

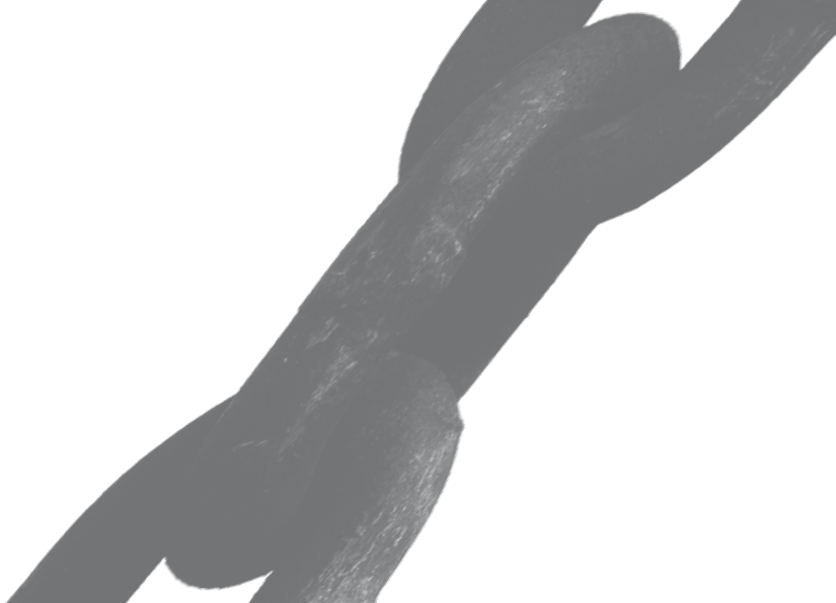


Het verhaal achter de cijfers

Lessen uit andere beleidsdossiers
over de rol van procesinformatie
in de verantwoordingssystematiek van het ILG

D. A. Kamphorst
F. G. Boonstra

REEKS ILG EN GEBIEDSPROCESSEN NR 7



Het verhaal achter de cijfers

Lessen uit andere beleidsdossiers
over de rol van procesinformatie
in de verantwoordingssystematiek van het ILG



D. A. Kamphorst
F. G. Boonstra

REEKS ILG EN GEBIEDSPROCESSEN NR **7**

REFERAAT

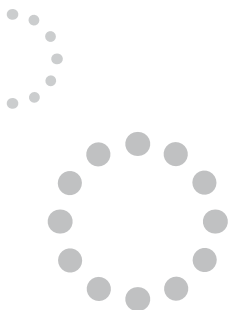
Kamphorst, D.A. en F.G. Boonstra, 2009. *Het verhaal achter de cijfers. Lessen uit andere beleidsdossiers over de rol van procesinformatie in de verantwoordingssystematiek van het ILG*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1969. 84 blz.

Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) van 2007 brengt andere toezichts- en verantwoordingsrelaties met zich mee dan voorheen. Het rijk stuurt niet langer op input maar op output. Provincies maken vooraf prestatie-afspraken met het rijk waarop zij na 7 jaar worden afgerekend. Toch wil het rijk ook tussentijds toezicht houden op de voortgang. De nadruk in de informatievoorziening van provincies aan het rijk ligt op prestatiemeting en financiële voortgang. Er is veel minder geregeld voor het verhaal achter de cijfers zoals informatie over de talrijke gebiedsprocessen waarin de gemeten prestaties worden geleverd. Deze studie gaat in op de rol van dergelijke procesinformatie in twee andere voorbeelden van Brede Doel Uitkeringen: het Grote Stedenbeleid en het Actieplan Cultuurbereik. Hieruit blijkt dat procesinformatie in deze dossiers een rol speelt, zij het niet onder die noemer en niet als zelfstandige informatiestroom. De ervaringen leren verder dat een relationeel perspectief op prestatiesturing, waarschijnlijk meer en betere informatie voor beleidsleren oplevert, dan het huidige, overwegend instrumentele perspectief van het Ministerie van LNV.

Trefwoorden:

Brede Doel Uitkering, verantwoording, informatievoorziening, prestatiesturing, toezicht, Grote Stedenbeleid, Actieplan Cultuurbereik, procesinformatie. Ministerie van LNV.

ISSN 1566-7197



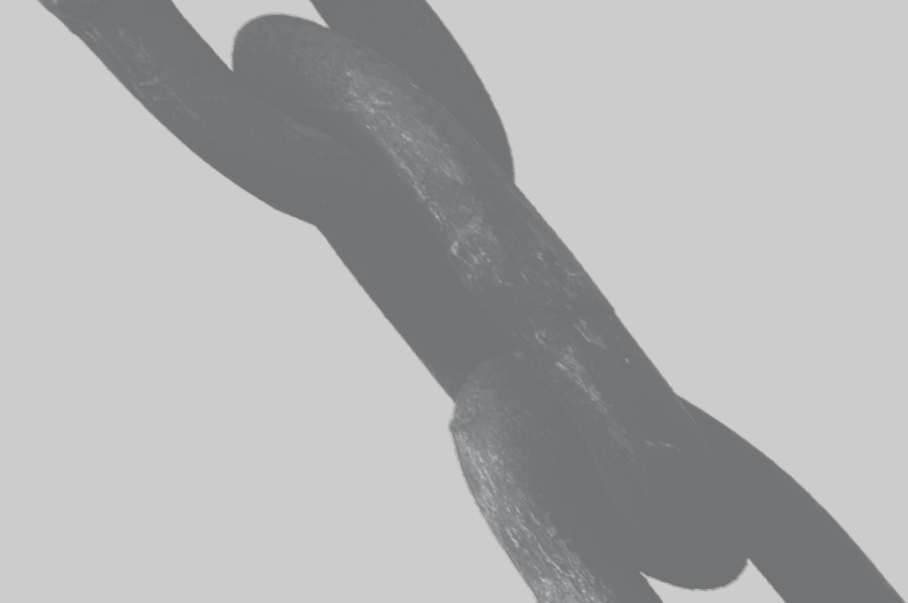
INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD SAMENVATTING

1	Inleiding	12
1.1	Inleiding	13
1.2	Begrippen	14
1.3	Aanleiding	15
1.4	Probleemstelling	17
1.5	Methode	17
1.6	Opbouw van het rapport	18
2	Analysekader informatievoorziening en verantwoording bij sturen op afstand	20
2.1	Inleiding	21
2.2	Procesdimensies	21
2.2.1	Relaties	21
2.2.2	Spelregels	23
2.2.3	Inhoud	24
3	Ervaringen uit het Investeringsbudget Landelijk Gebied	28
3.1	Inleiding	29
3.2	Investeringsbudget Landelijk Gebied	29
3.3	Proces van informatievoorziening en verantwoording	30
3.4	Analyse	38
4	Ervaringen uit het Grote Stedenbeleid	42
4.1	Inleiding	43
4.2	Grote Stedenbeleid III	43
4.3	Proces van informatievoorziening en verantwoording	45
4.4	Analyse	50
5	Ervaringen uit het Actieplan Cultuurbereik	54
5.1	Inleiding	55
5.2	Actieplan Cultuurbereik (2005-2008)	55
5.3	Proces van informatievoorziening en verantwoording	59
5.4	Analyse	63
6	Vergelijking en leerpunten	66
6.1	Inleiding	67
6.2	Vergelijking tussen de dossiers	67
6.3	Lessen voor het ILG	67

LITERATUUR BIJLAGE I BIJLAGE II BIJLAGE III





VOORWOORD

Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is niet alleen een nieuw financieringssysteem, maar vooral ook een nieuwe werkwijze en verandering in de bestuurlijke verhoudingen. Het rijk bemoeit zich niet met de uitvoering van beleid voor de inrichting van het landelijk gebied. Dat is nu aan provincies en hun partners in de gebieden. Wel wil het Ministerie van LNV provincies en gebieden hierbij ondersteunen, onder meer door het financieren van onderzoek en kennisuitwisseling.

De reeks ILG en gebiedsprocessen past in deze faciliterende rol. De reeks bevat resultaten van toegepast onderzoek naar sturingsvragen rond de implementatie van het ILG. Deze vragen gaan op de eerste plaats over de ILG-systematiek zelf: welke betekenis krijgt de nieuwe sturingsfilosofie in de praktijk, wat levert deze decentralisatie-operatie nu op en hoe kan de verantwoording over de resultaten het beste worden vormgegeven? Op de tweede plaats gaat het om meer praktische vragen van provincies en gebiedspartijen, bijvoorbeeld over de organisatie van de uitvoering, publiek-private samenwerking of het betrekken van ontwerpers bij integrale gebiedsontwikkeling.

In het voorliggende rapport staat de informatievoorziening en verantwoording in het ILG centraal. Provincies rapporteren jaarlijks over gerealiseerde hectares natuur, kilometers

vaarroutes en financiële voortgang. LNV heeft echter moeite betekenis te geven aan deze cijfers omdat het verhaal erachter ontbreekt. De gang van zaken bij het Actieplan Cultuurbereik en het Grote Stedenbeleid toont dat de wijze van informatievoorziening sterk samenhangt met het gehanteerde sturingsperspectief. Nu overheerst bij LNV een instrumenteel perspectief, waarbij het rijk als toezichhouder zich vooral bezighoudt met controle op door de provincies geleverde prestaties. Een gesprek over het verhaal erachter komt daardoor moeilijk op gang. De andere dossiers leren dat een meer relationeel perspectief, waarbij partijen zich gezamenlijk verantwoordelijk voelen voor gemaakte afspraken, waarschijnlijk meer en betere informatie voor beleidsleren oplevert. Partijen praten dan makkelijker over de achtergronden van prestaties omdat gesprekken niet vanuit een beoordelende maar vanuit een lerende houding worden gevoerd. In de aanloop van de Mid Term Review van het ILG zijn dit waardevolle lessen.

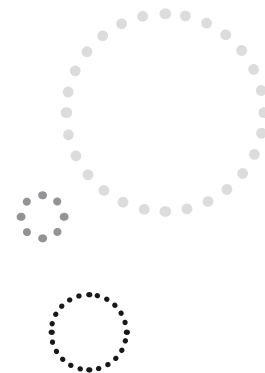
Aalke Drijfholt
(LNV-thematrekker beleidsondersteunend onderzoek gebiedsprocessen)

Froukje Boonstra
(WUR-themacoördinator beleidsondersteunend onderzoek gebiedsprocessen)



SAMENVATTING





Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), dat in 2007 in werking trad, brengt andere toezichts- en verantwoordingsrelaties met zich mee dan voorheen. Het rijk stuurt niet langer op input maar op output. Provincies maken vooraf prestatie-afspraken met het rijk waarop zij pas na 7 jaar worden afgerekend. Toch wil het rijk ook tussentijds toezicht houden op de voortgang. De nadruk ligt hierbij op prestatiemeting: provincies leveren harde data over aantallen hectares natuur, km's vaarroutes en financiële voortgang. Er is veel minder geregeld voor het verhaal achter de cijfers zoals informatie over de talrijke gebiedsprocessen waarin de gemeten prestaties worden geleverd. Het Ministerie van LNV ervaart dit als een gemis: achterliggende verhalen zijn nodig om betekenis te geven aan de cijfers. Die zouden daarom een grotere rol moeten spelen in de voortgangsgesprekken tussen rijk en provincies, de Mid Term Review (MTR) van 2010 en de verantwoording aan het eind van de looptijd (2014). Dit onderzoek gaat over de vraag wat er op dit en andere punten geleerd kan worden van andere beleidsdossiers waarin rijksgeld wordt gebundeld en gedecentraliseerd naar lagere overheden via een zogenaamde Brede Doel Uitkering (BDU).

We stellen hiertoe de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe verloopt de verantwoording tussen rijk en provincies in het ILG: wat zijn de relaties tussen partijen, wat is de inhoud van informatievoorziening en verantwoording (incl. procesinformatie) en hoe is het proces georganiseerd?
2. Hoe verloopt de verantwoording in het Grote Stedenbeleid III (GSBIII) en het Actieplan Cultuurbereik: wat zijn de relaties tussen partijen, wat is de inhoud van informatievoorziening en verantwoording (incl. procesinformatie) en hoe is het proces georganiseerd?
3. Wat zijn de belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen de informatievoorzienings en verantwoordingspraktijk van het ILG en de twee andere processen en wat kan het Ministerie van LNV hiervan leren?

Om deze vragen te beantwoorden is een analysekader opgesteld waarmee het proces van informatievoorziening en verantwoording kon worden geanalyseerd. Hierin staan de volgende begrippen centraal: de aard van de relaties tussen betrokkenen, de spelregels en het type informatie waarin wordt voorzien (inhoud). Verder is de volgende combinatie van methoden ingezet: documentenanalyse, participerende observatie (ILG) en interviews.



Op basis van het empirisch onderzoek konden de volgende overeenkomsten en verschillen tussen het ILG, GSBIII en Actieplan Cultuurbereik worden geconstateerd.

Relaties

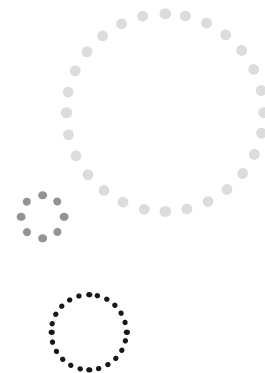


Het ILG is de meest klassieke vorm van prestatiesturing van de drie dossiers. De provincies krijgen voor 7 jaar de verantwoordelijkheid om op eigen wijze uitvoering te geven aan de prestaties die in bestuursovereenkomsten met individuele provincies zijn vastgelegd. Het toezicht van het rijk is beperkt tot prestaties/output en de bemoeienis met de uitvoering minimaal. De relaties hebben hiermee sterk het karakter van opdrachtgever – opdrachtnemer en de toezichtrelatie is verticaal. De provincies verantwoorden zich achteraf over de geleverde prestaties en er kan afrekening plaatsvinden. Tussentijds bestaat de informatievoorziening uit een MTR, halverwege de looptijd, en jaarlijkse voortgangsinformatie. In de relaties komt het formele ‘sturen op afstand’ tot uitdrukking in het gegeven dat rijksambtenaren zo min mogelijk bemoeienis willen tonen met de uitvoering. Een meer relationeel perspectief, waarin horizontaliteit in de relaties overheerst, strijdt hiermee om voorrang. Voor sommige rijksambtenaren ligt aandacht voor de achtergronden en inzicht in de uitvoering van het beleid bij de provincies voor de hand. De formele ‘prestatiesturing’ impliceert echter

dat het rijk zich hier niet tussentijds mee bemoeit en er weinig informatie over wordt uitgewisseld.

