelijke parameters (meetbare grootheden) en de wijze waarop deze gegevens kunnen worden verkregen. Deze mogelijke invulling van de informatiebehoefte rond de beleidsomgeving van diffuse bronnen, is vervolgens voorgelegd aan betrokkenen uit het beleid in een gecombineerd interview met een medewerker van het RIZA en van DG-Water. We bespreken hun reactie in paragraaf 3.5. In paragraaf 3.6 volgen

tenslotte enkele discussiepunten over de informatiebehoefte, wanneer het gaat om de monitoring van de beleidsomgeving bij beleid zoals de aanpak van diffuse bronnen.

3.2 'Diffuse bronnen' in beleid

Voorkomen en terugdringen van emissies van verontreinigingen van het oppervlaktewater uit diffuse bronnen is afhankelijk van de activiteiten van *zeer veel verschillende partijen*. Dit maakt inzicht in de beleidsomgeving van diffuse bronnen relevant. In deze paragraaf beschrijven we daarom de kenmerken van deze beleidsomgeving op basis van een analyse van beleidsdocumenten.

Ten eerste zijn diffuse bronnen van verontreiniging verbonden met activiteiten van *uiteenlopende economische sectoren*. Over de *veroorzakers* van diffuse verontreinigingen schrijft de Vierde Nota Waterhuishouding het volgende: 'De belangrijkste veroorzakers van diffuse verontreiniging van het oppervlaktewater zijn de landbouw, bouwmaterialen, de scheepvaart en, in mindere mate, het verkeer. Als speerpunten van de aanpak van diffuse bronnen tot 2000 zijn in het actieprogramma (Diffuse Bronnen uit 1997) genoemd: emissiebeperking in de landbouw, milieuvriendelijke bouwmaterialen in de (ver)nieuwbouw, schone bedrijfsvoering in de binnenvaart, milieuvriendelijke scheepsverven, afvalinzameling in de beroeps- en recreatievaart, niet-chemische onkruidbestrijding in het stedelijke gebied, en vermindering van emissies naar de lucht met het oog op de beperking van atmosferische depositie.'

Bij de aanpak van diffuse bronnen zijn *marktpartijen en maatschappelijke organisaties* overigens niet alleen een belangrijke groep 'veroorzakers'. Ook als *partner* bij de aanpak van het milieu vraagstuk en als *mede-probleemhebber* spelen maatschappelijke organisaties een belangrijke rol. Diverse milieuorganisaties, zoals de Stichting Reinwater en de Stichting Natuur en Milieu, zijn zeer actief op het gebied van onderzoek naar effecten van lozingen en de mogelijkheden om diffuse bronnen terug te dringen. Met deze onderzoeken leveren zij een belangrijke bijdrage aan het maatschappelijke en politieke debat over het waterkwaliteitsvraagstuk en de mogelijke oplossingen hiervoor. Ook natuurorganisaties, recreatieve verenigingen en andere instanties die zich inzetten voor een duurzaam (water)milieu kunnen een belangrijke rol spelen bij het agenderen van het vraagstuk, alsook bij de uitwerking en realisatie van een gebiedsgerichte aanpak.

Behalve met de activiteiten van private partijen uit verschillende sectoren, heeft de grote mate van onderlinge afhankelijkheid bij de aanpak van diffuse bronnen en daarmee de complexiteit van de beleidsomgeving, op de tweede plaats te maken met de vaststelling uit de Vierde Nota Waterhuishouding dat de ernst, de aard en de mogelijkheden van de aanpak van diffuse bronnen sterk *verschillen per gebied*. De prioriteiten in de aanpak van diffuse bronnen zullen daarom regionaal moeten worden bepaald. In 1996 zijn hiervoor op initiatief van de rijksoverheid in iedere provincie zogenaamde *regioplatforms diffuse bronnen* opgericht, met vertegenwoordigers van de waterschappen, de regionale directies van RWS en LNV, de inspecties milieuhygiëne, gemeenten en de provincie. De belangrijkste taak van de regio-

platforms is de uitvoering van de aanpak van diffuse bronnen in de betreffende regio vorm te geven. In algemene zin vindt binnen deze regioplatforms *afstemming en informatie uitwisseling plaats tussen betrokken overheden*. Al deze overheden vervullen namelijk verschillende rollen in het waterkwaliteitsbeheer, een derde factor die de beleidsomgeving van diffuse bronnen kenmerkt.

Op *rijksniveau* spelen *drie ministeries* een belangrijke rol. V&W als primair verantwoordelijke voor het nationale beleid op het gebied van het waterkwantiteits- en kwaliteitsbeheer, zoals verwoord in de Vierde Nota Waterhuishouding. Ook voor de uitvoering van dit beleid voor rijkswateren draagt V&W (de regionale directies van Rijkswaterstaat) de verantwoording, evenals voor de inspectie of het beleid goed wordt uitgevoerd. Daarnaast behoort ook het verkeersbeleid tot de taken van V&W vanuit welke hoedanigheid invloed kan worden uitgeoefend op de emissies uit het verkeer. Het ministerie van VROM heeft tevens een belangrijke rol. Hoewel waterkwaliteit in beginsel valt onder de verantwoordelijkheid van V&W spelen het door VROM ontwikkelde Emissiebeleid, Productenbeleid en het Stoffenbeleid een cruciale rol bij het bereiken van gewenste waterkwaliteit. Landbouw en natuur zijn twee functies binnen het ministerie van LNV die een zeer nauwe relatie hebben met het waterbeheer. De emissies uit de landbouw vormen namelijk een belangrijk aandachtspunt van het regionale waterkwaliteitsbeheer. LNV zal mede sturing moeten geven aan het terugdringen van deze emissies en het 'verduurzamen' van de landbouw.

Nationaal beleid over diffuse bronnen, zoals onder andere verwoord in de Vierde Nota Waterhuishouding vertalen *de provincies* in provinciale beleidsplannen. Op het gebied van het omgevingsbeleid (water, milieu en RO) heeft de provincie een belangrijke regiefunctie. De provincie schept de beleidskaders waarbinnen de lokale overheden (gemeenten, waterbeheerders) dienen te opereren en toetst in beginsel de lokale plannen en vergunningen aan dit beleid. Ook is de provincie in samenhang met deze rol trekker van de al eerder genoemde Regioplatforms Diffuse Bronnen. Uitvoerende taken op het gebied van het waterbeheer zijn gedelegeerd naar de *waterbeheerders* (hoogheemraadschappen, zuiveringschappen, waterschappen die het kwantiteits- en kwaliteitsbeheer in hun takenpakket hebben en regionale directies van RWS) als eerste verantwoordelijke partij. Zij hebben immers de formele zorgplicht voor het bereiken en het instandhouden van een gezond watersysteem.

Naast waterbeheerders spelen *gemeenten* als primair verantwoordelijke instantie voor de inrichting en het beheer van de openbare ruimte, een cruciale rol bij de zorg voor het milieu en de kwaliteit van de leefomgeving, waarvan water een onlosmakelijk onderdeel vormt. Waterbeheerders zijn voor de uitvoering van hun taken dus onder meer afhankelijk van gemeenten. Gemeenten hebben (met name in de bebouwde omgeving) directe invloed op diverse emissiebronnen. Zij zijn wettelijk verantwoordelijk voor een doelmatige inzameling en transport van afvalwater (inclusief het hemelwater waar men zich van wenst te ontdoen), en zijn bevoegd gezag bij bouwopgaven en kunnen zo invloed uitoefenen op materialen en producten. Door hun betrokkenheid bij het wegbeheer en de ruimtelijke ordening, spelen gemeenten een rol bij het terugdringen van emissies vanuit het verkeer. Tevens is de gemeente

veelal het eerste aanspreekpunt voor de burger richting de overheid en kan zij vanuit die functie invloed uitoefenen op het gedrag van de burger.

Behalve binnen de regioplatforms vindt *afstemming tussen verschillende overheden* plaats binnen de *subwerkgroep diffuse bronnen van de CIW* (werkgroep IV, Water en Milieu). In deze subwerkgroep zitten vertegenwoordigers van de ministeries van Verkeer en Waterstaat, VROM en LNV, provincies, de Unie van Waterschappen en waterschappen. Daarnaast zijn enige jaren geleden ook vertegenwoordigers van meer op de markt gerichte partijen en maatschappelijke organisaties opgenomen. Deze subwerkgroep evalueert beleid, signaleert kansen en knelpunten en brengt gericht adviezen uit c.q. initieert activiteiten om maatregelen t.a.v. diffuse bronnen van de grond te krijgen. Verder fungeert de subwerkgroep als intermediair tussen de regio's en het Rijk en draagt zij zorg voor de informatie uitwisseling tussen de regioplatforms.