De formele relaties in het GSB/ISV zijn vergelijkbaar met het ILG: er is sprake van opdrachtgever - opdrachtnemer-relaties en de rol van het rijk in de informatievoorziening is die van toezichthouder. Aanvankelijk had in het GSB een instrumenteel perspectief op contracten de overhand, waarbij voortgang op de prestaties centraal stond en net als bij het ILG tussentijdse voortgangsgesprekken plaatsvonden. Hier is gaandeweg echter een meer relationeel perspectief voor in de plaats gekomen. Er vinden geen jaarlijkse voortgangsgesprekken meer plaats en worden geen voortgangsformats ingevuld. Informatievoorziening wordt steeds meer als een gezamenlijk belang van rijk en gemeenten neergezet.

Bij het Actieplan Cultuurbereik zijn de relaties tussen rijk, provincies en gemeenten die van samenwerkende partijen en is er geen sprake van opdrachtgever - opdrachtnemer-relaties. De gemeenten en provincies voeren geen rijksbeleid uit, maar eigen beleid, waarbij ze ook eigen doelen formuleren. Er is geen voortgangsinformatie in de zin van jaarlijkse gesprekken en -formats. Bij de MTR was er een gezamenlijk opdrachtgeverschap van een tussentijdse evaluatie en de uitvoering daarvan vond plaats door een



onafhankelijke commissie. Deze commissie beoordeelt niet zozeer het beleid en de resultaten van iedere gemeente of provincie, maar zoekt een overkoepelend landelijk beeld. In de verantwoording zullen gemeenten en provincies eigen evaluaties instellen, waarvan het ministerie van Binnenlandse Zaken gebruik zal maken om de Tweede Kamer te informeren. Horizontaliteit in de relaties overheerst.

Spelregels

De omgangsregels in het ILG zijn sterk geformaliseerd: de taken, rollen en interactiemomenten zijn vastgelegd in de bestuursovereenkomsten. In het procesontwerp is sprake van een strikte scheiding tussen voortgangsbewaking en verantwoording. Provincies moeten in de tussentijdse informatievoorziening voortgangsinformatie aanleveren over prestaties. Het rijk heeft de rol van toezichthouder en is daarnaast verantwoordelijk voor de monitoring en evaluatie van effecten. De spelregels voor de MTR zijn in ontwikkeling. Vooralsnog is er geen rol weggelegd voor externe evaluaties; wel is er sprake van een onafhankelijke visitatiecommissie. Buiten de formele momenten om is er informele uitwisseling, vooral ingegeven door relationele motieven.

Bij het GSB lijken de spelregels aanvankelijk veel op die van het ILG. In jaarlijkse gesprekken blijft het rijk op de

hoogte van de voortgang van de gemeenten en de bedoeling is om achteraf op prestaties af te rekenen. De jaarlijkse voortgangsgesprekken worden echter afgeschaft en het gezamenlijke belang van informatie krijgt gaandeweg de nadruk. Tussentijdse informatievoorziening beperkt zich nu tot de MTR, waarbij geen verantwoordingselementen aan bod mogen komen. De regie over de inhoud van gesprekken tijdens de MTR ligt grotendeels bij de gemeenten. Er is ook een rol weggelegd voor externe evaluatoren. Bij de MTR is de voortgang met betrekking tot de gestelde doelen (prestaties en resultaten) wel een belangrijk element. De eindverantwoording van het GSB is volgens de SISA-systeematiek georganiseerd. Hiermee is de verantwoordingslast van de gemeente zo minimaal mogelijk; de informatie sluit immers aan bij de horizontale verantwoording.

De spelregels rondom de informatievoorziening wijken het meest van het ILG af bij het Actieplan Cultuurbereik. De informatiebehoefte in het Actieplan Cultuurbereik is horizontaal en niet gericht op (verticaal) toezicht. Rijk, gemeenten en provincies hebben een gedeelde informatiebehoefte. Het gezamenlijke opdrachtgeverschap van de MTR en de keuze voor een onafhankelijke commissie om deze uit te voeren zijn voorbeelden van spelregels in het formele traject. Een informele omgangsregel is dat het rijk de andere partijen



niet eenzijdig op prestaties kan aanspreken. De rol en verantwoordelijkheid van het rijk in de tussentijdse informatievoorziening is die van facilitator. Provincies en gemeenten hebben de verantwoordelijkheid voor eigen evaluaties aan het einde van het traject.

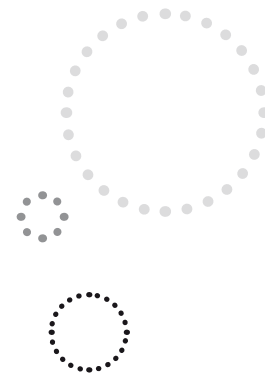
Inhoud

Tot nu toe ligt in het ILG de nadruk in de informatievoorziening op kwantitatieve informatie over prestaties, aan te leveren door provincies. Behoeft van het rijk aan de betekenis van de cijfers heeft geleid tot initiatieven om meer toelichting op de cijfers te krijgen maar of hierbij ook sprake is van procesinformatie, moet nog blijken. Kwantitatieve output informatie zal naar verwachting ook een hoofdrol spelen tijdens de MTR in 2010 en de eindverantwoording in 2014. Bij de MTR moeten provincies ook informatie aanleveren over de resultaten van hun inspanningen (outcome) en de uitvoeringsprocessen en kan bijstelling van de afspraken over de resterende contractperiode plaatsvinden. Naast de genoemde informatietypen verzamelt het rijk informatie over de effecten van beleid (impact) via een monitoring op effect-indicatoren.

De informatiestroom in het GSB en Actieplan Cultuurbereik is minder gericht op informatie over de voortgang van

de prestaties. De MTR's zijn in beide dossiers het eerste moment om de stand van zaken op te nemen en dienen meer functies dan het bepalen van de voortgang. Zo is het verkrijgen van inzicht in knelpunten bij de uitvoering een belangrijk doel. Een tweede belangrijke functie is het geven van een overall oordeel over hoe de uitvoering ervoor staat en of de BDU werkt. Een derde belangrijke functie is het maken van een plan voor de periode tot en na de eindverantwoording, bijvoorbeeld om te bepalen op welke onderdelen extra inspanning nodig is. De informatievoorziening is in beide dossiers niet beperkt tot schriftelijke informatie die gemeenten en provincies leveren. Er wordt gebruik gemaakt van individuele gesprekken en monitors (GSB), bijeenkomsten, gesprekken en informatie van derden (Actieplan Cultuurbereik), uitwisselingsprocessen tussen gemeenten en provincies (Actieplan Cultuurbereik) en onafhankelijk onderzoek (GSB en Actieplan Cultuurbereik).

Procesinformatie speelt onder die noemer geen grote rol in deze dossiers. Wel is procesinformatie in allerlei vormen terug te vinden, zoals in het zoeken van redenen achter de prestaties en resultaten. In het GSB vindt dit plaats in individuele gesprekken; in het Actieplan Cultuurbereik o.a. in vragenlijsten als onderdeel van de onafhankelijke evaluatie bij de MTR. Inzicht verwerven in uitvoeringsprocessen is een



onderdeel hiervan. Motief hiervoor is niet het beoordelen van de uitvoeringsprocessen; maar het zoeken naar welke bijstellingen nodig zijn, voor een blik op de toekomst en/of om zicht te krijgen op de benodigde facilitatie door het rijk. Ook de informatie over de werking van de BDU bij Actieplan Cultuurbereik is procesinformatie.

Lessen

Hoewel aanpakken en werkwijzen uit het GSBIII en het Actieplan Cultuurbereik niet zo maar te kopiëren zijn naar het ILG, willen we toch stilstaan bij een aantal opvallende zaken die kunnen dienen als aandachtspunten bij de voorbereiding van de MTR van het ILG.

Ministerie van LNV en Tweede Kamer hebben een grote en groeiende behoefte aan goede informatie over de resultaten van het ILG. Deze behoefte komt voort uit een overwegend instrumenteel perspectief op prestatiesturing, waarbij het rijk als toezichthouder zich vooral bezighoudt met de controle op door de provincies geleverde prestaties. De andere dossiers leren dat een relationeel perspectief, waarbij partijen zich gezamenlijk verantwoordelijk voelen voor gemaakte afspraken, waarschijnlijk meer en betere informatie voor beleidsleren oplevert. In een horizontale verhouding is het makkelijker om over de redenen achter prestaties en

resultaten te praten omdat gesprekken hierover niet vanuit een beoordelende maar vanuit een lerende houding worden gevoerd.

Mocht LNV kiezen voor meer procesinformatie dan is het belangrijk te beseffen dat informatie over uitvoeringsprocessen en de werking van de BDU in de andere dossiers geen zelfstandige informatiestroom vormen maar deel uitmaken van bredere gesprekken en onderzoeken over voortgang. Er is verder in geen van beide dossiers een procesevaluatie uitgevoerd, waarbij processen worden beoordeeld op procescriteria.

De andere dossiers leren tenslotte dat het belangrijk is dat er een doorgaand gesprek is tussen rijk en decentrale overheden over de gezamenlijke informatiebehoefte en wijze van informatievoorziening en verantwoording. Dit gesprek kan leiden tot bijstellingen, prioritering en wijziging van spelregels. Het is belangrijk dat dit gesprek tussen rijk en provincies in de aanloop van de MTR op gang komt. De informatiebehoefte moet daarbij een afgeleide zijn van de gezamenlijk bepaalde functie van de MTR in het ILG-proces.



1 INLEIDING



1.1 Inleiding

Op 1 januari 2007 trad het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) in werking. Hiermee is een decentralisatie gemoeid van in totaal 3,2 miljard euro rijks geld naar de provincies verdeeld over de periode 2007-2013. De doelen die zij hiermee moeten realiseren, zijn vastgelegd in concrete prestatie-afspraken in twaalf bestuursovereenkomsten met het rijk. Toch is het ILG meer dan alleen geld. Het omvat ook een nieuwe sturingsfilosofie voor het landelijk gebied. Hierin stuurt het rijk op afstand en krijgen provincies de regie over de uitvoering van het rijksbeleid voor de inrichting van het landelijk gebied. Provincies moeten het bestaande rijksbeleid op hun eigen manier kunnen uitvoeren. Schotten tussen verschillende thema's, subsidiepotjes, begrotingsjaren en provincies zijn (binnen de zeven jaar) zoveel mogelijk opgeheven.

De nieuwe sturingsfilosofie brengt ook andere toezichts- en verantwoordingsrelaties met zich mee. Het rijk stuurt niet langer op input maar op output. Provincies maken vooraf prestatie-afspraken met het rijk waarop zij pas na 7 jaar worden afgerekend. Toch wil het rijk tussentijds toezicht houden op de voortgang. Met het ILG is immers zeer veel geld gemoeid. Daarom bevatten de bestuursovereenkomsten naast afspraken over de eindverantwoording ook afspraken

over tussentijdse informatievoorziening en verantwoording. De nadruk ligt hierbij op prestatiemeting: provincies leveren harde data over aantallen hectares natuur, kilometers vaar-routes en financiële voortgang. Er is veel minder geregeld voor het verhaal achter de cijfers zoals informatie over de talrijke gebiedsprocessen waarin de gemeten prestaties worden geleverd. Het Ministerie van LNV ervaart dit steeds meer als een gemis: achterliggende verhalen zijn nodig om 'sprekende' cijfers te genereren die zowel betekenis hebben voor betrokkenen als kunnen worden beredeneerd en uitgelegd aan derden (Termeer et. al., 2008). Het verhaal achter de cijfers zou daarom een grotere rol moeten spelen in de voortgangsgesprekken tussen rijk en provincies, de Mid Term Review (MTR) van 2010 en de verantwoording aan het eind van de looptijd (2014). Dit onderzoek gaat over de vraag wat er op dit en andere punten geleerd kan worden van andere beleidsdossiers waarin rijks geld wordt gebundeld en gedecentraliseerd naar lagere overheden via een zogenaamde Brede Doel Uitkering.

Voordat we de aanleiding, probleemstelling en methode voor dit onderzoek verder uitwerken, gaan we eerst wat dieper in op een aantal begrippen die reeds de revue zijn gepasseerd en onlosmakelijk verbonden zijn met het ILG:



Brede Doel Uitkering, toezicht en verantwoording en prestatiemeting.

1.2 Begrippen

Brede Doel Uitkering



Het ILG is een voorbeeld van een Brede Doel Uitkering (BDU). Andere BDU's zijn het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), het Grote Stedenbeleid (GSB), de BDU Verkeer en Vervoer; het Actieplan Cultuurbereik en de BDU Centra Jeugd en gezin. Het bundelen van geldstromen in een BDU is een vorm van decentralisatie waarmee een vergroting van beleidsruimte van decentrale overheden wordt beoogd (Algemene Rekenkamer 2006)¹. De decentrale overheid krijgt bestedingsvrijheid en ruimte voor eigen afwegingen binnen kaders van de rijksoverheid. De verwachting die hieraan ten grondslag ligt is dat een integrale, gebiedsgerichte uitvoering de meeste efficiënte manier is om beleid (meer in het bijzonder: rijksbeleidsdoelen) te realiseren. De rijksoverheid komt daarbij in een positie van bestuurder op afstand. Zij houdt toezicht op bestedingen en na de contractperiode vindt afrekening plaats op resultaten.

Toezicht en verantwoording

Het uitoefenen van toezicht bestaat uit het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan, interveniëren (Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen 2007). Simpel gezegd: *“toezicht beschermt bepaalde belangen in situaties waarin anderen primair verantwoordelijk zijn”* (De Ridder 2004 p. 12). Verantwoording sluit daar nauw bij aan. Hierbij ligt meer nadruk op het communicatie-element: het verantwoorden van iemands gedrag tegenover een ander en een debat daarover (Schillemans 2007). De kern van een verantwoordingsrelatie is dat *“de actor zich verplicht voelt om zijn handelen toe te lichten en te rechtvaardigen tegenover een beoordelende persoon of instantie”* (Schillemans 2007, p. 200).

Er zijn verschillende vormen van en motivaties om toezicht en verantwoording vorm te geven. Bij de BDU waarin de lagere overheid verantwoordelijk is voor de uitvoering van (rijks)beleid heeft toezicht vaak een verticaal karakter: de rijksoverheid houdt toezicht op de prestaties die de lagere overheid levert. Steeds meer specifieke uitkeringen met beleidsruimte worden echter vervangen door stortingen in

¹ De BDU is te onderscheiden van de algemene uitkering in provincie of gemeentefonds en de specifieke uitkering zonder beleidsruimte.

provincie- of gemeentefonds, waarbij alleen een horizontale verantwoordingslast overblijft. Ook is er een tendens gaande om de verticale verantwoordingslast bij BDU's tot een minimum te beperken. Ondertussen is er na de commissies d' Hond en Ladders een bestuursovereenkomst gesloten waarin het rijk het voornemen uit om terughoudend te zijn in het gebruik van verantwoording en toezicht (Bestuursakkoord rijk en provincies 2008, p. 6)².

Prestatiemeting

Er is de laatste jaren een tendens om het toezicht van de hogere overheid in BDU's te beperken tot prestaties/output, waarbij de bemoeienis van de hogere overheid bij de uitvoering steeds kleiner wordt. De decentrale overheid hoeft zich alleen nog te verantwoorden over de geleverde prestaties³. De centrale gedachte achter prestatiesturing is eenvoudig: een overheidsorganisatie formuleert beoogde prestaties en geeft aan hoe deze prestaties kunnen worden gemeten door prestatie-indicatoren te definiëren (De Bruijn 2002). De gedachte is dat output beter meetbaar is dan finale effecten van beleid en dat er op kan worden gestuurd. Voordelen van prestatiemeting voor een verantwoording zijn:

- De informatie is geobjectiveerd;

- De informatie is goed communiceerbaar;
- De informatie kan ieder jaar op hetzelfde moment worden aangeleverd

(De Bruijn 2002, p. 142).

Aan het wel of niet realiseren van prestaties zijn bij prestatiemeting vaak financiële gevolgen verbonden (De Bruijn 2002, p. 141). Na oordeelsvorming over de geleverde prestaties vindt dan afrekening plaats, in de vorm van een beloning of sanctie.

1.3 Aanleiding

Indachtig de uitgangspunten van prestatiesturing ligt in de informatievoorziening van het ILG sterk de nadruk op prestatiemeting. Hiervoor zijn gedetailleerde formats ontwikkeld en afspraken gemaakt in de bestuursovereenkomsten. Provincies kunnen bovendien alleen afgerekend worden op prestaties en niet op de wijze waarop zij deze tot stand brengen of op de uiteindelijke effecten van hun inspanningen (outcome en impact).

Directe aanleiding voor deze studie zijn de eerste ervaringen met de ILG-voortgangsrapportages van provincies in 2008. Betrokkenen van het ministerie van LNV merkten dat

² Denk aan de invoering van SISA (Single Information, Single Audit) bij alle specifieke uitkeringen: informatie wordt zoveel mogelijk toegankelijk voor zowel horizontaal als verticaal toezicht, zodat gegevens maar één keer hoeven te worden verstrekt (Commissie Ladders 2008, p. 12).

³ De introductie van prestatiesturing in interbestuurlijke verhoudingen is een direct gevolg van de invoering van de VBTB-systematiek (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) op landelijk niveau (Fleurke 2006, p. 28).



het lastig was betekenis te geven aan de kale voortgangsgegevens, terwijl daaraan wel behoefte was, bijvoorbeeld voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Vooral nog circuleren echter uiteenlopende ideeën over wat onder een dergelijke toelichting op de cijfers dan wel procesinformatie moet worden verstaan. Betrokkenen noemen:

- Inkleuring van de cijfers met voorbeelden, visuele presentaties, kaartbeelden (ook wel 'praatje-plaatje' genoemd).
- Informatie over uitvoeringsprocessen en -relaties.
- Informatie over de resultaten: in hoeverre worden de (operationele) beleidsdoelen gehaald?
- Verklaringen voor de mate van realisatie: Waarom is er bijv. nog weinig EHS ingericht? Welke concrete knelpunten spelen er?
- Informatie over de effectiviteit van het sturingsmodel; de mate waarin bijvoorbeeld sectorale doelen worden gekoppeld in een integrale aanpak en de mate waarin een multiplier effect optreedt (provinciale en andere publieke en private investeringen, uitgelokt door inzet rijks geld).

Bovendien spelen verschillende motieven een rol. Naast een betere informatievoorziening aan Tweede Kamer en Provinciale Staten gaat het om het tijdig signaleren van

knelpunten in de uitvoering, de bijstelling van bestuursovereenkomsten en het etaleren van successen voor de politieke besluitvorming over de toekomst van het ILG.

Een tweede aanleiding voor deze studie zijn de vrij summiere afspraken over 'procesinformatie' uit de ILG-bestuursovereenkomsten tussen rijk en provincies. Hierin staat dat provincies bij de Mid Term Review, halverwege de looptijd van het ILG, het rijk onder meer moeten informeren over het uitvoeringsproces in de jaren 2007-2009, de samenwerking tussen het rijk, de provincie en relevante andere in de gebieden opererende overheden en organisaties en de uitvoering door rijksdiensten. Onduidelijk is echter waaruit de informatie precies bestaat, waar die toe dient en op welke wijze die moet worden gepresenteerd. Dit staat in schril contrast met de gedetailleerde wijze waarop de afspraken over informatie over prestaties en bestedingen in de bestuursovereenkomsten wordt beschreven.

Deze vragen en overwegingen zijn niet nieuw. In andere beleidsdossiers met BDU's zijn interessante ervaringen opgedaan met informatievoorziening en verantwoording. Bij het maken van keuzes over de functie, inhoud en vorm van procesinformatie in het informatie- en verantwoordingsproces van het ILG kunnen deze ervaringen inspiratie bieden.

1.4 Probleemstelling

Doel van het onderzoek is de ervaringen uit twee andere dossiers met BDU's met informatievoorziening en verantwoording te vertalen naar de ILG-praktijk. Speciale aandacht gaat hierbij uit naar de rol en inhoud van zogenaamde procesinformatie.

Deze doelstelling kan worden uiteengelegd in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe verloopt de verantwoording tussen rijk en provincies in het ILG: wat zijn de relaties tussen partijen, wat is de inhoud van informatievoorziening en verantwoording (incl. procesinformatie) en hoe is het proces georganiseerd?
2. Hoe verloopt de verantwoording in twee vergelijkbare Brede Doel Uitkeringen: wat zijn de relaties tussen partijen, wat is de inhoud van informatievoorziening en verantwoording (incl. procesinformatie) en hoe is het proces georganiseerd?
3. Wat zijn de belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen de informatievoorzienings en verantwoordingspraktijk van het ILG en de twee andere processen en wat kan het Ministerie van LNV hiervan leren?

1.5 Methode

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is de volgende aanpak gevolgd. Eerst is een analysekader ontwikkeld voor het analyseren van de ervaringen met informatievoorziening en verantwoording in het ILG en twee vergelijkbare beleidsdossiers. Belangrijk uitgangspunt hierbij was dat het analysekader toelaat de rol van procesinformatie *in context* te bestuderen. Procesinformatie kan alleen een positieve bijdrage leveren als het goed is ingebed in het bredere proces van informatievoorziening en verantwoording. Inzicht in dit proces is dus nodig om aanbevelingen te doen over de rol van procesinformatie.

Vervolgens zijn de eerste ronde voortgangsgesprekken en –rapportages ILG en de voornemens voor de Mid Term Review en eindverantwoording geanalyseerd. Bronnen waren documenten (zoals de bestuursovereenkomsten) en interviews met vijf betrokkenen van LNV en een provinciale betrokkene. Bovendien zijn relevante leerbijeenkomsten van LNV over het ILG bijgewoond en geobserveerd.



Tegelijkertijd is een quick scan gemaakt van mogelijke beleidsdossiers voor de vergelijking. De criteria om tot een keuze hieruit te komen waren:

- Het moet een brede doeluitkering zijn, vergelijkbaar met ILG: geld gebundeld naar de decentrale overheid, met als doel de regionale/lokale afwegingsruimte te vergoten en integrale uitvoering mogelijk te maken⁴.
- In de informatievoorziening en verantwoording moet procesinformatie (in de breedste zin van het woord) een rol spelen.

Op basis van deze criteria zijn de volgende dossiers uitgekozen voor nadere analyse: Het Grote Stedenbeleid (GSBIII) (inclusief het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) en het Actieplan Cultuurbereik. Gezamenlijk bieden deze dossiers onder meer ervaringen met verschillende vormen van informatievoorziening en verantwoording.

Voorbeelden zijn:

- (Onafhankelijke) procesevaluatie (Actieplan Cultuurbereik 1e periode);
- Mid Term Review (gecombineerd met beleidsdoorlichting) (GSBIII);
- Mid Term Review uitgevoerd door Commissie (Actieplan Cultuurbereik);

- Gebruik van een procesmonitor (ISV1);
- Verantwoording gericht op toerekenbaarheid/ beslissboom (ISV1);
- Stadsgesprekken (GSB).

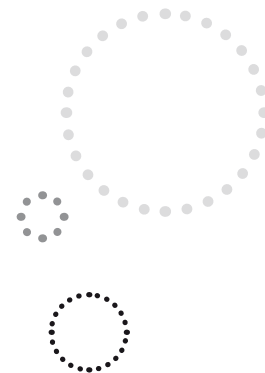
Daarna zijn beide dossiers geanalyseerd, aan de hand van een documentenanalyse en enkele diepte interviews met relevante betrokken actoren.

Tenslotte zijn de bevindingen uit het ILG geconfronteerd met het GSBIII en Actieplan Cultuurbereik.

1.6 Opbouw van het rapport

In dit rapport wordt de informatievoorziening en verantwoording van het ILG geconfronteerd met twee andere dossiers: het Grote Stedenbeleid en het Actieplan Cultuurbereik. In hoofdstuk 2 wordt het kader voor de analyse van de informatieprocessen van de drie verschillende BDUs geschetst. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 komen de afzonderlijke dossiers aan de orde: ILG (hoofdstuk 3), GSB (hoofdstuk 4) en het Actieplan Cultuurbereik (hoofdstuk 5). In deze hoofdstukken wordt eerst het dossier kort geïntroduceerd en vervolgens het verloop van het informatievoorzieningstraject geschetst. Hierna vindt een analyse plaats, waarin we aandacht besteden aan de relaties tussen de overheden, het

⁴ Dit betekent dat algemene uitkeringen in provincie - of gemeentefonds of specifieke uitkeringen zonder beleidsruimte niet in het selectieproces zijn betrokken.



procesontwerp en de typen informatie die een rol spelen in het informatietraject. In hoofdstuk 6 bespreken we de belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen de informatievoorziening en verantwoordingspraktijk van het ILG en de twee andere dossiers en wat LNV hiervan kan leren.



2

ANALYSEKADER INFORMATIEVOORZIENING EN
VERANTWOORDING BIJ STUREN OP AFSTAND



2.1 Inleiding

De sturingsfilosofie van een BDU brengt nieuwe toezichts- en verantwoordingsprocessen met zich mee tussen betrokken partijen. Wij gaan ervan uit dat deze processen verschillende dimensies hebben: een relationele dimensie, een organisatorische dimensie (spelregels) en een inhoudelijke dimensie. Aan de hand van deze dimensies kunnen zowel het procesontwerp als het daadwerkelijke verloop van informatievoorziening en verantwoording worden geanalyseerd. In deze paragraaf wordt uitgewerkt wat we onder deze dimensies verstaan en welke concepten en aandachtspunten dit oplevert voor de analyse van de informatieprocessen van de drie verschillende BDUs in de volgende hoofdstukken.

2.2 Procesdimensies

Een multi-actor (beleids)proces kan worden geanalyseerd aan de hand van verschillende dimensies (vrij naar: Van Tatenhove et al. 2000; Arts en Leroy 2003; Arts en Leroy 2006). Ten eerste zijn de spelers en hun onderlinge relaties en afhankelijkheidsverhoudingen van belang. Ten tweede is de inhoud van belang: waar gaat het over? Welke doelen streven de actoren na? Welke discoursen spelen een rol? Ten derde zijn spelregels tussen de actoren van belang. Dit zijn formele en informele regels bijvoorbeeld over wie,

waarover mag meebeslissen, wie welke verantwoordelijkheid heeft en hoe actoren met elkaar om dienen te gaan. De dimensies zijn nauw met elkaar verbonden. Veranderingen in de ene dimensie (bijvoorbeeld een nieuwe actor treedt toe) werken vroeger of later door in de andere dimensies (het discours verandert of er worden nieuwe spelregels geïntroduceerd).

De genoemde dimensies kunnen ook worden benut bij het ontwerp van een proces. Het gaat dan om het invullen van de verschillende dimensies in onderlinge samenhang. Bij verantwoording in het ILG gaat het dan om het vinden van een balans tussen:

- De relatie waarbinnen voortgangsoverleg en verantwoording plaatsvinden met daarin de rollen van de provincies en het rijk;
- De inhoud van de verantwoording;
- De spelregels van het verantwoordingsproces (zie ook: KPMG 2008).