Vanwege het *grensoverschrijdende karakter* van water tenslotte is de aanpak van diffuse bronnen, niet louter een binnenlandse aangelegenheid. Om de Nederlandse waterkwaliteitsdoelstellingen te kunnen verwezenlijken, is het nodig dat ook bovenstrooms (in het buitenland) de nodige maatregelen worden getroffen om belastingen van het oppervlaktewater terug te dringen. Het Rijk speelt een belangrijke rol bij het maken van afspraken inzake het beheer van grensoverschrijdende rivieren. Ook de huidige ideeën uit de Europese Kaderrichtlijn Water zijn gericht op het ontwikkelen van een gezamenlijk beheer voor een heel stroomgebied, waarbij de beleidsvoornemens en de te nemen maatregelen worden vastgelegd in een internationaal stroomgebied-beheersplan. In artikel 10, Gecombineerde aanpak voor puntbronnen en diffuse bronnen, van de kaderrichtlijn staat dat de lidstaten zorgdragen dat alle lozingen in oppervlaktewateren worden beheerst overeenkomstig de in dit artikel uiteengezette gecombineerde aanpak.

3.3 Verwachte informatie vragen over de beleidsomgeving bij 'diffuse bronnen'

Zoals uit de analyse van beleid uit de vorige paragraaf blijkt, kenmerkt de 'beleidsomgeving van de aanpak van diffuse bronnen' zich door een hoge mate van complexiteit. Het is de bedoeling informatie vragen te benoemen die helpen om het inzicht in deze complexe beleidsomgeving te vergroten. Achterliggende gedachte is dat met behulp van dit inzicht een betere strategie kan worden ontwikkeld, over hoe de verschillende partijen waarvan de aanpak van diffuse bronnen afhankelijk is, het beste hierbij kunnen worden betrokken.

Een ander motief voor een groter inzicht in de beleidsomgeving 'diffuse bronnen' is de vaststelling uit de Vierde Nota dat de problematiek [van diffuse bronnen] niet van het ene op het andere jaar is op te lossen. Het vergt een *langdurig* vol te houden programma, waarbij de aanpak van diffuse bronnen feitelijke resultaten oplevert, ook als het gaat om het terugdringen van minder bekende microverontreinigingen, en waarbij de sanering van de vervuilde waterbodems wordt voltooid. Nelen en

Schuurmans concluderen op basis van dit kenmerk van het beleid voor diffuse bronnen in hun recente evaluatie (2002) dat 'vanwege *de lange termijn* waarop het effect van mogelijke maatregelen verwacht mag worden, het beleid onvoldoende getoetst kan worden op een verbetering van de waterkwaliteit', er meer 'procesdoelen' nodig zijn, om tussentijds te kunnen bepalen of het de goede kant op gaat. Aangezien het lange termijn perspectief voor een groot deel van het waterbeleid geldt, heeft de uitwerking van deze ideeën voor het voorbeeld 'diffuse bronnen' overigens een veel grotere reikwijdte.

Welke informatie zou nu kunnen helpen, om het inzicht in de ontwikkeling van de complexe beleidsomgeving van diffuse bronnen te vergroten ten behoeve van de motieven die hierboven zijn genoemd? De ideevorming over monitoring van 'transities' kan wat dit betreft als inspiratie dienen (zie tekstbox).

Transitiemonitoring

Monitoring van transities is een activiteit die voortvloeit uit een nieuw type beleid dat door VROM is ingezet in het vierde Milieubeleidsplan (NMP4). Voor het oplossen van de grote hardnekkige milieuproblemen ten behoeve van een duurzame ontwikkeling, acht de regering *maatschappelijke transformaties* nodig. In het NMP4 worden deze transities genoemd. Transities houden technologische, economische, sociaal-culturele en institutionele veranderingen in, die op elkaar inwerken en elkaar versterken.

Binnen de Rijksoverheid is afgesproken dat VROM periodiek de Tweede Kamer gaat informeren m.b.t. de voortgang van transities en de uitvoering van het transitiebeleid. De wens is uitgesproken om een monitoringsstelsel te ontwikkelen met een coherente set van indicatoren waarmee transities en transitie-management gevolgd en geëvalueerd en op basis daarvan ook opnieuw richting kunnen worden gegeven. De VROM-inspectie heeft aan een consortium van milieu-adviesbureaus de opdracht gegeven een dergelijke set van indicatoren te ontwikkelen (zie TNO-MEP et.al., 2002).

De resultaten van dit project zijn te vinden in de publicatie *Transitiemonitoring-Naar een nieuwe vorm van monitoring ter ondersteuning van transitiebeleid* (April 2002). Deze publicatie is hier als inspiratiebron gebruikt. Met een concrete set van indicatoren komen de adviseurs evenwel nog niet.

Het gaat er bij transitiemonitoring om informatie te verzamelen over de mate waarin de activiteiten van de verschillende partijen (overheden en niet overheden) waarvan de aanpak van een bepaald (hardnekkig) milieuprobleem afhankelijk is, elkaar versterken. Dit bepaalt, zoals de beleidstheorie over transities stelt, namelijk uiteindelijk of de voor de oplossing van het milieuprobleem gewenste maatschappelijke transformatie al dan niet plaatsvindt. Via transitiemonitoring krijgen beleidsmedewerkers dan tussentijdse signalen of het wel de goede kant op gaat. Aangezien de activiteiten van al deze partijen worden beïnvloedt door allerlei maatschappelijke factoren, zoals technologische ontwikkeling, dominante waarden, bestuurlijke organisatie, is het van belang om niet alleen het activiteitsniveau te analyseren, maar ook deze achterliggende maatschappelijke factoren.

Geïnspireerd door interpretatie van de ideeën over transitie-monitoring, zijn mogelijke informatievragen⁵ t.b.v. inzicht in de beleidsomgeving ‘diffuse bronnen’:

1. Vanuit welke visie (zowel ten aanzien van de probleemdefinitie als ten aanzien van sturingsstrategie) werken verschillende overheden aan de aanpak van diffuse bronnen?
2. Welke activiteiten ontplooiën verschillende overheden t.b.v. de aanpak van diffuse bronnen?
3. In welke mate is er sprake van convergentie in visie en activiteiten van verschillende overheden?
4. Wat zijn relevante ontwikkelingen op het gebied van de technologie, sociaal-cultureel, de economie, de ecologie en het overheidsbeleid in de sectoren die in NW4 worden gezien als de belangrijkste veroorzakers van diffuse bronnen: de landbouw, bouwmaterialen, de scheepvaart en verkeer?
5. In welke mate is er convergentie tussen de ontwikkelingen in de genoemde domeinen?
6. In welke mate is er bij deze sectoren gegeven de ontwikkelingen in de genoemde domeinen sprake van bewustzijn van de problematiek van diffuse bronnen en kunnen zij beschikken over handelingsalternatieven die de schadelijke effecten van diffuse bronnen verminderen?
7. In welke mate is er convergentie tussen de genoemde ontwikkelingen en het waterkwaliteitsbeleid?

3.4 Monitoring van de beleidsomgeving van ‘diffuse bronnen’

In onderstaande tabel worden per informatievraag uit de vorige paragraaf voor zover monitoring geschikt is om in deze informatiebehoefte te voorzien, ideeën voor ‘parameters’ gepresenteerd. Deze zijn ontwikkeld door de onderzoekers. Per parameter wordt ook aangegeven hoe deze gegevens kunnen worden verkregen, gemeten, of bewerkt. Hierbij is voor de duidelijkheid dezelfde nummering aangehouden als bij de opsomming van de informatievragen in bovenstaande paragraaf.

Onderstaande lijst is niet uitputtend en de operationalisering vormen slechts een eerste aanzet. De lijst is dan ook bedoeld om de gedachtevorming hierover te stimuleren. Monitoringsactiviteiten op dit gebied (van de beleidsomgeving oftewel ontwikkelingen in het netwerk van diffuse bronnen) zijn nog erg nieuw. Er zijn dus nog weinig voorbeelden voorhanden.

⁵ De volgorde van deze informatievragen zegt niets over de prioriteit ervan, dus convergentie tussen de activiteiten van verschillende overheden is niet belangrijker, dan die tussen de activiteiten van private partijen (veroorzakers) onderling en vervolgens tussen de activiteiten van overheden enerzijds en private partijen anderzijds.