2.2.1 Relaties

Bij een BDU sluiten rijk en provincies of gemeenten meestal een contract voor een meerjarige periode over de uitvoering van rijksdoelen. Dit zegt echter nog niets over de precieze relaties tussen beide contractpartners. Deze verhouding is



vooral afhankelijk van de opvattingen van partijen over de afspraken uit het contract (Kamphorst 2008; Van Ark 2005). Volgens een instrumenteel perspectief moet het contract compleet worden nageleefd. In combinatie met prestatiesturing krijgen de relaties het karakter van opdrachtgever - opdrachtnemer. De opdrachtnemer krijgt de vrijheid de overeengekomen prestaties naar eigen inzicht te realiseren en legt daarover achteraf verantwoording af. De opdrachtgever is toezichthouder en controleert of de prestaties volgens afspraak worden geleverd. Verticaliteit in de relatie overheerst. Volgens een relationeel perspectief op contracten zijn beide partijen gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de gemaakte afspraken. Partijen zijn gelijkwaardige partners, die gezamenlijk uitvoering geven aan het contract. Horizontaliteit in de relatie overheerst.



Een ander aspect van de relationele dimensie is wie aan wie verantwoording aflegt. Bij BDU's ligt de nadruk op verticale verantwoording: dit is rekenschap die wordt afgelegd aan een hiërarchisch bovengeschiedte toezichthouder. Het gaat hierbij om interbestuurlijk toezicht van een hogere op een lagere overheid. Redenen voor verticale verantwoording bij BDU's zijn:

- De minister moet te allen tijde zekerheid hebben over de naleving van de voorwaarden aan het geld verbonden

den (Algemene Rekenkamer 2006, p. 22).

- De beschikbare informatie op rijksniveau moet toereikend zijn voor evaluatie van het beleid (Algemene Rekenkamer 2006, p. 22).
- Kwaliteitsbewaking (Fleurke 2006, p. 26).
- Het kunnen verantwoorden van de resultaten die geboekt zijn met rijks gelden bij het parlement (Fleurke 2006, p. 22).

De verantwoording die wordt afgelegd aan een niet-hiërarchisch bovengeschiedte heet horizontale verantwoording. Hierbij gaat het om verantwoording binnen een bestuurslaag, van B&W aan gemeenteraad of van GS aan PS. Dit komt ook voor bij BDU's.

Hoewel verticale verantwoording inherent is aan een BDU wordt vanuit een relationeel perspectief vaak getracht de verticale verantwoordingslast te beperken, bijvoorbeeld door aan te sluiten bij informatiestormen uit de horizontale verantwoording. Bij een puur instrumenteel perspectief kan de verantwoordingslast flink oplopen. Een BDU met verticale verantwoording brengt andere relaties tussen de betrokken overheden met zich mee dan een meer horizontaal georganiseerde verantwoording.

Ook belangrijk voor de relaties is de vraag wiens beleid er wordt uitgevoerd. Wanneer de lagere overheid verplicht rijksbeleid uitvoert (medebewind), zal er meer sprake zijn van verticaal toezicht en opdrachtgever - opdrachtnemerrelaties, dan wanneer er sprake is van gezamenlijke opgaven of een bijdrage van het rijk aan beleid van een lagere overheid.. Dan is er meer sprake van partnerschap dan van opdrachtgever- opdrachtnemerrelaties. Dit maakt de toezichtrelatie gelijkwaardiger: partijen spreken elkaar aan op elkaars handelen en de nadruk ligt meer op uitwisselen dan op verantwoorden.

2.2.2 Spelregels

Er zijn diverse spelregels die het proces van informatievoorziening en verantwoording structureren zoals regels over planning, toegangsregels, positieregels en omgangsregels (Klijn 1996). Deze regels bepalen achtereenvolgens wat wanneer plaatsvindt, wie meedoet, welke posities betrokken mogen innemen en hoe betrokken met elkaar omgaan.

Bij toezicht en verantwoording in BDU's wordt over het algemeen de volgende fasering aangehouden (vrij naar De Ridder 1988 en 2004; Schillemans 2007):

- *Informatiefase*: Hierin gaat het om verwerving van relevante informatie. De toezichthouder blijft op de hoogte

van het handelen van de onder toezicht gestelde door communicatie. In deze fase komt hooguit informatie over de voortgang van resultaten en potentiële problemen hierbij aan bod (Veltman 1992 in Scheuten 2006).

- *Verantwoordingsfase*: De verantwoordingsfase bestaat op de eerste plaats uit een *beoordelingsfase* waarin de toezichthouder beoordeelt of de handelingen en voornemens stroken met wat daarover is afgesproken. Op de tweede plaats is er een *debatfase*: hoor en wederhoor tussen de uitvoerende actor en de toezichthouder. De uitvoerende actor kan zijn gedrag zo nodig verklaren, toelichten en verdedigen. Tenslotte is er de *interventiefase*. Hierin heeft de toezichthouder de mogelijkheid om te beïnvloeden/sancties op te leggen.

Spelregels bepalen ook wie er betrokken zijn bij het toezicht en de informatie en verantwoording. Bij BDU's zijn hogere en lagere overheden de primair betrokkenen maar er kunnen ook rollen zijn voor externe evaluatoren of onafhankelijke visitatiecommissies. Positieregels bepalen vervolgens de verantwoordelijkheids- en taakverdeling tussen actoren. Bij verantwoording in BDU's is het bijvoorbeeld van belang wie welke informatie moet leveren en wie de agenda van voortgangs- of verantwoordingsgesprekken bepaalt.



Tenslotte zijn de omgangsregels van belang. Ligt de nadruk op beoordelen en afrekenen of op het op gang brengen van een gesprek waarin ruimte is toelichting en uitleg van de opdrachtnemer? Is de omgang overwegend formeel of is er ook ruimte voor informele uitwisseling? Uiteraard hangt de invulling van deze spelregel sterk samen met het eerder genoemde relationele dan wel instrumentele perspectief op contracten en de vigerende verhoudingen.

2.2.3 Inhoud



Hier gaat het om de vraag welke inhoudelijke thema's centraal staan in het proces van informatievoorziening en verantwoording, Verticale verantwoording bij BDU's vindt in elk geval plaats over de besteding van gelden. Dit betekent dat de uitvoerende partij hierover informatie moet verstrekken. De literatuur maakt verder onderscheid tussen 'toezicht op proces' (ofwel op de beleidsvoering of het handelen) en 'toezicht op prestaties' (ofwel op output, op resultaten van handelen) (De Ridder, 1988, p. 3). Toezicht op prestaties hoort bij sturen op output of prestatiesturing, een sturingsvorm die sinds de introductie van de VBTB-systematiek (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) in Nederland steeds populairder is geworden (Fleurke 2006, p. 28). De decentrale overheid hoeft zich alleen nog te verantwoorden over de geleverde prestaties en niet op het proces waar-

langs die prestaties al dan niet tot stand zijn gekomen. Afrekenen vindt alleen op prestaties plaats en de bemoeienis van de hogere overheid bij de uitvoering is klein.

Hoewel prestatiesturing vooral stoelt op informatie over prestaties/output, zijn er meer typen informatie die een rol kunnen spelen in de informatievoorziening en verantwoording van een BDU (zie ook tabel 2.1):

- Impact: worden algemene beleidsdoelen zoals verhoging van biodiversiteit gehaald?
- Outcome: informatie over de resultaten op het beleidsterrein, bijv. hoe staat het met de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS)?
- Output: informatie over gerealiseerde beleidsprestaties, zoals aangekochte of ingerichte hectares EHS.
- Input: hoeveel geld of capaciteit wordt besteed aan de realisatie van prestaties?
- Procesinformatie: inzicht in uitvoeringsprocessen ter verklaring van prestaties en resultaten.

Bij het vaststellen van impact, outcome, output en input ligt de nadruk veelal op herhaalde metingen op vooraf vastgestelde indicatoren en kwantitatieve informatie. Voor het beoordelen van impact, outcome, output en input worden deze metingen afgezet tegen streefwaarden.

MJP2/ILG	Informatie over	Monitoring op
Algemene beleidsdoelstelling (maatschappelijk gebruik/behoud en ontwikkeling van waarden)	Impact/ (maatschappelijk) effect	Effectindicatoren
Operationele doelstelling (inrichting / kwaliteit landelijk gebied)	Outcome/ resultaat	Resultaatindicatoren
Prestatie (directe resultaten inspanning; inzet van instrumenten; acties)	Output/ beleidsprestaties	Prestatie-indicatoren
Beschikbaar budget	Input	Besteed budget
Uitvoeringsrelaties en -processen	Uitvoeringsrelaties – en processen	-

Tabel 2.1 Relaties tussen onderdelen MJP2/ ILG en typen informatie en monitoring

Procesinformatie is meestal kwalitatief van aard en is over het algemeen gericht op:

1. verklaring van mate van resultaat uit verloop uitvoeringsprocessen en inrichting uitvoeringsorganisatie. Denk aan beantwoording van vragen als: Waarom is doelbereik op sommige onderdelen beter dan op andere? Welke slaag- en faalfactoren kent het beleid?
2. 'werking' van de sturingsfilosofie (de veronderstellingen waarop de sturingsaanpak is gebaseerd). Achter BDU's zit de aanname dat lokale overheden meer maatwerk leveren en slagvaardiger kunnen optreden en rijksdoelen hierdoor beter/snelser kunnen bereiken dan het rijk. Deze veronderstelde verbanden kunnen worden getoetst.

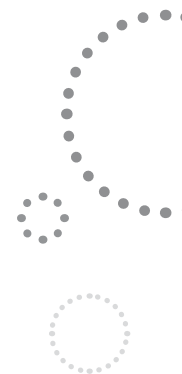
3. de mate waarin bepaalde procesdoelen zijn bereikt. Het aangaan van een specifieke uitkering met beleidsruimte vergt nieuwe manieren van werken, die soms expliciet als procesdoelen worden geformuleerd zoals meer samenwerking, zelforganiserend vermogen en integraliteit. Deze processen kunnen worden geëvalueerd door hierover informatie te verzamelen en af te zetten tegen geoperationaliseerde procesdoelen.

Het type informatie is idealiter afhankelijk van het doel van het verantwoordingsmoment. Wanneer men tussentijds wil kunnen bijsturen volstaat outputinformatie niet maar is inzicht nodig in het gedrag van de uitvoerder en redenen achter de bereikte resultaten (Scheuten 2006). Maar ook bij



de eindafrekening wanneer de toezichthouder een oordeel moet vormen over de mate waarin de decentrale overheid verantwoordelijk kan worden gesteld voor de uitkomst is inzicht in de achtergronden van resultaten nodig. Deze kunnen liggen in onvoorziene externe ontwikkelingen of uitvoeringsproblemen.







3

ERVARINGEN UIT HET INVESTERINGSBUDGET
LANDELIJK GEBIED



3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de informatievoorziening en verantwoording in het Investeringsbudget Landelijk Gebied tot begin 2009. Het ILG is een BDU waarover in 2007 bestuursovereenkomsten zijn gesloten tussen rijk en provincies met heldere output afspraken in de vorm van meetbare prestaties (zoals aantallen hectares natuur). Het ILG-proces zit begin 2009 in de informatiefase. De informatievoorziening is vooral gericht op het meten van de voortgang op de afgesproken prestaties. In 3.2 gaan we in op de kenmerken van het ILG. In 3.3 volgt een beschrijving van het proces van informatievoorziening en verantwoording. Het hoofdstuk wordt in 3.4 afgesloten met een analyse van de relaties in en de spelregels en inhoud van de informatievoorziening en verantwoording in het ILG.

3.2 Investeringsbudget Landelijk Gebied

Op 18 december 2006 maakten Minister Veerman en 12 provincies afspraken over wat het ministerie van LNV 'de grootste decentralisatie van de afgelopen jaren' noemt. Het persbericht bij de lancering spreekt zelfs van een 'stille revolutie in het beleid voor het landelijk gebied'⁵. De operatie behelst een bundeling van ruim 3 miljard aan rijksmiddelen voor de inrichting van het landelijk gebied in het Investeringsbudget Landelijk Gebied en een overdracht van

verantwoordelijkheden aan provincies. Hiermee wordt een slagvaardiger aansturing van het landelijk gebied beoogd.

Deze decentralisatie operatie kent een lange en moeizame voorgeschiedenis. Reeds in 1997 begonnen LNV en VROM aan het project Ontstapelen en Ontschotten gericht op een drastische vermindering van het aantal rijksbeleids- en gebiedscategorieën en een vereenvoudiging van de financiële regelingen voor het landelijk gebied. In 1999 kwamen rijk en provincies een zogenaamd nieuw sturingsmodel voor de gebiedsgerichte inrichting van het landelijk gebied overeen waarin de uitgangspunten van ontstapelen en ontschotten terugkwamen. Andere uitgangspunten waren: het rijk stuurt op hoofdlijnen en toetst op resultaat en de provincies zijn regisseur van de gebiedsgerichte uitvoering. Dit sturingsmodel mondde uit in uitvoeringscontracten tussen rijk en provincies en het opgaan van bestaande gebiedsgerichte subsidieregelingen in één regeling (SGB) in 2001. Al snel loopt dit sturingsmodel echter averij op. Het vigerende beleidskader, bestaande uit een ingewikkeld systeem van beleidscategorieën, -regelingen en instrumenten, blijkt zich slecht te verhouden tot de wens heldere, afrekenbare afspraken te maken. Van het beloofde ontstapelen en ontschotten komt bovendien weinig terecht. Dit leidt tot nieuwe initiatieven voor vereenvoudiging van het beleidskader en bundeling

⁵ Persbericht Ministerie van LNV, Stille revolutie in aanpak landelijk gebied, 18 december 2006.



van geldstromen die uiteindelijk leiden tot het Investeringsbudget Landelijk Gebied (Boonstra 2004).

Het ILG is wettelijk verankerd in de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) die sinds 1 januari 2007 van kracht is. De wet regelt hoe programmering, financiering en uitvoering van het rijksbeleid moeten plaatsvinden en bevat nieuwe instrumenten voor wettelijke herinrichting en kavelruil.



De rijksdoelen die moeten worden gerealiseerd met het ILG staan in de Agenda Vitaal Platteland en het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007-2013 (Ministerie van LNV et al., 2006). Het gaat daarbij onder meer om doelen op het gebied van natuur (Ecologische Hoofdstructuur, particulier natuurbeheer), ruimtelijke structuur van de landbouw, recreatie (fietsroutes), landschap (nationale landschappen) en reconstructie (verplaatsing intensieve veehouderijbedrijven). In het Meerjarenprogramma 2 staan de prestaties en budgetten die voor de eerste ILG-periode beschikbaar zijn. Vervut het meeste geld gaat naar natuur. Provincies hebben hun doelstellingen vastgelegd in provinciale Meerjarenprogramma's (pMJP's). Rijk en individuele provincies onderhandelden vervolgens over de inhoud van de bestuursovereenkomsten: de te leveren provinciale prestaties en de bijdrage van het rijk. Naast geld (3,2 miljard euro) heeft het rijk ook

DLG capaciteit (5,7 miljoen uren) ter beschikking gesteld aan provincies.

3.3 Proces van informatievoorziening en verantwoording

Voortgang

Het ILG-proces bevindt zich begin 2009 formeel in de informatiefase. In 2010 is een Mid Term Review gepland maar in de twee jaar daaraan voorafgaand moeten provincies al voortgangsinformatie verstrekken aan het rijk en vinden voortgangsgesprekken plaats. Provincies vullen hiertoe jaarlijks een voortgangsrapportageformat in met eigen monitoringsgegevens en gegevens van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en de Dienst Regelingen (DR). Dit format is gebaseerd op de afspraken in de bestuursovereenkomst en is bedoeld voor het verzamelen van kwantitatieve gegevens over de voortgang van prestaties per provincie en financiële voortgang. De individuele voortgangsrapportages komen jaarlijks op 1 april binnen bij het Rijks Coördinatie Team (RCT). Het RCT bestaat uit stafleden, de ILG-frontofficers van de Directie Regionale Zaken (DRZ) van LNV en een backoffice bestaande uit de beleidsdirecties van LNV, VROM en V&W. Het RCT is verantwoordelijk voor de voorbereiding van de voortgangsrapportages en -gesprekken. Het RCT

bundelt de voortgangsrapportages en sluit deze door naar de beleidsdirecties en het Managementoverleg ILG (MILG) met de vraag wat opvallende zaken zijn en wat er moeten worden geagendeerd in bestuurlijke voortgangsoverleggen met de provincies. Directie Platteland (DP) zorgt gelijktijdig voor opname van de gegevens in de Monitor AVP (Ministerie van LNV et al. 2008)

In het voorjaar van 2008 zijn de eerste ervaringen opgedaan met het invullen van het ILG-rapportageformat. Hierbij kwamen diverse kinderziekten aan het licht: de per 1 april ingediende formats waren onvolledig ingevuld en onduidelijkheid over definities leidde tot 'rare' getallen en deed afbreuk dit aan de vergelijkbaarheid tussen provincies. Nadat provincies eerst zelf een poging hebben gedaan om de cijfers aan vullen, heeft LNV/DP in de zomer van 2008, met goedkeuring van het Inter Provinciaal Overleg (IPO), de achterliggende gegevens opgevraagd bij DLG en DR. Hiermee is de rapportage verbeterd en kon deze als basis dienen voor de kabinetsreactie voor de Tweede Kamer. De kabinetsreactie is een bijlage bij de begroting en maakt deel uit van de begrotingscyclus. Verantwoordelijk zijn de gezamenlijke budgethouders.

Een ander probleem was dat rijk en provincies niet hadden afgesproken hoe de toelichting op de cijfers er uit moest zien. Iedere provincie deed dit anders. Uiteindelijk is toelichting in de rapportage van 2008 geschreven door DRZ en bevat een algemene beschouwing over knelpunten en zorgen bij de uitvoering van de bestuursovereenkomsten (bv. lage grondmobiliteit, tekortschietende financiële dekking ILG, ontstaan nieuwe schotten), een samenvattende beschrijving van de realisatie per hoofddoelstelling in de verschillende provincies, verklaringen voor het achterlopen van sommige prestaties en opmerkingen over de rapportagediscipline van provincies⁶.

Op basis van deze ervaringen hebben provincies en rijk een Handboek Voortgangsrapportages ontwikkeld. Het handboek geeft onder meer inzicht in de gehanteerde definities en begrippen en omvat een digitale invoermodule. Aanvankelijk zou het handboek ook instructies omvatten voor de toelichting op de cijfers in de voortgangsrapportage. Maar hiervoor is uiteindelijk niet gekozen omdat hierover geen afspraken zijn gemaakt in de bestuursovereenkomsten. Er is volstaan met het geven van ruimte voor een toelichting per prestatie (per regel van het format) en een algemene toelichting (onderaan het format). Ook zijn er suggesties gedaan over wat de toelichting zou kunnen

⁶ Bijdrage RCT/Regiodirecteuren ILG voortgangsrapportages, 2008.



omvatten. Zo kunnen per prestatie oorzaken, signalen voor het rijk, verwachtingen, acties en of prioriteiten voor het volgende jaar worden beschreven. Op dezelfde plek is er ook plaats voor beschrijvingen van successen in aanpak of fysieke resultaten in het veld. Bij de algemene toelichting kan een een algemene indruk over de voortgang, politieke signalen en agendapunten voor regionaal bestuurlijk overleg worden opgenomen (Ministerie van LNV 2009).



Naast het verstrekken van voortgangsinformatie vinden jaarlijks voortgangsgesprekken plaats tussen rijk en provincies. Deze hebben een ambtelijke en bestuurlijke component. Er is ambtelijk vooroverleg tussen de front officers en hun provinciale counterparts over de ingevulde formats. Als er punten overblijven voor gesprek dan vindt dat plaats tussen de gedeputeerde en de vestigingsdirecteuren van DRZ. Op grond van de voortgangsgesprekken wordt een bevindingenrapport geschreven dat input is voor de kabinetsreactie. Verder is er driejaarlijks bestuurlijk overleg tussen de Ministers van LNV en VROM en het IPO over de voortgang en komt de voortgang ook aan bod in de reguliere gesprekken tussen vestigingsdirecteuren van DRZ en de gedeputeerden en tussen front-officers en hun provinciale counterparts.

In alle provincies zijn in 2008 bestuurlijke voortgangsgesprekken gevoerd en ambtelijke vooroverleggen. De basis voor deze gesprekken vormden de ingevulde voortgangsformats van de provincies. De bestuurlijke voortgangsoverleggen ILG waren meestal een onderdeel van een regulier gesprek tussen de vestigingsdirecteur DRZ en LNV.

Opvallend is dat hoewel het rijk en een aantal provincies vinden dat het voortouw in de voortgangsgesprekken van de provincies moet komen (KPMG, 2008), het initiatief en de agendavorming voor de gesprekken in 2008 grotendeels bij LNV lag. Een provincie als Overijssel vindt de voortgangsgesprekken zelfs overbodig.

In de ambtelijke gesprekken lag de nadruk op de kwaliteit van de informatievoorziening. In het gesprek met de provincie Noord-Holland stond bijvoorbeeld verduidelijking van de aangeleverde voortgangsinformatie centraal met het oog op een eenduidige interpretatie. Verder was sprake van controle op volledigheid van de informatie en werden afspraken gemaakt over de levering van aanvullende gegevens. Echte voortgangsbewaking kwam minder nadrukkelijk aan bod. In de bestuurlijke gesprekken ging het daarnaast ook om 'relatiebeheer' al zijn er in bepaalde gesprekken ook kritische noten gekraakt over de voortgang.

LVN zoekt nog naar zijn de eigen rol in de voortgangsgesprekken, getuige ook een KPMG onderzoek naar de wederzijdse verwachtingen van deze gesprekken. Formeel is er een strikte scheiding aangebracht tussen voortgangsbewaking en verantwoording. Van echte verantwoording is pas sprake bij de eindafrekening. In deze fase is slechts sprake van voortgangsbewaking. Deze scheiding is lastig voor betrokkenen die redeneren vanuit een instrumenteel perspectief op prestatiesturing. In dit perspectief worden prestatieafspraken opgevat als een middel voor efficiënte en effectieve uitvoering van beleid. Afspraken staan niet ter discussie en toezicht krijgt de vorm van controle en beoordeling (Kamphorst, 2008). Een respondent: *"Je zit [in de voortgangsgesprekken] in een heel moeilijke positie want je kunt niet anders doen, dan ze [de provincies] vertrouwen en geloven wat ze zeggen. En dat is de worsteling: tot hoe ver kan en mag ik doorvragen en met de vinger omhoog. Want je hebt de positie niet om dat te doen, je hebt geen machtsmiddelen om iets af te dwingen."*

Een complicerende factor vanuit dit perspectief is dat de prestaties over 7 jaar zijn afgesproken. LVN's voortgangsverwachtingen zijn weliswaar gebaseerd op een lineaire programmering, maar dit is niet realistisch. Hierdoor kan LVN provincies bij voortgangsoverleg nooit echt aanspreken

op het resultaat. Provincies kunnen immers altijd zeggen, ja die prestatie loopt nu wel achter ten opzicht van de lineaire programmering, maar volgend jaar maken we een inhaalslag.

Andere respondenten redeneren meer vanuit een relationeel perspectief op prestatiesturing. Hierin zijn afspraken een middel om gezamenlijke intenties vast te leggen en kunnen in overleg bijgesteld worden. Toezicht houdt je door het gesprek aan te gaan en in dit perspectief liggen toelichting en uitleg van de opdrachtnemer over de resultaten en hun achtergronden meer voor de hand (Kamphorst 2008). Een respondent: *"Landelijk gezien zitten wij sterk op loslaten. Je bent een open kanaal, een goed contact waar provincies met vragen terecht kunnen. We zijn altijd beschikbaar en dat weten ze ook. In zo'n relatie zal de [vraag om extra] toelichting niet als een teveel bemoeienis worden ervaren. Ze zullen dat wel willen toelichten, zonder in detail te gaan."*

Specifieke informatie over uitvoeringsprocessen om de mate van voortgang te verklaren kwam in de eerste ronde voortgangsgesprekken niet aan bod. Hetzelfde geldt voor procesevaluatieve vragen als: Werkt de nieuwe sturingsfilosofie voor het behalen van beleidsdoelen, welke meerwaarde

heeft de intergrale werkwijze, worden beleidsdoelen sneller en efficiënter bereikt?

De politieke en ambtelijke top heeft ondertussen behoefte aan meer dan alleen voortgangsinformatie over prestaties en financiën. Het MILG (overleg budgethouders ILG) wilde volgens een betrokkene dat de frontofficers en vestigingsdirecteuren vroegen naar de resultaten en hun achtergronden: *“Wat lukt wel of niet en wat maakt dat dingen wel of niet lopen?”* Daar is volgens hem weinig mee gedaan vanuit de overheersende gedachte bij de frontofficers en DRZ dat de voortgangsoverleggen geen ‘afrekenexercitie’ moesten worden, provincies hebben immers 7 jaar de tijd om de gevraagde prestaties te realiseren. Hierbij speelt volgens een respondent ook een cultuurverschil mee: *“Er is een backoffice die moet zorgen voor de verticaliteit en een front-office voor de horizontaliteit. Hierdoor ontstaat een taalprobleem.”*

Mid Term Review

De Mid Term Review vindt plaats in 2010. Ook hierbij is sprake van een combinatie van rapportage en gesprekken over de voortgang. Naast informatievoorziening is een belangrijke functie van de mid term om op basis van de voortgang van de realisatie van de prestaties te besluiten over

wijzigingen in de bestuursovereenkomst ten behoeve van de resterende uitvoeringsperiode (artikel 7, lid 3, WILG). Ook wordt er méér informatie gevraagd bij de Mid Term. Naast de voorgangsrapportage 2009 moeten provincies ook informatie verstrekken over de eigen bijdrage en die van derden. Bovendien moeten provincies naast gegevens over de geleverde prestaties ook inzicht verschaffen in de resultaten/outcome van hun inspanningen. En tenslotte moeten provincies ‘procesinformatie’ aanleveren over “de uitvoering in de jaren 2007-2009, de samenwerking tussen het rijk, de provincie en relevante andere in de gebieden opererende overheden en organisaties, de uitvoering door rijksdiensten, alsmede een vooruitblik naar het restant van deze ILG-periode.” (bron: bestuursovereenkomsten).

Net als bij de voortgangsrapportages moeten provincies de midterm rapportages naar het RCT sturen en het RCT stuurt de verzamelde MTR-rapportages met haar bevindingen naar het MILG en de beleidsdirecties. Deze maken onder leiding van DP de kabinetsreactie voor de Tweede Kamer.

De voorbereidingen op de MTR zijn bij het rijk begin 2009 nog niet echt gestart. Volgens een respondent is er bij het rijk nog geen gemeenschappelijk beeld over wat de MTR moet gaan inhouden, laat staan dat het een onderwerp van

gesprek is tussen rijk en provincies. Wel is voor de meeste respondenten duidelijk dat de MTR, in tegenstelling tot de voortgangsgesprekken, een eerste verantwoordingsmoment is waarop het rijk mag doorvragen over de resultaten. Een respondent verwacht overigens dat het verschil tussen de MTR en de voortgangsrapportages minder groot zal zijn dan aanvankelijk verwacht, omdat de voortgangsrapportages door initiatieven als het Handboek meer worden uitgebouwd.

Een ander verschil is dat het bij de MTR nadrukkelijk wel de bedoeling is dat procesinformatie aan bod komt. Een respondent: *“Bij de MTR kunnen vragen aan de orde komen als: hoe wordt omgegaan met andere partners in gebiedsgerichte projecten? Hoe is de samenwerking met andere, private en publieke, partners? Informatie over hoe provincies de samenwerking beleven met DLG en DR. Zijn die voor verbetering vatbaar? Werkt de integrale aanpak? Brengt die dingen beter tot stand? Of kost de integrale aanpak juist meer tijd? Zijn er dan andere voordelen?”* De functie van deze procesinformatie is vooral verbetering van de uitvoering in de resterende ILG-periode.