Parameters	Gegevensverzameling
<i>1 visie overheden</i>	
<p>a. Definities van verschillende overheden van een succesvolle aanpak van diffuse bronnen: wat zijn de grootste knelpunten, welk type maatregelen heeft de voorkeur /prioriteit en welk type sturingsinstrumenten en wie zijn relevante actoren?</p> <p>b. Definities van verschillende overheden ten aanzien van hun eigen rol bij de aanpak van diffuse bronnen en die van anderen?</p> <p>c. Welke onderzoeksopdrachten hebben overheden de afgelopen tijd uitgezet ten behoeve van de aanpak van diffuse bronnen? Onderzoeksopdrachten ordenen naar type discipline, onderwerpen, type onderzoeksinstituut.</p> <p>d. Wie zijn de belangrijkste adviseurs buiten de onderzoekers (bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties, adviesraden ed.) van de overheden die beleid ontwikkelen voor de aanpak van diffuse bronnen?</p> <p>e. Mate van intensiteit van contacten tussen verschillende actoren over de aanpak van diffuse bronnen (overheden, belangengroepen, overheden van andere sectoren, politieke partijen, bedrijven uit verschillende sectoren, burgers)</p> <p>f. Zijn er `taboes` bij de aanpak van diffuse bronnen en zo ja welke?</p>	<p>De parameters <i>a en b</i> kunnen verkregen worden via jaarlijkse voortgangsrapportages of enquêtes of gehaald worden uit werkprogramma's van verschillende overheden. Aan de hand van gebleken prioriteiten kan dan worden doorgevraagd naar de achterliggende motivaties via een aantal gerichte diepte-interviews.</p> <p>Deze gegevens kunnen worden achterhaald via de financiële administratie van verschillenden overheden of via de afdelingen van overheden die de kennisontwikkeling coördineren.</p> <p><i>d+e</i> Via secretariaten achterhalen met wie er allemaal gesprekken hebben plaatsgevonden in een bepaalde periode. Vervolgens analyseren tussen welke partijen contacten erg intensief zijn en tussen wie niet. Hangt de intensiteit van contact samen met gedeelde visies en visies die bij de aanpak van diffuse bronnen gekozen zijn?</p> <p>f. Taboes kunnen wellicht worden opgespoord via panels van kritische journalisten, onderzoekers, belangenverenigingen, notulen van vergaderingen: welke voorstellen worden naar de prullenbak verwezen? Ook kan aan de hand van de gegevens over d en e worden opgespoord met wie er weinig contact is en welke ideeën deze mensen erop na houden. Zijn dit ideeën die niet doordringen tot het beleid en waarom?</p> <p>Door de genoemde parameters met bepaalde tijdsintervallen te meten kunnen ontwikkelingen in de visie van overheden in de tijd zichtbaar worden.</p>
<i>2 activiteiten van overheden</i>	
<p>g. Welke overheden (welke sectoren en welke bestuursniveaus) ontplooiën activiteiten ten behoeve van de aanpak van diffuse bronnen?</p> <p>h. Procentuele verdeling van middelen: personeel en financieel over verschillende thema's, doelgroepen, type sturingsinstrument (regelgeving, subsidies, heffingen, communicatie (verder onder te verdelen naar type communicatie met name eenzijdige communicatie zoals voorlichting versus meerzijdige communicatie: bijvoorbeeld actief mobiliseren van bepaalde actoren, interactieve planvorming) onderzoeksactiviteiten/type onderzoeksactiviteiten <i>per onderscheiden overheid</i></p>	<p>a. Dit type informatie kan gemakkelijk uit het vastgestelde beleid en bestuurlijke afspraken worden gehaald.</p> <p>b. Jaarverslagen van verschillende overheden kunnen hierbij een belangrijke informatiebron vormen.</p> <p>Door de genoemde parameters met bepaalde</p>

	tijdsintervallen te meten kunnen ontwikkelingen in de activiteiten van overheden in de tijd zichtbaar worden.
<p>3 <i>Mate van convergentie in zowel visie als activiteiten van verschillende overheden in de loop van de tijd.</i> Voor de beantwoording van deze vraag dienen de monitoringsgegevens die bij 1 en 2 zijn verzameld als input. Het begrip convergentie verwijst naar de mate van gelijkgerichtheid in visie en activiteiten van verschillende overheden, staan de neuzen dezelfde kant op of is er sprake van tegenstrijdige visies en elkaar tegenwerkende activiteiten? Het verdient aanbeveling om de resultaten te bespreken met vertegenwoordigers van de betrokken overheden. Is convergentie een thema voor deze overheden? Welke activiteiten ontplooiën zij hiertoe? Welke knelpunten worden ervaren? Bijvoorbeeld nagaan of de samenwerking tussen de partijen die betrokken zijn geweest bij het opstellen van het actieprogramma is verbeterd, <i>en</i> nagaan bij het ministerie van V&W of zij het nationale beleid m.b.t. diffuse bronnen aan passen bij de inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn.</p>	
4. <i>Ontwikkelingen in 'veroorzakende sectoren'</i>	
parameters	gegevensverzameling
<p>b. Voorbeelden van parameters t.a.v. de technologie zijn: de mate van penetratie van milieuvriendelijke technologie binnen een sector, het aantal patenten/octrooien in een jaar</p> <p>c. Voorbeelden van economische parameters zijn: omzet, verkeersintensiteit, winstmarges</p> <p>d. Voorbeelden van sociaal culturele parameters zijn: motivatie van burgers voor het gebruik van de auto, de wijze van opvolging in de landbouwsector, de samenstelling van het personeel in de scheepvaart bijvoorbeeld wat betreft nationale afkomst, trends in het type bouwmaterialen dat 'in' is</p>	<p>Databestanden die door verschillende instanties worden bijgehouden m.b.t. de ontwikkelingen in verschillende sectoren screenen voor relevante parameters m.b.t. de aanpak van diffuse bronnen (b.v. Landbouweconomisch Bericht van het LEI voor ontwikkelingen in de landbouw, gegevens van havenautoriteiten m.b.t. de scheepvaart, AVV voor ontwikkelingen in verkeer, het sociaal Cultureel planbureau m.b.t. sociaal culturele ontwikkelingen in verschillende sectoren, het Centraal bureau voor de Statistiek, het RIVM m.b.t. penetratie van milieuvriendelijke technologie.</p>
<p>5. +7 <i>Convergentietoets en analyse handelingsalternatieven</i> gegeven de ontwikkelingen in verschillende sectoren op het gebied van technologie, economie, sociaal cultureel in relatie tot de aanpak van diffuse bronnen: is er sprake van een convergerende ontwikkeling binnen de genoemde domeinen of werken bepaalde ontwikkelingen elkaar tegen? Wat betekenen de ontwikkelingen in de sectoren voor de handelingsalternatieven van verschillende sectoren en sluiten de prioriteiten die overheden stellen t.a.v. de aanpak van diffuse bronnen (zie 1, 2 en 3) aan bij de ontwikkelingen in de sectoren en/of is de kans op uitvoerbaarheid en acceptatie van dit beleid groot of klein gegeven deze feiten?</p>	
6. <i>Mate van bewustzijn</i>	
Parameters	Gegevensverzameling
Mate van bewustzijn van het probleem van de diffuse bronnen binnen verschillende sectoren	<p>Enquête onder leden van de onderscheiden sectoren naar hun bewustzijn van de problematiek (<i>een nadere operationalisering van het begrip bewustzijn is hiervoor nodig</i>) Paneldiscussie (<i>joint fact finding</i>) met vertegenwoordigers van relevante segmenten van de veroorzakende sectoren t.b.v. volgen van ontwikkelingen in het bewustzijn en confrontatie met handelingsalternatieven op basis van de analyse van de ontwikkelingen in deze sectoren bij 5</p>

3.5 Reactie van de informatievragers

De informatievragen en mogelijke parameters die hierboven in paragraaf 3.3 en 3.4 zijn gepresenteerd, zijn ter reactie voorgelegd aan Bart Hellings (DG-Water) en Ruud Teunissen (RIZA). In het algemeen onderschrijven zij de informatiebehoefte ten aanzien van de beleidsomgeving van diffuse bronnen in aanvulling op informatie uit fysieke monitoring. Bij diffuse bronnen duurt het namelijk erg lang, (net als bij andere onderwerpen binnen het waterbeleid) voordat je fysieke doelbereiking kunt meten. Aansluiting bij ideeën t.a.v. transitie-monitoring wordt in dit verband dan ook zinvol geacht. Daarom vinden zij niet alleen aandacht voor de beleidsomgeving op zichzelf, maar veel meer analyse van het verloop van het beleidsproces, waarin al die verschillende actoren een rol spelen, van belang. Vanuit hun ervaring met het beleidsonderwerp diffuse bronnen, geven de respondenten daarnaast nog een aantal specifieke adviezen ten aanzien van de analyse van het verloop van het beleidsproces en van de ontwikkelingen in de beleidsomgeving.

Beleid rond diffuse bronnen kenmerkt zich volgens de respondenten door een hoge mate van complexiteit die te maken heeft met het sectoroverstijgende karakter van dit beleid (zie ook paragraaf 3.2). Zo is niet alleen het waterbeleid van belang, maar ook bijvoorbeeld het landbouwbeleid (o.a. mest), beleid t.a.v. de bouwsector en het beleid t.a.v. de scheepvaart. Het beleid t.a.v. de verschillende sectoren bevindt zich lang niet altijd in dezelfde fase en ook zijn er zeer veel verschillende actoren bij betrokken die lang niet altijd het idee hebben dat hun activiteiten (ook) betrekking hebben op het beleid op het gebied van diffuse bronnen. Dit alles betekent dat een analyse van de voortgang van het beleid voor diffuse bronnen niet te algemeen ingestoken kan worden. Volgens de respondenten is het daarom noodzakelijk altijd eerst te analyseren welk onderwerp zich in welke fase bevindt en om een actorenanalyse uit te voeren om zo te bepalen welke beleidsmedewerkers zinvol zijn om te benaderen. Dit zijn namelijk niet alleen beleidsmedewerkers 'diffuse bronnen'. Op deze manier voorkom je te algemene antwoorden. De monitoring zou dus moeten inzoomen op de voortgang van het beleid ten aanzien van één of twee onderwerpen. Nadeel is dan weer dat dit te weinig over het beleidsonderwerp als geheel zou zeggen. Dit vraagt een weloverwogen keuze van onderwerpen.