Ondertussen worden steeds meer vragen en knelpunten door Minister en gedeputeerden doorgeschoven naar de

MTR zoals de normkostendiscussie, nulmeting op de kaart etc., waardoor het (politieke) gewicht van dit moment toeneemt. Het is daardoor de vraag in welke mate feitelijke voortgangsinformatie een rol gaat spelen in de discussie.

Eindverantwoording

De eindverantwoording vindt plaats in 2014 en bestaat uit een eindverslag, visitatie en bestuurlijke gesprekken. Het eindverslag van de provincies beslaat de gehele ILG-periode en is qua opbouw gelijk aan het de MTR.

Naast het eindverslag gaat het rijk op visitatie bij provincies. Hiervoor stelt LNV een onafhankelijk Comité van Toezicht voor de beoordeling van ILG prestaties in dat jaarlijks onder meer fysieke deelwaarnemingen gaat doen van de gerealiseerde prestaties. Het Comité geeft in ieder geval in 2014 een rapport van bevindingen af per provincie aan LNV. Er is nog discussie over de vraag of het Comité ook al in 2010 bij de MTR een officiële beoordeling moet geven. Aanleiding voor het instellen van het Comité is dat de SISA-systematiek LNV onvoldoende gedetailleerde informatie verschaft om af te kunnen rekenen op prestaties. SISA houdt in dat informatie over specifieke uitkeringen wordt opgenomen in een bijlage en meegenomen wordt bij de accountantscontrole van de jaarrekening van de provincie.



Bij de beoordeling van de financiële cijfers ILG maakt LNV overigens wel gebruik van de jaarrekening van de provincie en de bijbehorende accountantsverklaring en –rapportage inzake de bestede rijksbijdragen ILG⁷.

Naar aanleiding van het eindverslag vindt overleg plaats tussen rijk en provincies en stelt het rijk het investeringsbudget van de provincie vast. Uitgangspunt is de mate waarin de overeengekomen prestaties zijn gerealiseerd. Indien deze niet volledig zijn gerealiseerd, kan het rijk terugvorderen. De verwachting is echter dat rijk en provincies zullen afspreken dat provincies de overeengekomen prestaties als nog zullen realiseren. Ze leggen dit dan vast in de volgende ILG-overeenkomsten, zonder (extra) rijksmiddelen (Ministeries van LNV etc. 2008).



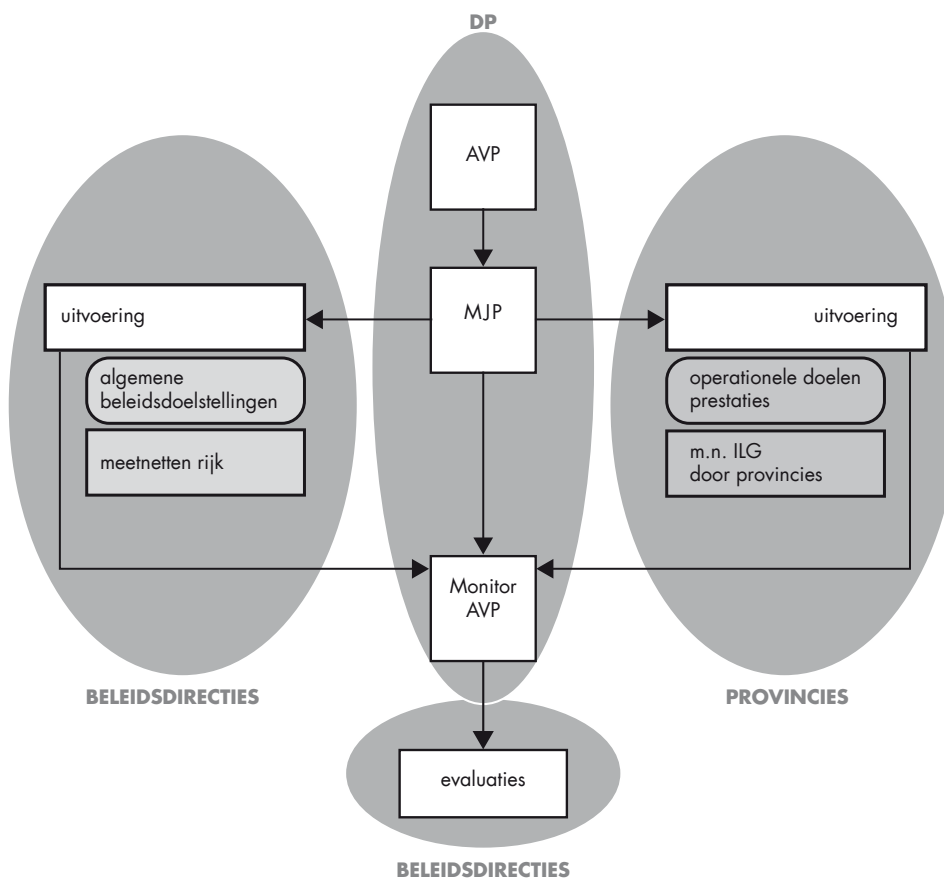
De eindverslagen van de provincies, de bevindingen van de visitaties en de uitkomst en bestuurlijk overleg zijn de basis voor de kabinetsreactie en de eindverantwoording aan de Tweede Kamer.

Monitor AVP

Bij de informatievoorziening en verantwoording in het ILG zijn provincies verantwoordelijk voor het aanleveren van informatie over de voortgang van prestaties, resultaten en

financiële bestedingen. Het rijk is verantwoordelijk voor het in beeld brengen van de effecten (impact) van het gerealiseerde beleid. Hiervoor heeft het rijk de Monitor AVP ingesteld (zie figuur 3.1). Dit monitoringssysteem moet zorgen voor de systematische inwinning, centrale opslag en presentatie van monitoringsgegevens die nodig zijn om de effectiviteit en efficiency van het plattelandsbeleid zoals vastgelegd in AVP te kunnen evalueren. De basis voor de Monitor AVP vormt het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland (MJP2) waarin de rijksdoelen voor de periode 2007 – 2013 beschreven staan (Uitvoeringsdocument Monitor AVP, 2007). De Monitor AVP is ontwikkeld en wordt beheerd door de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu (WOT N&M). De metingen op effectindicatoren vinden zowel plaats in de informatiefase als in de verantwoordingsfase: een nul- midterm- en eindmeting in respectievelijk 2007, 2010 en 2014. Evaluatie (beoordeling) van effectiviteit (impact) en efficiency gebeurt door de verantwoordelijke beleidsdirecties (Vullings 2008).

⁷ Nota Plv. Directeur Platteland, 20-01-09



Figuur 3.1 Verdeling verantwoordelijkheden Monitor AVP. Bron: beheersdoc Monitor AVP, 2007

3.4 Analyse

Relaties

De verantwoordingsrelatie tussen rijk en provincies in het ILG is verticaal: er is sprake van toezicht van een hogere overheid op lagere overheden die uitvoering geven aan gemaakte afspraken uit de bestuursovereenkomsten. Er is bovendien sprake van rijksbeleid dat door provincies moet worden uitgevoerd (medebewind). Het rijk wil op afstand sturen. De afspraken hebben daarom het karakter van prestatie-afspraken over een periode van 7 jaar. Pas bij de eindverantwoording moeten provincies hierover echt verantwoording afleggen en vindt afrekening plaats. Dit vanuit de gedachte dat het rijk als opdrachtgever zich niet langer wil bemoeien met de wijze waarop prestaties tot stand komen. Dat is aan de provincies als opdrachtnemer.

In de praktijk zijn behalve formele afspraken ook de perspectieven van betrokkenen belangrijk voor het karakter van de relatie. Bij een instrumenteel perspectief op prestatiebestuurring krijgt toezicht de vorm van controle en beoordeling en overheerst de verticaliteit. Bij een relationeel perspectief krijgt toezicht de vorm van een gesprek en overheerst horizontaliteit in de relatie. Beide perspectieven komen voor

bij LNV en strijden om voorrang. De regie over de wijze waarop informatievoorziening en verantwoording plaatsvinden ligt in ieder geval nog sterk bij LNV. Ook is er sprake van een relatief zware verticale informatie- en verantwoordingslast voor provincies. Initiatieven als het Handboek zijn echter tekenen van meer gedeelde verantwoordelijkheid en horizontaliteit.

Spelregels

In het procesontwerp is sprake van een strikte scheiding tussen het proces van voortgangsbewaking en het proces van verantwoording. Tot de eindverantwoording ligt formeel de nadruk op informatievoorziening over prestaties en financiële voortgang. Bij de eindverantwoording in 2014 is pas sprake van beoordeling en afrekening. In de praktijk verschuift de verantwoording echter naar voren. In de jaarlijkse voortgangsgesprekken blijkt het lastig een beoordelend element uit te sluiten. Bovendien vraagt de Tweede Kamer jaarlijks om voortgangsinformatie en toelichting om vinger aan de pols te kunnen houden. En bij de MTR wil LNV ook meer dan alleen maar voortgangsinformatie. Het wil ook kunnen beoordelen of de prestaties op koers liggen, welke resultaten er mee worden geboekt en of de bestuursovereenkomsten bijstelling behoeven.

Primair betrokkenen bij de informatievoorziening en verantwoording zijn het rijk (LNV) als toezichthouder en provincies als uitvoerder. Provincies moeten gegevens aanleveren aan het rijk over prestaties en financiën, die ze grotendeels krijgen van rijksdiensten. Een onafhankelijke visitatiecommissie moet de aangeleverde prestatiegegevens bij de eindverantwoording controleren en er is sprake van accountantscontrole op financiële gegevens. Het rijk is verantwoordelijk voor de monitoring en evaluatie van effecten (impact) en heeft de monitoring uitbesteed aan de WOT N&M. Er is geen sprake van externe evaluaties.

Door de bestuursovereenkomsten zijn de omgangsregels geformaliseerd: taken, rollen en interactiemomenten zijn hierin vastgelegd en partijen houden hieraan in de praktijk sterk vast. De bestuursovereenkomst is over het algemeen een effectieve hulpbron om nieuwe wensen en informatiebehoeften van de agenda te weren. Dit wil niet zeggen dat buiten de formele momenten om er geen sprake is van informele uitwisseling, vooral ingegeven door relationele motieven.

Inhoud

Informatievoorziening is een cruciaal element bij het uitoefenen van toezicht door een overheid op afstand. Tot nu toe ligt in het ILG sterke de nadruk op kwantitatieve output

informatie over prestaties, aan te leveren door provincies (zie ook tabel 3.1). Mede hierdoor is het gesprek over de betekenis van de cijfers tijdens de eerste ronde maar moeilijk op gang gekomen, terwijl daar bij het rijk wel behoefte aan is. Dit heeft geleid tot initiatieven om meer toelichting op de cijfers te krijgen.

Kwantitatieve output informatie zal naar verwachting ook een hoofdrol spelen tijdens de MTR in 2010 en de eindverantwoording in 2014. De MTR is te zien als een zwaarder opgetuigd voortgangsgesprek: naast de gebruikelijke onderdelen, moeten provincies ook informatie aanleveren over de resultaten van hun inspanningen (outcome) en de uitvoeringsprocessen en kan bijstelling van de afspraken over de resterende contractperiode plaatsvinden. Zijn er voor de prestatie- en financiële gegevens uitgebreide formats beschikbaar, de wijze waarop informatie over resultaten en uitvoeringsprocessen moet worden aangeleverd is niet geregeld in de bestuursovereenkomsten. In de eindverantwoording komt daar nog het element van beoordeling en afrekening bij. Een nieuwe bron van informatie die daarin een belangrijke rol zal spelen zijn de (kwantitatieve) bevindingen van de visitatiecommissie.



Naast de genoemde informatietypen wordt er informatie verzameld over de effecten van beleid (impact) via monitoring op effect-indicatoren. Deze gegevens spelen geen rol in de verticale verantwoording van provincies aan rijk, maar wel in de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

Het geheel overziend speelt procesinformatie een beperkte rol in het ILG. In de voortgangsformats en –gesprekken kunnen provincies een toelichting geven op de cijfers, maar in hoeverre dat procesinformatie is zoals beschreven in paragraaf 2.2.3 is de vraag. Bij de MTR moeten provincies wel informatie aanleveren over uitvoeringsprocessen. Wat die informatie precies behelst is niet nader beschreven. Er is verder geen sprake van evaluatie op procesdoelen of evaluatie van de werking van de sturingsfilosofie.



Fase/ moment	Motief	Type informatie	Methode
Informatiefase - voortgang	Inzicht in voortgang	Kwantitatieve gegevens over prestaties en bestedingen met toelichting	- Gegevensverzameling door provincies mbv. DLG/DR - Bestuurlijk overleg
Informatiefase: - Mid Term Review	Inzicht in voortgang en beoordeling of bijstelling bestuursovereenkomsten nodig is	- Kwantitatieve gegevens over prestaties en bestedingen met toelichting - Informatie over resultaten/outcome - Procesinformatie - Kaartmateriaal	- Gegevensverzameling door provincies mbv. DLG/DR - Bestuurlijk overleg
Verantwoording: - eindverantwoording	Verantwoorden, vaststelling investeringsbudget en evt. terugvordering	- Kwantitatieve en kwalitatieve informatie over prestaties, bestedingen, resultaten/outcome - Procesinformatie - Kaartmateriaal - Informatie over effecten	- Gegevensverzameling door provincies mbv. DLG/DR - Visitatie - Effectmonitoring door rijk - Bestuurlijk overleg

Tabel 3.1 Typen informatie in het ILG informatietraject



4 ERVARINGEN UIT HET GROTE STEDENBELEID

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen ervaringen met het Grote Stedenbeleid 2005- 2009 (GSBIII) aan de orde. Het GSB is een sturingsvorm waarbij door middel van een brede doeluitkering voor langere tijd gemeenten verantwoordelijk zijn voor de realisatie van beleid, waarmee onder meer rijksdoelstellingen zijn gemoeid. In paragraaf 4.2 wordt het GSB geïntroduceerd. In het informatie- en verantwoordingstraject, lopen verschillende informatiestromen. Dit proces wordt beschreven in paragraaf 4.3. Het hoofdstuk wordt in 4.4 afgesloten met een analyse van de relaties in en de spelregels en inhoud van de informatievoorziening en verantwoording in het GSB.

4.2 Grote Stedenbeleid III

Het grote stedenbeleid begon (onder het ministerie van BZK) in 1995 om de sociale en economische functies van de grote steden te versterken. Afspraken tussen het rijk en de vier grote steden werden vastgelegd in een convenant (Fleurke 2006). Daarbij sloten zich later 15 andere steden aan. Het programma bestond uit subsidieaanvragen op de terreinen leefbaarheid, jeugd en onderwijs, zorg en veiligheid. In de tweede GSB periode (1999-2004) is aan de sociale en economische pijler van het GSB een fysieke pijler toegevoegd, omdat men vond dat de fysieke aanpak

van achterstandswijken bij de sociale en economische problematiek moest worden betrokken (Fleurke 2006). Deze fysieke pijler was een brede doeluitkering van het rijk aan gemeenten op het gebied van stedelijke vernieuwing (de opvolger van de stadsvernieuwing): het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV1) (2000 - 2004).

In de derde periode van het Grote Stedenbeleid (GSBIII) werden ook de subsidies voor de sociale en economische pijler gebundeld in een brede doeluitkering. De procedures tussen de drie BDUs - het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing en de brede doeluitkeringen Sociaal, Veiligheid en Inburgering en Economie – zijn daarbij gelijkgetrokken.

Op centraal niveau werd een beleidskader opgesteld (onder supervisie van de minister van grote stedenbeleid, BZK), met medewerking van de betrokken ministeries (VROM, EZ, VWS, Justitie en BZK) en de betrokken steden (Fleurke 2006). Met het aantreden van het kabinet Balkenende IV, februari 2007, is tussentijds de verantwoordelijkheid voor het GSB overgegaan van BZK naar VROM. Het GSB III heeft als missie: *“Rijk en steden willen komen tot een stad die veilig is en die voldoet aan de steeds hogere eisen van bewoners, bedrijven, instellingen, bezoekers en recreanten. Het streven is een economisch vitale stad, met*

hoogwaardige vestigingslocaties en een hechte sociale samenhang. Een stad die werk biedt aan wie dat zoekt” (TK 2007).

Op basis van deze missie zijn vijf outcome doelstellingen geformuleerd:

- verbetering van de objectieve en subjectieve veiligheid;
- verbetering van de fysieke kwaliteit van de samenleving;
- verbetering van de sociale kwaliteit van de samenleving;
- het binden van midden- en hoge inkomens;
- het vergroten van de economische kracht (TK 2007).

Er zijn voor de periode 2005-2009 met 31 steden afspraken gemaakt (TK 2007). De overkoepelende doelstellingen zijn door rijk en steden gezamenlijk geformuleerd, maar steden bepalen daarbinnen hun eigen ambities in een meerjaren ontwikkelingsplan (MOP) (WWI 2007). Op basis van het rijksbeleidskader stelden de gemeenten ontwikkelingsplannen op. Tussen het rijk en de steden zijn afrekenbare prestatieafspraken gemaakt op sociaal, fysiek en economisch terrein (TK 2007). Daarbij konden de steden ‘intekenen’ op de verschillende doelstellingen van het nationale beleidskader, naar mate deze passen bij de lokale situatie. De stad kwantificeert de doelstelling aan de hand van een

outputindicator. Deze kwantitatieve doelstelling fungeert als prestatieafpraak en verschilt per stad (zie kader 4.1).

Openbare ruimte (fysieke pijler):

Doel: De verbetering van de kwaliteit van de (semi-) openbare ruimte.

Indicator: Oppervlak (in m² of ha) openbare ruimte waarbij sprake is van een kwaliteitsimpuls.

Gedeeld burgerschap (sociale pijler):

Doel: Verbetering beheersing Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving onder etnische minderheden.

Indicatoren:

- Gegevens nieuwkomers volgens jaarlijkse monitoring inburgering;
- Gegevens oudkomers volgens jaarlijkse monitor inburgering.

Bedrijventerreinen (economische pijler):

Doel: Verminderen aantal verouderde bedrijventerreinen en verbeteren aanbod van nieuwe bedrijventerreinen

Indicatoren

- Aantal hectare geherstructureerd bedrijventerreinen
 - Aantal hectare nieuw aangelegde bedrijventerreinen
- (www.grotestedenbeleid.nl)

Kader 4.1 Voorbeelden van doelstellingen en outputindicatoren GSB

4.3 Proces van informatievoorziening en verantwoording

In het GSB is de voortgangsinformatie beperkt gebleven. Aanvankelijk zijn in het GSB jaarlijkse stadsgesprekken vastgelegd als onderdeel van de informatievoorziening. Na twee jaar is men hiermee opgehouden. Daarna bestaan de informatievoorziening en verantwoording alleen nog uit een Mid Term Review (2007) en een eindverantwoording (2009). Ook de monitor momenten zijn teruggebracht van jaarlijks naar drie keer: bij aanvang, halverwege (MTR) en aan het eind van de convenantperiode (WWI 2007).

Stadsgesprekken

De eerste twee jaar zijn in het GSB jaarlijkse stadsgesprekken gehouden (2005-2006). Aanwezig bij de stadsgesprekken waren meestal betrokkenen van het rijk (van verschillende departementen) en een delegatie van de betreffende stad. De stadsgesprekken hadden per stad een verschillende functie en inhoud. De stadsgesprekken van 2005 zijn geëvalueerd. De onderzoekers beschrijven: *"In sommige gevallen stond het uitwisselen van de stand van zaken centraal. Tevens was het een formeel moment om bepaalde knelpunten tijdig aan het rijk te kunnen aangeven en om te peilen hoe het rijk aankijkt tegen de werkwijze van de stad. Andere steden hebben dit stads-*

gesprek benut om eens vanuit verschillende invalshoeken de diepte in te kunnen gaan wat betreft een inhoudelijk thema. De rol van het stadsgesprek is daarmee afhankelijk van het GSB-traject" (VWST 2005, p 12). Onderdeel van het stadsgesprek waren ook werkbezoeken. Hierbij gaan de partijen gezamenlijk iets bekijken, bijvoorbeeld een project in een wijk dat onderdeel is van het GSB in de gemeente. De onderzoekers van de stadsgesprekken in 2005 menen dat de werkbezoeken als onderdeel van het stadsgesprek *".... meestal als positief werden ervaren. Zo kon de stad vanuit haar eigen praktijk laten zien waar ze mee bezig is en wat er aan de hand is. Werkbezoeken en programma-onderdelen waaraan mensen vanuit de uitvoeringpraktijk meededen werden bovendien gewaardeerd omdat ze de thema's concreter en levendiger maakten én het voor afwisseling zorgde. Ook waren er tijdens de werkbezoeken vaak waardevolle informele momenten"* (VWST 2005, p 15).

De stadsgesprekken zijn na de eerste twee jaar losgelaten, mede omdat de steden aangaven zich liever op de uitvoering te concentreren. Daarna bestond er geen jaarlijkse informatievoorziening meer. Overigens vindt wel voortgangsoverleg plaats op verschillende beleidsdossiers en wordt uitwisseling tussen de steden georganiseerd, bijvoor-



beeld door het Kennis Centrum Stedelijke Vernieuwing (KEI). De uitwisselingsmomenten van het KEI, 'stadsbezoeken' genaamd, zijn geen onderdeel van de formele voortgangs-informatievoorziening. Bij deze stadsbezoeken kan een stad een probleem agenderen en wordt dit probleem tijdens een bijeenkomst gespiegeld aan andere steden. De stad kan bepalen wat een dergelijke bijeenkomst als resultaat moet opleveren. Het KEI zoekt er dan andere partijen bij. Een betrokkene zegt: *"Dit lijkt beetje op een visitatie, vanwege het spiegelen van een stad aan andere steden, maar met het doel om uit te wisselen en te leren. Dat is op basis van vrijwilligheid; de stad is zelf opdrachtgever"*.

Mid Term Review GSB (2007)



De Mid Term Review GSB in 2007 moest inzicht geven in de tussenstand van de afspraken, de realisatie van de GSBIII doelstellingen tot dan toe en de effectiviteit van de genomen maatregelen (TK 2007). In de MTR moesten verder procesafspraken uit de startfase afgewerkt worden en kregen steden de gelegenheid om prestatieafspraken beargumenteerd bij te stellen of een stadsdossier (ISV) op te stellen. Tenslotte moest de MTR input leveren waarmee het kabinet zich kon beraden op de wijze waarop het GSB na 2009 moest worden ingericht.

De MTR bestond uit informatie uit de volgende bronnen:

- monitor op outcome (CBS);
- monitor op output (ABF);
- informatie over de voortgang van aanpalend rijksbeleid;
- gesprekken met alle gemeenten over deze voortgangsinformatie, de redenen daarachter en hoe de stad hier verder mee om wil gaan.

Bij de MTR GSBIII kreeg de visitatie die tijdens de MTR in GSBII nog op de sociale pijler plaatsvond, geen vervolg. Deze externe visitatie werd uitgevoerd door externe onderzoekers en deskundigen waarbij iedere gemeente werd bevraagd en onderzocht op werkwijze en resultaat. De visitatie werd wel gewaardeerd, maar door de betrokkenen erg zwaar bevonden. Bovendien was er discussie of het rijk de gemeente wel zou moeten visiteren. Gemeenten gaven er de voorkeur aan een zelfvisitatie uit te voeren. Een betrokkene vertelt: *"Wanneer het rijk dit initieert, zit die erg 'op de stoel van de gemeente'. Dat past niet meer in deze tijd."*

De (ambtelijke) gesprekken tussen het rijk en de G31 gingen tijdens de MTR van het GSBIII over de voortgang van de stad op outcome- en de outputindicatoren: *"de stand van*

zaken met betrekking tot de uitvoering van de afspraken: wat loopt goed, wat gaat minder en wat zijn de ambities waarover de stad met het rijk wenst te spreken" (Ministerie van BZK 2007). Een betrokkene: *"[Ik vroeg bijvoorbeeld] hoe gaat het nou in je stad? Ik zie deze ontwikkeling.. hoe komt dat? Ga je nog bijsturen?"*. Uit de gesprekken kon worden gedestilleerd waar sprake was van een landelijke trend met betrekking tot GSB III en de ambities, dan wel van een stadsspecifieke situatie.

Een functie van de MTR bij het GSB is - ultimum remedium – het bijstellen van de ambities. Bij ISV is dit anders ingevuld, omdat betrokken er de voorkeur aan gaven geen prestaties bij te stellen. Hiervoor in de plaats kwam een stadsdossier, waarin wordt bijgehouden wat de stad doet om een bepaalde ambitie te halen en welke middelen worden aangewend. Dit is een eerste aanzet naar het bepalen van toerekenbaarheid in de verantwoording. Hierbij gaat om de mate waarin het een stad te verwijten is wanneer de ambitie niet is gehaald (Ministerie van BZK 2007). Een betrokkene vertelt: *"Je houdt aan de oorspronkelijke prestatie vast en maakt een dossier over hoe je ermee omgaat in de verantwoording, bijvoorbeeld onder welke voorwaarden het rijk instemt met alternatieven"*.

Om de voortgang op outcome te kunnen relateren aan het stedelijke beleid is het instrument van de stadsfoto ontwikkeld. De Stichting Atlas voor gemeenten heeft een analysemodel ontwikkeld met als doel de aard en achtergronden van stedelijke problemen in kaart te brengen. Sociaal economische achterstanden, overlast en onveiligheid worden zo gerelateerd aan mechanismen die ze kunnen veroorzaken, zoals de economische situatie, bevolkingssamenstelling en woonomgeving. De stadsfoto laat zien hoe een stad scoort op deze problemen en mechanismen ten opzichte van het gemiddelde van de G31 (Marlet en Van Woerkens 2007). Dit model kan ook gebruikt worden om beleidsopties te verkennen. Als bijvoorbeeld als gewenst resultaat is vastgesteld dat een stad de overlast wil verminderen kan dit worden bereikt door te investeren in onderwijs/opleiding (sociale pijler), door werkgelegenheid te bevorderen (economische pijler) of door de openbare ruimte op te knappen (fysiek). In de stad kan dan worden geanalyseerd in elke richting een gemeente prestaties heeft ontwikkeld om de overlast te beperken, of initiatieven zijn blijven liggen en welke nog ontwikkeld kunnen worden.

MTR rapportage voor Tweede Kamer

De Tweede Kamer wordt bij de Mid Term Review geïnformeerd over wat men van tevoren met GSB wilde bereiken,



de resultaten en de inspanningen van de gemeenten. De rapportage naar de Tweede Kamer over de MTR bevat informatie over de voortgang op outcome en prestaties, de werking van de BDU en lessen en acties voor het vervolg van het GSB. De informatie aan de Tweede Kamer is onder meer gebaseerd op verschillende onderzoeken, waaronder de prestatie-monitor (ABF) en de CBS outcome-monitor⁸. Er is discussie geweest over de herkomst van de output gegevens. Er zijn landelijke indicatoren, maar de steden hadden andere gegevens dan de landelijke gegevens op deze indicatoren. Uiteindelijk zijn de stedelijke gegevens gebruikt.



De informatie aan de Tweede Kamer over de GSB outcome doelstellingen, is een veralgemeniseerd beeld (dus niet per stad). In de rapportage staat bijvoorbeeld: *“Op de outcome-doelsten laten de steden gemiddeld een licht positieve trend zien tussen 2005 en 2007. Mensen in de grote steden zijn zich sinds de start van het GSB III veiliger gaan voelen, en zijn minder vaak slachtoffer van inbraak, fietsendiefstal, autodicten, zakkenrollerij en gewelds-dicten...”* (TK 2007). Informatie is verder gespecificeerd naar de G4 en de G31: *“Op het gebied van leefbaarheid en veiligheid ontwikkelen de G4 zich beter dan de G31 (...) De landelijke referentiecijfers laten zien dat de*

steden in 2007 nog steeds een achterstand hebben op het landelijk gemiddelde. Dat geldt voor sociale kwaliteit en onveiligheid gevoelens in de G31 en verloederings in de G4” (ibid).