De monitoring per onderwerp zou zich dan volgens de respondenten moeten concentreren op de interactie tussen actoren die er toe doen. Bedoeld wordt een analyse van samenwerkingverbanden en de onderhandelingsprocessen en de resultaten daarvan. Bijvoorbeeld kan hierbij worden gedacht aan beantwoorden van vragen als: welke ambitie heeft het waterbeleid in mestdiscussies, in welke mate wordt deze ambitie gerealiseerd en waarom (succes-en faalfactoren) en hoe worden de waterbelangen verankerd in het mestbeleid? Deze analyse is in feite een alternatieve invulling van de voorgestelde convergentietoets (parameter 3). In een reactie op onze ideeën over een convergentietoets stellen de respondenten dat niet alles met alles hoeft samen te hangen, als er maar een zekere samenhang is per onderwerp. Verder leggen zij het accent in de eerste plaats op de beschrijving van het onderhandelingsproces en veel minder op de beoordeling van de resultaten van dit

proces. Men lijkt wat huiverig voor het uitspreken van een oordeel, zoals mate van convergentie suggereert (zie ook paragraaf 3.6).

Monitoren van de visie van betrokken actoren ten aanzien van de aanpak van diffuse bronnen, zeggen de respondenten aanvankelijk niet erg zinvol te vinden. Dit is in het verleden ook al herhaaldelijk onderzocht (zie bijvoorbeeld CIW, 1999, De meningen gepeild). Wel stellen de respondenten later dat het van belang is je te realiseren dat actoren vanuit een verschillende definitie van diffuse bronnen zich hiermee bezighouden. Ook zijn deze respondenten minder geïnteresseerd in de mogelijke achterliggende redenen waarom verschillende actoren er een uiteenlopende probleemdefinitie op nahouden waar de parameters 1c (onderzoekopdrachten), d (adviseurs) en e (mate van intensiteit van contacten tussen verschillende actoren) indicaties voor op zouden kunnen leveren. De voorgestelde parameter f⁹ 'taboes' intrigeert wel.

Wat de activiteiten van overheden betreft (parameter 2) is al vastgesteld dat de respondenten vooral geïnteresseerd zijn in samenwerkingsverbanden die actoren aangaan en onderhandelingsprocessen. Het gaat hierbij dan om het in kaart brengen van het beleidsnetwerk rond specifieke onderwerpen binnen 'diffuse bronnen, zoals in parameter 2a ook wordt voorgesteld.' Het zal volgens Hellings en Teunissen wel lastig zijn om deze informatie boven tafel te krijgen. Dit zou nog meer gelden voor parameter 2b: mate van inzet op verschillende activiteiten in termen van geld. Bij deze parameter, zetten de respondenten ook vraagtekens ten aanzien van het inzicht dat hiermee wordt verkregen.

Met betrekking tot de parameters genoemd onder punt 4 'ontwikkelingen in veroorzakende sectoren' schatten Hellings en Teunissen de uitvoerbaarheid laag in. Voor sommige onderwerpen binnen diffuse bronnen zou deze parameter wel uit te werken zijn, bijvoorbeeld nagaan hoeveel emissie zuinige motoren er voor de recreatievaart zijn verkocht. Voor de parameter sociaal culturele ontwikkelingen geldt volgens de respondenten hetzelfde, de gegevensverzameling zou erg lastig zijn. Deze parameter zal volgens hen dan ook niet meer dan een indruk kunnen opleveren, bijvoorbeeld door te tellen hoeveel boten, op een bepaald traject en binnen een bepaalde tijd, langs varen met antifouling.

Tot slot blijkt uit het interview enerzijds een behoefte aan kwalitatieve informatie: analyse van samenwerkingverbanden, onderhandelingsprocessen terwijl anderzijds 'het blijven steken op kwalitatief resultaat', bijvoorbeeld t.a.v. de voorgestelde convergentietoets, als diskwalificatie wordt gegeven.

3.6 Discussie

In deze afsluitende paragraaf worden er net als aan het einde van hoofdstuk 2 een aantal conclusies afgeleid over de specifieke informatiebehoefte t.a.v. de beleidsomgeving van diffuse bronnen uit de confrontatie van de in paragraaf 3.3 en 3.4 geformuleerde informatievragen en bijbehorende parameters met de visie van

betrokkenen uit het beleid. Aangezien er vanwege het verkennende karakter van dit onderzoek slechts één interview heeft plaatsgevonden moeten deze conclusies worden gezien als discussiepunten.

In grote lijnen blijken de geformuleerde informatievragen aan te sluiten bij de behoefte aan informatie van de respondenten over de beleidsomgeving, met de nadruk op de processen die zich in deze beleidsomgeving afspelen. Hiertoe acht men het in elk geval relevant om van tijd tot tijd in kaart te brengen:

- Voor welke onderwerpen binnen het beleid voor diffusie bronnen er specifiek beleid wordt gevoerd;
- In welke fase dit beleid zich per onderwerp dan bevindt oftewel meer open geformuleerd: welke activiteiten er dan op dat moment worden ontplooid
- Welke actoren verantwoordelijk zijn voor deze activiteiten (per onderwerp) en de onderlinge relaties tussen deze actoren (samenwerking, onderhandeling, interactie)
- De resultaten van de interacties tussen verschillende betrokken actoren per onderwerp

Wel leven er nog vragen naar hoe je dit dan het beste precies zou moeten onderzoeken en hoe je betekenis geeft aan deze gegevens:

Bieden casestudies per specifiek onderwerp/beleidsnetwerk wel voldoende inzicht in de voortgang van het beleid t.a.v. diffuse bronnen als geheel?

Over de generaliseerbaarheid van casestudies valt op basis van sociaal wetenschappelijke literatuur wel een en ander te zeggen. Van groter belang lijkt ons echter in dit verband te achterhalen welke cases leerzaam (op een bepaald moment) kunnen zijn voor een bepaalde groep beleidsmedewerkers. Wat dit betreft moet dan de idee van klassieke monitoring worden losgelaten, waarbij van te voren voor een lange reeks van jaren wordt vastgelegd welke informatie er verzameld zal worden. Monitoring wordt dan veel meer een interactief proces. Wel zou je vast kunnen leggen dat er eens in de zoveel tijd een of een aantal casestudies zullen worden gedaan naar de voortgang van het beleid voor diffuse bronnen. Een divers samengestelde groep van actoren uit dit beleidsveld bepaalt dan welke cases leerzaam zijn om eens nader te analyseren, welke specifieke vragen daarbij aan de orde zijn en op welke wijze de resultaten zullen worden gebruikt ten behoeve van de verschillende relevante beleidsprocessen.

Levert het voldoende informatie wanneer samenwerkingsverbanden en onderhandelingsprocessen per onderwerp worden beschreven (descriptief-analytisch onderzoek) of is er ook behoefte aan informatie over waarom bepaalde samenwerkingsverbanden tot stand komen en/of waarom bepaalde onderhandelingsprocessen verlopen zoals zij verlopen (verklarend onderzoek)?

Wanneer degenen die behoefte hebben aan informatie over het verloop van beleidsprocessen ook behoefte hebben aan handreikingen voor hoe het anders zou kunnen, dan is het nuttig om ook aandacht te besteden aan de verklaring. Daarnaast is het voor alternatieve handelingsperspectieven altijd nodig om tot een oordeel te komen over het geanalyseerde proces. Tot een dergelijk oordeel kan men vanuit verschillende normatieve perspectieven komen (zie ook volgende vraag).

In welke mate is er behoefte aan een beoordeling van de resultaten van de geanalyseerde onderhandelingsprocessen, welke beoordelingscriteria hanteer je dan (convergentie, mate van beleidsintegratie) en hoe maak je deze meetbaar?

Wanneer er dus behoefte bestaat aan een (gedeeld) handelingsperspectief, vraagt dit per definitie een uitspraak over waarom anders beter is. Afhankelijk van of beleidsmedewerkers al dan niet voor zichzelf wensen te bepalen op basis van de analyse van het onderhandelingsproces of het anders moet, kan dit onderdeel zijn van het onderzoek (monitoringsactiviteit) en de communicatie hierover met andere beleidsmedewerkers. Ons inziens verdient het aanbeveling om de te hanteren beoordelingscriteria in gezamenlijk overleg te bepalen. Ook kan het zinvol zijn om verschillende beoordelingscriteria te hanteren. Beoordeel je bijvoorbeeld de resultaten van een onderhandelingsproces louter vanuit de mate waarin de problematiek van diffuse bronnen wordt opgelost volgens Rijkswaterstaat of weeg je de belangen van de sector, bijvoorbeeld de landbouw mee?

In welke mate is regelmatig onderzoek naar samenwerkingsverbanden en onderhandelingsprocessen haalbaar?

Bij de respondenten lijkt de indruk te bestaan dat kwalitatief sociaal wetenschappelijk onderzoek dat nodig zou zijn om het inzicht in samenwerkingsverbanden en onderhandelingsprocessen te vergroten (nogal bewerkelijk is). Kwalitatief onderzoek is volgens ons echter niet per definitie meer tijdrovend of lastiger te valideren. Net als bij meer kwantitatieve analyses, baseert ook kwalitatief onderzoek zich voor een deel op schriftelijke bronnen, ook is er bij beide typen onderzoek aandacht nodig voor de selectie van respondenten, de ontwikkeling van een analysekader e.d. en zowel voor kwantitatief als kwalitatief sociaal wetenschappelijk onderzoek gelden er methodologische regels om de validiteit van het onderzoek te waarborgen.

4 Discussie

4.1 Inleiding

Zowel de resultaten van het interview over de watertoets als de resultaten van het interview over diffuse bronnen kunnen in verband worden gebracht met een veranderende opvatting over beleidsprocessen en een hiermee samenhangende additionele informatiebehoefte. Deze veranderende visie staat op gespannen voet met ideeën over 'klassieke' monitoring⁶ die voortvloeien uit wat we kunnen duiden als een rationeel-analytische opvatting van beleidsprocessen.

Belangrijke premissen achter de rationeel-analytische benadering van beleid, zijn dat beleid wordt vastgesteld op basis van maximale kennis *vooraf* en sturing uiteindelijk plaatsvindt vanuit één bepaalde richting (*monocentrisme*). Monitoring speelt binnen deze opvatting een belangrijke rol bij het vergaren van die maximale kennis. Goed beleid is beleid, dat zoveel mogelijk steunt op deze kennis. Een vooronderstelling is ook dat we op basis van politiek vastgestelde beleid, weten aan welke kennis/gegevens er behoefte is om het verloop van het beleidsproces verder te ondersteunen en te volgen. Op basis van het vastgestelde beleid kun je dus een monitoringsprogramma opstellen, dat gedurende meerdere jaren relevante informatie zal opleveren. De premisse van monocentrisme betekent in dit verband, dat de informatie die op deze wijze wordt verzameld ook voor alle bij het beleid betrokken partijen relevant is. Uiteindelijk streven immers alle actoren naar hetzelfde doel, zo is de vooronderstelling. Dit werkt ook door in de ideeën over beleidsevaluatie die voortvloeien uit deze visie op beleid: de resultaten van beleid worden uiteindelijk beoordeeld in relatie tot dat uiteindelijke doel.

Ondanks de opkomst van alternatieve opvattingen over beleid, waarover meer in de volgende paragraaf van dit hoofdstuk, speelt de rationeel-analytische opvatting nog steeds een belangrijke rol. Dit betekent ook dat er nog steeds behoefte is aan klassieke monitoring. Deze vorm van informatievoorziening krijgt op dit moment zelfs een sterke impuls onder invloed van het zogenaamde VBTB traject: Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording. De Algemene Rekenkamer en het ministerie van Financiën zijn belangrijke aanjagers hiervan. Zoals ook in de eerste fase van het GGB-onderzoek is vastgesteld (zie deelrapport 780.1) heeft de overheid bij de samenleving geen vanzelfsprekend gezag meer. Voor het behoud van haar politieke legitimatie, zo is een belangrijke achterliggende gedachte van VBTB, is het daarom van belang dat zij stelselmatig laat zien, wat zij doet en bereikt in ruil voor het vertrouwen en de middelen die de samenleving haar geeft.

Doelrationaliteit⁷ is weliswaar niet de enige waarde, waaraan de kwaliteit van beleid is af te meten, maar ook wij zijn van mening, dat dit een waarde is die nogal eens dreigt

⁶ Bedoeld is (zie ook hoofdstuk 1) monitoring in de gangbare betekenis.

⁷ Hiermee wordt dus bedoeld: beoordelen van de ingezette middelen van beleid aan de hand van de mate waarin zij een bijdrage leveren aan de gestelde beleidsdoelen.

onder te sneeuwen. In samenhang met de gesignaleerde noodzaak van een verzakelijking van het beleid en de daarbij horende informatiebehoefte, heeft de rationeel analytische visie dan ook een rol gespeeld bij het ontwikkelde stappenplan (zie hoofdstuk 1), dat in eerste instantie de grondslag heeft gevormd voor onderhavig onderzoek. Dit komt vooral tot uiting in de aanvankelijke uitwerking van het voorbeeld watertoets (paragraaf 2.3 en 2.4). Bij de uitwerking van het voorbeeld diffuse bronnen is het stappenplan wat minder dominant geweest, omdat hier de nadruk lag op analyse van de beleidsomgeving. Daarmee verschuift als vanzelf de informatiebehoefte van de inhoud van het beleid (doelen, middelen en resultaten) naar het beleidsnetwerk, waarmee afstand wordt genomen van het 'monocentrisme'. Zeker bij de aanpak van diffuse bronnen is het besef van interdependentie erg sterk. Voor het slagen van dit beleid is Rijkswaterstaat afhankelijk van de medewerking van andere actoren, overheden en niet-overheden. Er is daarom behoefte aan additionele informatie, namelijk hoe denken deze verschillende actoren over de inhoud van het beleid, wie doet wat, beschikt over welke middelen en wat betekent dit voor de resultaten van beleid. De vooronderstelling was aanvankelijk echter ook bij het voorbeeld van de diffuse bronnen conform de rationeel-analytische benadering van beleid, dat je *vooraf* de informatiebehoefte ten aanzien van de beleidsomgeving zou kunnen specificeren en invulling van deze informatiebehoefte vervolgen voor meerdere partijen relevant zou zijn.

Uit de toetsing van de eerste ideeën over de informatiebehoefte (paragraaf 2.3, 2.4, 3.3, 3.4) aan de praktijk is gebleken dat er *naast* de informatiebehoefte die was afgeleid met behulp van het stappenplan in hoofdstuk 1, er ook een andere leeft! *In dit afsluitende hoofdstuk* zullen de discussiepunten die bij de uitwerking van de voorbeelden van monitoring van beleidsprocessen in hoofdstuk 2 en 3 'toepassing van de watertoets' en 'analyse van de beleidsomgeving diffuse bronnen' naar voren zijn gebracht, daarom worden aangegrepen voor een kritische reflectie op het gehanteerde stappenplan en de daaraan ten grondslag liggende ideeën over monitoring. In feite levert dit een kritische beschouwing op van de rationeel-analytische benadering van beleidsprocessen en daarmee samenhangende ideeën over monitoring (zie paragraaf 4.2). Naast de rationeel-analytische benadering van beleid staan multi-actor-benaderingen van beleid en de strategie van interactieve beleidsvoering, die aangrijppunten kunnen bieden voor het specificeren van de in dit onderzoek vastgestelde additionele informatiebehoefte. Dit is het onderwerp van paragraaf 4.3. In paragraaf 4.4 vatten we tenslotte de conclusies uit dit onderzoek samen.

4.2 Kritische kanttekeningen bij de rationeel-analytische benadering van beleid en daaruit voortvloeiende ideeën over monitoring

Het stappenplan uit hoofdstuk 1 gaat er op basis van een rationeel-analytische opvatting over beleid, vanuit dat informatievragen kunnen worden afgeleid uit de inhoud van het beleid (stap 1), en de fase waarin het beleid zich bevindt (stap 2) en dat op basis hiervan meetbare grootheden (parameters) kunnen worden benoemd (stap 4) en de daarbij behorende gegevensverzameling (stap5). De parameters en

ideeën voor gegevensverzameling die in dit onderzoek weliswaar slechts globaal zijn verkend, zouden indien zij goed zijn uitgekristalliseerd, zo vooronderstelt dit stappenplan, de basis kunnen vormen voor de programmering van een structurele gegevensverzameling die voor meerdere partijen, meervoudig en langjarig bruikbaar is (zie hoofdstuk 1, p.6).

Dit stappenplan gaat hiermee op de eerste plaats voorbij aan de praktijk dat informatievragen en daarbij passende parameters en gegevensverzameling lang niet altijd vooraf kunnen worden geformuleerd en dan over een lange reeks van jaren relevant blijven. Zo blijkt bijvoorbeeld uit het interview voor de watertoets een behoefte aan tussentijdse evaluatie met behulp van een open benadering. Beleidsprocessen blijken in praktijk nogal eens anders te verlopen dan voorzien en dit vraagt om een flexibele gegevensvoorziening. Informatievragen vloeien dan voort uit zaken waar beleidsmakers op een bepaald moment in het beleidsproces tegenaan lopen. Ook ligt volgens de respondent bij de watertoets niet vast wat een inhoudelijke goede watertoets is. Dit betekent dat je dit ook niet op basis van tevoren vastgestelde maatstaven kunt beoordelen. Wel zou je van tevoren kunnen afspreken dat er regelmatig een deskundigen panel wordt georganiseerd dat discussieert over de uitkomsten van de watertoets (zie paragraaf 2.5 en 2.6). Echter ook een deskundigenpanel zou op een bepaald moment minder relevant kunnen zijn dan vooraf bedacht.

Ook blijkt uit zowel het voorbeeld van de watertoets als (in mindere mate) het voorbeeld van diffuse bronnen, dat er behoefte is aan informatie over waarom bepaalde zaken lopen zoals ze lopen. Aangezien monitoring in de gangbare betekenis niet bedoeld is, om verklarende informatie aan te leveren, zal op een andere wijze in de hier gesignaleerde informatiebehoefte moeten worden voorzien. Voor antwoorden op waarom-vragen is het ook veel minder zinvol om van tevoren vast te leggen hoe je deze gaat beantwoorden (zie bijvoorbeeld ook opmerkingen in paragraaf 3.5 en 3.6 over selectie van cases). Het risico is dan immers dat de vooronderstellingen over de verklarende factoren de uitkomsten van het onderzoek sterk bepalen en zaken die ook een rol spelen buiten beeld blijven. Dit pleit dus voor een open onderzoeksbenadering of toepassing van verschillende perspectieven/analysemodellen.

Ten tweede is er in het stappenplan nauwelijks aandacht voor het multi-actor-karakter van beleid en de betekenis hiervan voor de informatiebehoefte. In een dergelijk multi-actor perspectief is er aandacht voor het feit dat op de vragen die in hoofdstuk 1 in tabel 1 zijn opgesomd per beleidsfase, zoals: welke situaties worden als problematisch ervaren, welke problemen krijgen prioriteit en welke oplossingsrichtingen, de keuze van de doelen van het beleid en doel-middel-relaties, er verschillende visies zullen bestaan. Voor een belangrijk deel gaat de politieke strijd in een beleidsproces hierover. Ook wanneer het beleid politiek is vastgesteld gaat deze strijd vaak door. Ten aanzien van de specificatie van informatievragen door beleidsmedewerkers zoals in stap 3 van het stappenplan is voorgesteld, kan gegeven een multi-actor- perspectief dan ook geen eensluidend antwoord worden verwacht, terwijl dit impliciet wel lijkt te worden voorondersteld. Uiteindelijk is de wens immers om tot een set van parameters te komen die in DE informatiebehoefte zullen gaan voorzien. In het voorbeeld van diffuse bronnen leidt de focus op de informatiebehoefte ten aanzien van de

beleidsomgeving er toe, dat het verschil in visie van verschillende betrokken actoren onderkend is als informatiebehoefte. Dat dit multi-actor-perspectief echter ook kan betekenen dat de informatiebehoefte op een andere wijze gespecificeerd dient te worden, namelijk vanuit het gezichtspunt van verschillende actoren, was echter in de opzet van dit onderzoek niet meegenomen. Dit kwam echter wel naar voren in de interviews. Zo bleken in het voorbeeld van diffuse bronnen de respondenten te worstelen met de vraag, hoe je de resultaten van onderhandelingsprocessen moet beoordelen, omdat verschillende betrokken actoren hier verschillend over zouden oordelen. En in het voorbeeld van de watertoets bleek erkenning van een multi-actorperspectief ten aanzien van de specificatie van de informatiebehoefte, bijvoorbeeld uit de wens, om de verschillende actoren verantwoordelijk te maken voor hun eigen gegevensvoorziening om zo hun eigen leerprocessen te faciliteren.

4.3 Multi-actor benaderingen van beleid en kennisontwikkeling door interactieve beleidsvoering

In deze paragraaf zullen we eerst enkele handreikingen geven voor analysekaders die kunnen helpen bij het nader specificeren van de aanvullende informatiebehoefte die in het voorbeeld diffuse bronnen is gesignaleerd (=nadere invulling wat-vraag beleidsomgeving). Vervolgens presenteren we een aanvullende strategie om tot kennisontwikkeling voor beleid te komen, naast de strategie die gebaseerd is op de rationeel analytische benadering die ten grondslag ligt aan de klassieke monitoring.

In de sociale en politieke wetenschappen zijn er verschillende analysemodellen waarin beleidsprocessen worden beschouwd vanuit een multi-actor-perspectief en als incrementeel verlopende processen waarin het beleidsprobleem, de doelen van beleid, de in te zetten maatregelen, de te betrekken actoren voortdurend worden gherdefinieerd. Te denken valt bijvoorbeeld aan machtsbalansanalyse, netwerkbenadering, beleidsarrangementen benadering, en de configuratiebenadering.

Dit soort descriptieve modellen kunnen worden gebruikt om de interacties tussen actoren te bestuderen, de centrale informatiebehoefte die in het voorbeeld diffuse bronnen naar voren is gebracht. Aan de hand van deze descriptieve modellen kan het inzicht in het verloop van beleidsprocessen worden vergroot en kunnen in meer of mindere mate aangrijppunten voor sturing worden geboden. De modellen verschillen in de belangrijkste variabelen die zij onderscheiden en de wijze waarop zij deze definiëren en operationaliseren (zie bijvoorbeeld voor een typering van een aantal van deze benaderingen van Wijk et.al. 2001).

Aanknopingspunten voor de specificatie van de informatiebehoefte voor beleid, anders dan volgens een rationeel analytische benadering zijn te vinden bij de sociaal-wetenschappelijke literatuur over interactieve/participatieve planvorming en transdisciplinaire kennisontwikkeling (communities of practice).

Zowel in de beleidspraktijk als in de wetenschap is interactieve beleidsvoering de laatste jaren in de mode en zijn er vele methodieken (en instrumenten) ontwikkeld

ten behoeve van het organiseren van deze processen. In de wetenschap wordt er momenteel veel over interactieve beleidsvoering gefilosofeerd en geschreven binnen de bestuurskunde en de communicatiewetenschappen. Ook in de beleidspraktijk hebben verschillende overheden inmiddels ervaring opgedaan met interactieve planvorming. Bij nationale overheden bestaan (of bestonden) er aparte projectbureaus die zich bezighouden met methodiek-ontwikkeling en -evaluatie, voorlichting over deze methodieken en ervaringen, het verzorgen van trainingen en het begeleiden van interactieve processen. Voorbeelden van projectbureau zijn Infraplan/lab van het ministerie van Verkeer & Waterstaat, PEGASUS van VROM en 'Dialog' van de Dienst Landelijke Gebieden (DLG).

Interactieve beleidsvoering is een wijze van beleid voeren, waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft, om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen (Themanummer Bestuurskunde, 1998: 293). Andere benamingen voor deze manier van beleidsvoering zijn onder andere bottom-up planning, participatieve planvorming, netwerkmanagement, open planproces, en consensusbuilding (Caalders & Hagelaar, 1999).

Met interactieve beleidsvoering worden er volgens Caalders en Hagelaar (1999) ideaaltypisch verschillende *doelen* nagestreefd: emancipatie, innovatie en efficiency. *Emancipatie* staat voor de doelstelling om bottom-up te werken en de inbreng van 'de basis' te vergroten. Het bereiken van een grotere participatie van marginale boeren, vrouwen of burgers in het algemeen is dan een doelstelling op zichzelf. Deze doelstelling wordt ook wel aangeduid als 'legitimiteit' of 'democratie'. Het bevorderen van *innovatie* via participatie is gericht op het bijeenbrengen van meerdere kennissystemen. Wanneer deze doelstelling voorop staat is interactie vooral gericht op het verhogen van de kwaliteit van plannen en besluitvorming. De term *efficiency* verwijst naar de doelstelling om tot een snellere en doelmatigere uitvoering van plannen te komen. Het creëren van draagvlak en consensus staan centraal. Deze doelstelling heeft een wat meer top-down karakter, dat wil zeggen participatie wordt in eerste instantie gezien als een middel om beter bepaalde top-down gestelde doelen te kunnen bereiken. De vooronderstelling is dat interactie met degenen die de plannen moeten uitvoeren of die geconfronteerd gaan worden met de gevolgen, kan voorkomen dat deze in een latere fase hun 'hindermacht' in de strijd gaan werpen.

De ideevorming over *transdisciplinaire kennis* is een stroming binnen het denken over interactieve planvorming waarin het innovatiedoel centraal staat. Het gaat primair om het bij elkaar brengen van verschillende kennissystemen, zowel systemen gelieerd aan verschillende wetenschappelijke disciplines als kennissystemen van ervaringsdeskundigen zoals boeren, burgers en buitenlui. Dit doel sluit nog het meeste aan bij de achterliggende gedachte van de klassieke monitoring: vergroten van de kwaliteit van plannen en besluitvorming door input van kennis. Groot verschil is dat de kennis niet ontwikkeld wordt los van het beleidsproces binnen aparte organisaties die belast zijn met deze taak, maar de kennisontwikkeling plaatsvindt binnen het beleidsproces. Beleidsontwikkeling en kennisontwikkeling worden op deze wijze bijna synoniem aan

elkaar. Zowel het benoemen van de informatiebehoefte als de vervulling van deze behoefte vinden in interactie plaats en worden in de loop van het beleidsproces ook voortdurend aangepast.

Daarbij is het van belang oog te hebben voor de verschillende opvattingen die de betrokken actoren kunnen hebben over de aard van de problematiek die centraal staat in het beleidsproces. Onder meer Hoppe (Hisschemöller & Hoppe 1998) wijst er op dat de controverses zich toe kunnen spitsten op verschillende aspecten van het beleidsprobleem:

- de ethische standaard: waarom (op basis van welke waarden, idealen) achten actoren een bepaalde situatie onaanvaardbaar en welke gewenste situatie streven zij daarom na (doelen, criteria);
- de feiten: de waargenomen, veronderstelde of verwachte eigenschappen van bestaande of toekomstige situaties;
- een politiek oordeel dat het verschil tussen standaard en feiten onaanvaardbaar is en ingrijpen vereist.

Afhankelijk van de mate van consensus over de ethische standaard en het politieke oordeel (over waarden en normen dus) enerzijds en de zekerheid over de feiten anderzijds, heeft Hoppe een typologie van ideaaltypische beleidsproblemen ontwikkeld (zie tabel 2).

Tabel 2 Typologie ideaaltypische beleidsproblemen (Hisschemöller & Hoppe, 1998)

		Zekerheid over kennis	
		+	-
Consensus over waarden en normen	+	Gestructureerde problemen	Matig gestructureerde/doelproblemen
	-	Matig gestructureerde/ middelenproblemen	Ongestructureerde problemen

Deze verschillende typen problemen vereisen een uiteenlopende rol van experts en expert kennis. Gestructureerde beleidsproblemen lijken zich ons inziens het beste te lenen voor klassieke monitoring, waar het project Geld, gevoel en Beleidsprocessen zich in eerste instantie op heeft gericht. Hoppe (Hisschemöller & Hoppe, 1998) waarschuwt ervoor dat beleidsmakers vaak een voorkeur hebben om beleidsproblemen als gestructureerd voor te stellen en vooral de waardeproblemen negeren of ontkennen. Ook wijst hij erop dat verschillende betrokken actoren anders kunnen denken over de mate van structuratie van een beleidsprobleem.

Volgens ons bieden deze twee aspecten een verklaring voor discussies over de bruikbaarheid van monitoringsgegevens of voor controverses over de resultaten van onderzoek. Wij achten het daarom ook van belang om voorafgaand aan de ontwikkeling van een monitoringsprogramma de verschillende opvattingen die betrokken actoren hebben over de definitie van het beleidsprobleem te onderzoeken en expliciteren.

4.4 Samenvattende conclusies over de specificatie van de informatie-behoefte bij de watertoets en diffuse bronnen vanuit verschillende visies over beleid

In verschillende gremia binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en daarbuiten is vastgesteld dat er behoefte is aan verbreding van het gegevensaanbod om de beleidsvoering te ondersteunen. Met de bestaande monitoringsprogramma's worden voornamelijk fysische, chemische en biologische gegevens verzameld. Deze dienen te worden aangevuld met gegevens over de zogenaamde 'gamma-aspecten' van het waterbeheer. De projectgroep GGB heeft drie terreinen onderscheiden waarop de nieuwe informatiebehoefte zich richt, namelijk 'geld', 'gevoel' en 'beleidsprocessen'. De projectgroep beoogt voor deze drie terreinen onderbouwd in beeld te brengen aan welk type informatie binnen Verkeer en Waterstaat behoefte bestaat.

Behalve deze wat-vraag is de vraag aan de orde gesteld of de gesignaleerde specifieke informatiebehoefte zich wel leent voor het type gegevensverzameling, dat we duiden als klassieke monitoring. We verwijzen hiermee naar wat gangbaar onder monitoring wordt begrepen, namelijk structureel verzamelen van gegevens die voor meerdere partijen, meervoudig en langjarig bruikbaar zijn.

Daartoe zijn eerst deze drie terreinen nader gedefinieerd en is de informatiebehoefte met betrekking tot deze drie terreinen globaal verkend (zie deelrapport 780.1). De informatiebehoefte ten aanzien van de monitoring van beleidsprocessen betreft drie deelaspecten:

- monitoring van *beleidsprestaties*, dat wil zeggen informatie over de uitvoering van geplande beleidsmaatregelen
- monitoring van *de omgeving van het beleidsproces en veranderingen hierin*, dat wil zeggen informatie over de sturingsactiviteiten van andere overheden op verschillende niveaus (internationaal, nationaal, regionaal, provinciaal en lokaal) en van private partijen (burgers en bedrijfsleven) geredeneerd vanuit de overheid die behoefte heeft aan deze informatie.
- monitoring van *het verloop van beleidsprocessen*, dat wil zeggen van de opeenvolgende activiteiten die in verschillende deelprocessen van beleid: agendavorming, beleidsvorming, beleidsuitvoering en evaluatie en beheer aan de orde zijn.

In het vervolgonderzoek, waarover we hier rapporteren is aan de hand van het voorbeeld 'de toepassing van de watertoets' de specifieke informatiebehoefte rond het eerste deelaspect 'monitoring van beleidsprestaties (beleidsevaluatie)' nader uitgewerkt. Voor het voorbeeld 'diffuse bronnen' is de specifieke informatiebehoefte rond het tweede aspect: monitoring van de omgeving van het beleidsproces en veranderingen hierin geduid. De informatiebehoefte rond 'toepassing van de watertoets' hangt vooral samen met de in deelrapport 780.1 gesignaleerde maatschappelijke ontwikkeling naar meer aandacht voor verantwoording van overheids-handelen, zoals dit ook tot uiting komt in het zogenaamde VBTB traject. De informatiebehoefte met betrekking tot de beleidsomgeving van diffuse bronnen kan in verband worden gebracht met het toenemend besef van interdependentie tussen publieke en private actoren voor de realisatie van overheidsbeleid.

In dit onderzoek zijn in eerste instantie voor de gekozen deelaspecten: beleidsprestaties (beleidsevaluatie) en de beleidsomgeving, informatievragen en parameters afgeleid die zijn ingekleurd door de specifieke beleidsinhoud van de gekozen voorbeelden (zie paragraaf 2.3, 2.4, 3.3, 3.4.). De structurele gegevensverzameling (monitoring) over deze onderwerpen, zou zich op deze vragen en parameters kunnen richten. Bovendien stellen wij dat soortgelijke vragen behulpzaam kunnen zijn bij de specificatie van de informatiebehoefte rond dezelfde deelaspecten met een andere beleidsinhoud.

Dit onderzoek heeft echter ook duidelijk gemaakt dat óf de informatievragen en parameters ten behoeve van een beleidsevaluatie of ten behoeve van inzicht in de beleidsomgeving, voor meerdere partijen, meervoudig en langjarig bruikbaar zullen zijn, afhankelijk is van de mate van structuratie van het beleidsprobleem. Dit betekent de mate van consensus tussen betrokken partijen over waarden en normen en zekerheid over kennis die aan het beleid ten grondslag liggen (zie Hisschemöller & Hoppe, 1998). Wanneer dit niet het geval is, lijkt klassieke monitoring minder geschikt voor de informatievoorziening ter ondersteuning van de beleidsvoering. Op welke informatie de structurele gegevensverzameling zich zou moeten richten, is in dat geval immers moeilijk vooraf en voor meerdere partijen geldend te bepalen. In dat geval ligt het meer voor de hand om de gegevensverzameling en de programmering ervan een expliciet onderdeel te laten vormen van een interactieve beleidsontwikkeling. Een ander motief voor een meer context- en tijdsgebonden gegevensverzameling, gestuurd door betrokken partijen in beleid, is de wens om tijdens het hele beleidsproces te blijven leren en het beleid aan te passen aan gewijzigde omstandigheden en inzichten.

Tot slot heeft dit onderzoek laten zien dat er ten aanzien van de onderwerpen 'beleidsevaluatie' en 'beleidsomgeving' niet alleen behoefte is aan toestandsbeschrijvingen die monitoringsactiviteiten gangbaar opleveren, maar ook aan verklarend onderzoek.

Literatuur

CIW , 1999. De meningen gepeild.

Commissie Waterbeheer 21e eeuw, 2000. *Waterbeleid voor de 21e eeuw – Geef water de ruimte en aandacht die het verdient*, Den Haag.

Caalders, J. & G. Hagelaar. *Interactieve benaderingen: een typering* inleiding voor het seminar 'interactieve planvorming binnen WUR', Wageningen, 22 april 1999.

Dijk, van J.W.A., 1986. *Innovatie en overheidsbeleid*, Amsterdam.

Europees parlement en de Raad van de Europese Unie, 2000. *Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad - van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid*, Luxemburg.

Graaf, van, de, H, & R.Hoppe, 1996. *Beleid en politiek – een inleiding tot de beleidswetenschappen en de beleidskunde*, Muiderberg: Coutinho.

Hisschemöller, M. en R. Hoppe. Weerbarstige beleidscontroverses: een pleidooi voor probleemstructurering in beleidsontwerp en analyse, In: Hoppe, R. en A. Peterse (red.), *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, 1998, 's-Gravenhage, pp. 53 - 78.

Kuindersma, W.. Bestuurlijke processen en de rol van onderzoek, Wageningen, 14 maart 2003 (ongepubliceerde notitie).

Ligthart, S. et.al., 2001. *Een zee aan actoren- Een analyse van de relaties tussen actoren in het emissiebeheer van de Noordzee en een verkenning van sturingsmogelijkheden*, Wageningen: Alterra.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1997. *Vierde Nota Waterhuishouding – Regeringsbeslissing* Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000. *Anders omgaan met water – Waterbeleid voor de 21e eeuw*, Den Haag.

Nelen & Schuurmans-consultants, 2002, *Evaluatie aanpak diffuse bronnen-Werken we voldoende samen voor schoon water?*, concept, Lelystad: RIZA

Ovaa, B.P.S.A., (in prep.). *Onderzoek naar monitoring van Geld, Gevoel en Beleidsmonitoring voor het waterbeheer – Deel1. Definitiestudie en verkenning van de informatiebehoefte*, Wageningen: Alterra.

Propper, I.M.A.M. & D.A. Steenbeek (red.). *Bestuurskunde, themanummer Dilemma's van interactieve beleidsvorming*, jrg.7, nr.7 -1998

Pleijte, M., 2001. *Draaiboek procesmonitoring Sturingsmodel/BO/UC*, concept, Wageningen: Alterra.

Projectgroep Implementatie Kaderrichtlijn, (in prep.). *Handboek Europese Kaderrichtlijn Water – Werkdocument IKW 552 nr. , 7 oktober 2002*, Den Haag

Projectgroep Watertoets, 2001a. *Bestuurlijke notitie Watertoets – Waarborg voor water in ruimtelijke plannen en besluiten*, Den Haag.

Projectgroep Watertoets, 2001b. *Handreiking watertoets – Waarborg voor water in ruimtelijke plannen en besluiten*, Den Haag.

Provincie Zuid-Holland, 2000. *Beleidsplan Milieu en Water 2000–2001 – Strategisch Deel*, Den Haag.

TNO-MEP et.al., 2002. *Transitiemonitoring –Naar een nieuwe vorm van monitoring ter ondersteuning van het transitiebeleid*, Den Haag: VROM-Inspectie.

Tweede Kamer der Staten Generaal, 2001. *Planologische Kernbeslissing Vijfde Nota ruimtelijke ordening – Deel 3: Kabinetsstandpunt*, Den Haag.

Staatsblad, 2002. *Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 – Versie geldig vanaf: 01-01-2002*, Den Haag.

Wijk, van, J.J., R.F.J.M. Engelen en W.F. Blom, 2001. *Verkenning van methodieken ten behoeve van netwerkanalyses in transitieonderzoek*, Bilthoven: RIVM, report 550000003/2001

Winsemius, P., 1989. *Gast in eigen huis: Beschouwingen over Milieumanagement*, Alphen a.d. Rijn: Samson.

Bijlage 1 Interviewguides

Interviewguides GGB project onderdeel beleidsmonitoring fase 2

Doel van de interviews: toetsing en aanscherping van de informatievragen en de ideeën voor parameters.

Diffuse bronnen

Onderwerp : Diffuse Bronnen
Geïnterviewden : Bart Hellings (DG Water)
Ruud Teunissen (RIZA)
Datum : Donderdag 20 maart 2003
Locatie : DG Water te Den Haag

Informatievragen zijn geformuleerd met als doel dat de antwoorden op deze vragen de rijksoverheid kan ondersteunen in de actieve beïnvloeding van het netwerk diffuse bronnen (ook wel netwerksturing genoemd) naast een invulling van het beleid vanuit vooral de inhoud van de problematiek (zie bijlage 2).

Interviewvragen:

- Herkent u de volgende informatievragen en zijn deze relevant?
 1. Vanuit welke visie (zowel ten aanzien van de probleemdefinitie als ten aanzien van sturingsstrategie) werken verschillende overheden aan de aanpak van diffuse bronnen?
 2. Welke activiteiten ontplooiën verschillende overheden t.a.v. de aanpak van diffuse bronnen?
 3. In welke mate is er sprake van convergentie in visie en activiteiten van verschillende overheden?
 4. Wat zijn relevante ontwikkelingen op het gebied van de technologie, sociaal-cultureel, de economie, de ecologie en het overheidsbeleid in de sectoren die in NW4 worden gezien als belangrijkste veroorzakers van diffuse bronnen: de landbouw, bouwmaterialen, de scheepvaart en verkeer?
 5. In welke mate is er convergentie tussen de ontwikkelingen in de genoemde domeinen?
 6. In welke mate is er bij deze sectoren gegeven de ontwikkelingen in de genoemde domeinen sprake van bewustzijn van de problematiek van diffuse bronnen en kunnen zij beschikken over handelingsalternatieven die de schadelijke effecten van diffuse bronnen verminderen?
 7. In welke mate is er convergentie tussen de genoemde ontwikkelingen en het waterkwaliteitsbeleid?
- Heeft u behoefte aan andere informatievragen? Zo ja, welke?
- Is monitoring de meest geschikte manier om tot het beantwoorden van deze vragen te komen?

- Welke parameters zou u formuleren om antwoord te krijgen op de informatievragen (zie bijlage 3 voor voorbeelden)?
- Is er onderscheid te maken tussen parameters die in de tijd prioritair zijn vanwege hun informatie waarde voor mogelijk mobiliserend vermogen?
- Heeft u ideeën over de beschikbaarheid van gegevens om de parameters te vullen?
- Hoe denkt u de informatie, verkregen bij het beantwoorden van de informatievragen, te gaan benutten (bijvoorbeeld in het kader van het zogenaamde VBTB-traject: Van beleidsbegroting naar beleidsverantwoording)?

Watertoets

Onderwerp : Watertoets
 Geïnterviewden : Anne Ubbels (DG Water)
 Fred Wagemaker (RIZA)
 Datum : Maandag 24 maart 2003
 Locatie : DG Water te Den Haag

Belangrijk:

Binnen rijkswaterstaat is men gestart (looptijd eind maart 2003) met het uitvoeren van een snelle evaluatie van de implementatie van de Watertoets in de dagelijkse werkpraktijk van ruimtelijke ordening en waterbeheer. Het accent ligt in dit stadium van evaluatie op de bekendheid met, de praktijk van toepassing van de watertoets en de eventuele problemen en onduidelijkheden. De evaluatie zal een aantal concrete aanbevelingen doen voor oplossing of reductie van geconstateerde knelpunten. De evaluatie richt zich in dit stadium nog niet op de feitelijke doorwerking van 'water als sturend principe' in de ruimtelijke besluiten.

Interviewvragen:

- Met betrekking tot beleidsmonitoring zijn een aantal typen toetsen te formuleren, zoals een uitvoerbaarheidstoets, beleidsprestatiemeting en een effectiviteitstoets. Onder welke toets valt de evaluatie die u eind vorige jaar voor de watertoets bent gestart?
- Welke informatievragen heeft u daarvoor geformuleerd?
(Komen deze overeen met de informatievragen die wij voor de uitvoerbaarheidstoets hebben geformuleerd?)
- Welke parameters heeft u geformuleerd om deze informatievragen te beantwoorden?
(Komen deze overeen met de parameters die wij voor de uitvoerbaarheidstoets hebben geformuleerd?)
- Herkent u de volgende informatievragen?

Beleidsprestatie meting:

1. Is de watertoets verankerd in de Nota Ruimte en in nieuwe streek- en bestemmingsplannen?
2. Worden locatiebesluiten daadwerkelijk getoetst op de gevolgen voor water en worden de toetsingscriteria hierbij correct toegepast?
3. Wat zijn de uitkomsten van de toetsing?
4. Wordt vastgelegd welke compenserende maatregelen nodig zijn om het watersysteem niet nadelig te beïnvloeden?
5. Worden compenserende maatregelen getroffen?
6. Is er inderdaad sprake van een 'creatief' afstemmingsproces?

Effectiviteitstoets:

1. In welke mate was er ruimte voor water voorafgaand aan de toepassing van de watertoets?
 2. In welke mate is de ruimte voor water behouden gebleven sinds de toepassing van de watertoets?
 3. Hoe zou de ruimte voor water behouden gebleven zijn zonder toepassing van de watertoets?
 4. Welke andere beleidsinstrumenten kunnen de ruimte voor water en de mate van wateroverlast beïnvloeden?
 5. Welke autonome ontwikkelingen hebben mogelijk de ruimte voor water en de mate van wateroverlast beïnvloed?
- Heeft u behoefte aan andere informatie vragen? Zo ja, welke?
 - Welke parameters, dus op welke manier, zou u formuleren om antwoord te krijgen op de informatie vragen?
(Tijdens interview checken of de parameters voldoende aansluiten bij de informatie vragen)
 - Zijn de parameters voldoende meetbaar: d.w.z. objectief en verifieerbaar tegen acceptabele kosten?
 - Is er onderscheid te maken tussen parameters die in de tijd prioritair zijn vanwege hun informatie waarde voor mogelijk mobiliserend vermogen?
 - Hoe denkt u de informatie, verkregen bij het beantwoorden van de informatie vragen, te gaan benutten? Leren, oordelen of afrekenen?
 - Is deze informatie van belang voor het zogenaamde VBTB-traject: Van beleidsbegroting naar beleidsverantwoording?