De rapportage over de voortgang van de prestaties is minimaal. In de brief aan de Tweede Kamer staan slechts zinsneden als: *“De meeste prestatieafspraken liggen op koers. Sommige lopen achter omdat de realisatie ervan meer tijd kost dan verwacht. Dat is bijvoorbeeld het geval bij herstructurering van bedrijventerreinen. (...) In ISV vraagt de achterblijvende woningproductie om aandacht (...)”* (ibid). Wijzigingen in de prestatieafspraken die uit de Mid Term Review zijn voortgekomen worden, voor zover van toepassing, aan de Tweede Kamer medegedeeld.

Over de aanpak en de werking van de BDU krijgt de Tweede Kamer vrijwel geen informatie; deze is beperkt tot informatie over bureaucratische lasten, waar in het kader van de MTR een onderzoek naar is gedaan. De rapportage naar de Tweede Kamer wordt afgesloten met lessen en acties gericht op 2008-2009. Zo wordt er meer aandacht gevraagd voor de samenhang tussen maatschappelijke effecten. Ter vergroting van de effectiviteit wordt een inzet op experimenten die uitvoering en beleid meer bij elkaar

⁸ Overige gebruikte bronnen: beleidsdoorlichtingen van de GSB II periode, en verschillende adviezen uit 2006 en 2007, waaronder van het RPB, Rigo, Atlas voor de gemeenten en de VROM raad.

brengen bepleit. Ook zou de kennisuitwisseling verbeterd moeten worden (TK, 2008).

De informatie voor de Tweede Kamer wijkt af van die voor de steden zelf. Op basis van de prestatie-monitor (ABF) biedt een rapport per stad inzicht in de voortgang. Dit is richting de steden gepresenteerd als een rapport voor eigen gebruik. De Tweede Kamer is niet per stad geïnformeerd met als reden dat de MTR geen verantwoordend karakter moest krijgen maar louter gericht was op voortgang.

De eindverantwoording GSB in 2009

Bij de eindverantwoording GSB in 2009 kan er in de informatievoorziening onderscheid worden gemaakt tussen 1. de verantwoordingslast die bij gemeenten ligt (dus wat levert de gemeente) en 2. hoe beoordeelt het rijk de informatie?.

De gemeente levert informatie aan volgens de SISA-systeem: informatie over prestaties en rechtmatigheid van de besteding van het geld in een bijlage bij de gemeenteraadsverslag.

Het rijk beoordeelt de informatie via de Beslisboom ISV1. Deze is ingericht om de mate van toerekenbaarheid van een gemeente te bepalen bij het niet halen van de prestaties.

Hierbij worden (vereenvoudigd) de volgende vragen afgeleid:

- Is de prestatie gehaald?
- Zo nee, waarom niet?
- Was dit toe te rekenen aan de verantwoordelijke overheid?

De uitkomst van dit stappenplan is de mate van toerekenbaarheid, met als de 'ergste mate' van toerekenbaarheid: verwijtbaarheid.

Tijdens de MTR probeert het rijk de steden al duidelijkheid te bieden over hoe ze worden afgerekend bij het niet behalen van prestaties. Een betrokkene illustreert:

- *"Als er 10-15% van de prestaties niet is gerealiseerd doet het rijk er niets mee;*
- *als dingen in uitvoering zijn dan accepteert het rijk dat gewoon;*
- *als iets niet is gerealiseerd maar er is een alternatief dat past in de outcome-doelstelling, dan accepteert het rijk dat gewoon. Dit wordt in de Mid Term Review al vastgelegd in het stadsdossier".*

De beslisboom ISV is bij de gemeenten bekend. Een betrokkene: *"Het schept duidelijkheid wanneer vroeg bekend is op welke manier de eindverantwoording zal plaatsvinden".*

4.4 Analyse

Relaties

De verhouding tussen rijk en gemeenten in het GSB kan worden getypeerd als een opdrachtgever - opdrachtnemer-relatie. Gemeenten geven in hun rol als opdrachtnemer uitvoering aan de gemaakte afspraken in een vierjarige periode. De uitvoering is geen gezamenlijke verantwoordelijkheid waarin beide partijen als partners opereren, maar is primair de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer. De gemeente heeft in principe de vrijheid om de overeengekomen prestaties naar eigen inzicht te realiseren en legt daarover achteraf verantwoording af.

De verantwoordingsrelatie is tevens verticaal van aard. Het rijk houdt in zijn rol als opdrachtgever toezicht op de resultaten die de gemeente boekt. Het is dus primair aan het rijk om de gemeente aan te spreken op de resultaten.

In het GSB had een instrumenteel perspectief op contracten aanvankelijk de overhand. Afspraken waren geen vastgelegde intenties, maar bedoeld om 'compleet' te realiseren en de gemeente daarop achteraf af te rekenen. De relaties tussen rijk en gemeenten hebben zich sinds de start van GSB/ISV in 1995 echter ontwikkeld in de richting van een

meer relationeel perspectief. Horizontaliteit en gezamenlijkheid krijgen in de uitvoeringspraktijk veel aandacht. Zo benadrukken betrokkenen bij het GSBIII het gezamenlijk belang van de MTR en de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. De tussentijdse informatievoorziening en bevaaglast aan de gemeenten is in GSBIII verder vermindert vergeleken met het GSBII. Het rijk bevindt zich hierdoor tussentijds minder in een beoordelende positie.

Spelregels

In het proces van informatievoorziening en verantwoording in het GSBIII staan drie momenten centraal: start, MTR en eindverantwoording. De spelregels waarlangs het proces verloopt komen gaandeweg tot stand. Zo zijn de stads gesprekken gedurende de looptijd van het GSBIII losgelaten. Hiermee is een einde gekomen aan het jaarlijks verzamelen van voortgangsinformatie in de informatiefase.

Tussentijdse informatievoorziening beperkt zich nu tot de MTR. De MTR is onderdeel van de informatiefase: het is niet de bedoeling dat hier al verantwoordingselementen aan bod komen. Zo benadrukken rijkspartijen in hun communicatie richting gemeenten dat de MTR geen eenzijdig moment is waarin het rijk de gemeenten beoordeelt, maar juist een gezamenlijk moment om te kijken hoe het er met

het GSB voorstaat. Ook het loslaten van de jaarlijkse voortgangsinformatievoorziening draagt bij aan een duidelijke scheiding van informatie- en verantwoordingsfase, omdat momenten die benut kunnen worden voor tussentijdse beoordeling, wegvallen. De omgangsregels in de informatiefase van het GSB tonen hiermee een verschuiving van instrumenteel naar meer relationeel. In plaats van voortgangscntrole tussentijds, staat het gezamenlijke belang van de overgebleven informatiemomenten centraal.

Bij de MTR worden landelijke gegevens (monitors) en gegevens per gemeente (outputinformatie, individuele gesprekken en informatie uit onderzoek) verzameld en besproken. Hierbij is dus ook een rol weggelegd voor externe evaluatoren. Er vinden per stad individuele gesprekken plaats over de voortgang op outcome- als outputindicatoren. Ook zijn de MTR-gesprekken benut om de outcome afspraken te bespreken. De stad kan tijdens de gesprekken aangeven wat er minder goed en goed loopt en waar de stad verder met het rijk over wil praten. De regie over de inhoud deze gesprekken ligt dus grotendeels bij de gemeenten.

De eindverantwoording van het GSB is volgens de SISA-systematiek georganiseerd. Hiermee is de verantwoordingslast van de gemeente zo minimaal mogelijk; de informatie sluit

immers aan bij de horizontale verantwoording. Specifiek bij ISV is de eindverantwoording wel een aanvullend moment voor het rijk om de prestaties van de gemeenten te beoordelen. Hierbij gaat het vooral om de mate waarin de gemeente het niet of deels behalen van prestaties is aan te rekenen. Hierop wordt tijdens de Mid Term Review al voorgesorteerd. Het rijk geeft dan aan met welke – mogelijk van de convenanten afwijkende- prestaties ze in zullen stemmen. Hierdoor zijn de omgangsregels van de eindverantwoording al vroeg bekend bij beide partijen.

Inhoud

Rijk en gemeenten willen gezamenlijk kunnen bepalen of men, gezien de doelen en ambities van het GSB op koers ligt en waar men naar toe wil. De keuzes voor het type informatie in de informatievoorziening en verantwoording komen hieruit voort. De MTR GSB in 2007 moest bijvoorbeeld niet alleen inzicht geven in de voortgang van resultaten en prestaties, maar was ook een moment om te kijken naar de achtergronden en naar de mogelijkheden het gewenste resultaat te bereiken (per stad). Inhoudelijk betekent dat laatste een focus op de inhoudelijke problematiek in een gemeente, de manier waarop de gemeente hiermee omgaat en of dit succesvol is. De relatie tussen outcome-doelstellingen en prestaties is belangrijk in het GSB, omdat





de betrokkenen gezamenlijk willen kunnen bepalen welke prestaties bijdragen aan welke gewenste resultaten. De nadruk in de informatiemomenten ligt niet op 'pure' prestatiemeting, maar bovenal op wat er met de prestaties al dan niet bereikt is.

In de informatievoorziening en verantwoording van het GSB komen de volgende typen informatie aan bod.

Voortgang resultaten (outcome) en prestaties (output)

Informatie over de voortgang van de resultaten komt uit de landelijke CBS monitor met landelijke indicatoren. Informatie over de voortgang van prestaties leveren gemeenten grotendeels zelf. Onderzoeksbureau ABF bundelde de gemeentelijke gegevens in een landelijk overzicht.

Verklaringen voor behaalde prestaties



Verklaringen voor de mate waarin prestaties zijn geboekt worden bij GSB verkregen via individuele gesprekken per stad tussen medewerkers van VROM, gemeentelijke GSB en ISV coördinatoren en desgewenst andere (inhoudelijk) betrokkenen. Het doel is te bepalen of de gemeente er alles aan heeft gedaan om de gevraagde prestaties te leveren en waarom dit eventueel niet is gelukt. Dit om vast te kunnen stellen of het de gemeente aan te rekenen is dat een bepaal-

de prestatie niet is geleverd (toerekenbaarheid). Hierbij is ook informatie over uitvoeringsprocessen van belang. In een stadsdossier spreken rijk en gemeente bij de MTR al af hoe bij de eindverantwoording zal worden omgegaan met niet of deels gerealiseerde prestaties en alternatieven voor die prestaties. Het stadsdossier vormt zodoende een alternatief voor het bijstellen van prestaties.

Verklaringen voor behaalde resultaten

Hierbij gaat het over de manier waarop prestaties/output bijdragen aan de gewenste outcome/resultaten. Deze discussie is vooral interessant als de outputdoelen wel zijn gehaald, maar de resultaten niet. Stel, de gemeente heeft wel alle prestaties gehaald, maar toch niet bereikt wat ze wilde bereiken. Dit kan leiden tot bijstelling van de veronderstellingen waarop het beleid berust (beleidsleren) en het inzetten op andere acties.

Procesinformatie

Procesinformatie is informatie over:

1. uitvoeringsprocessen en –organisatie;
2. 'werking' van de sturingsfilosofie;
3. de mate waarin bepaald procesdoelen zijn bereikt. (zie hoofdstuk 2).

Procesinformatie wordt in het GSB informatievoorzieningstraject niet verzameld als onderdeel van de afrekening. Er zijn geen expliciete procesdoelen en - indicatoren gesteld waarover gemeenten zich moeten verantwoorden. De interesse in de vraag of integraal werken is bevorderd en of beleid dichter bij de burger is gebracht is er in de beginfase van het GSB en ISV wel geweest, maar daarna afgenomen. Procesinformatie komt wel voor in de hoedanigheid van informatie over uitvoeringsprocessen en -organisatie.

Dit kan aan bod komen in de gesprekken met de gemeenten over de verklaringen voor de mate waarin prestaties zijn gehaald in de MTR en eindverantwoording. Ook informatie over de werking van de sturingsfilosofie speelt in het GSB geen rol. Er is geen meta evaluatie van de bijdrage van de sturingfilosofie (meer maatwerk, integraal werken) aan het beter/sneller bereiken van beleidsdoelen. De direct bij GSB organisatie betrokken VROM-medewerkers veronderstellen dat dit soort relaties moeilijk kunnen worden gelegd.

Fase/ moment	Motief	Type informatie	Methode
Informatiefase - voortgangsinformatie	-	-	-
Informatiefase: - Mid Term Review	Inzicht in de tussenstand van de afspraken, de realisatie van de GSBIII doelstellingen tot heden en effectiviteit van de genomen maatregelen	- Prestaties - Resultaten - Verklaringen voor behaalde prestaties en resultaten - Externe ontwikkelingen	- Prestatiemonitor (gegevens van de steden) Outcome monitor (CBS) - Stadsfoto (relaties outcome en output) Gesprekken
Verantwoording	Verantwoorden, sancties, hoe verder?	SISA: prestaties en rechtmatigheid van bestedingen	Toerekenbaarheid via beslisboom

Tabel 4.1 Typen informatie in het GSB informatietraject



5 ERVARINGEN UIT HET ACTIEPLAN CULTUURBEREIK

5.1 Inleiding

Het Actieplan Cultuurbereik 2005-2008 is een brede doeluitkering waarmee rijk, provincies en gemeente het cultuurbereik willen vergroten. Het is een voortzetting in gewijzigde vorm van het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004, waarbij rijk, gemeenten en provincies zich voor het eerst gezamenlijk inspanden om 'meer cultuur voor meer mensen' te realiseren. Het Actieplan Cultuurbereik wordt geïntroduceerd in paragraaf 5.2. Het proces van informatievoorziening en verantwoording verschilt in een aantal opzichten van het ILG en GSB. Hierover gaat paragraaf 5.3. In paragraaf 5.4 worden de relaties in en de spelregels en inhoud van de informatievoorziening en verantwoording geanalyseerd.

5.2 Actieplan Cultuurbereik 2005-2008

De voorloper: Actieplan Cultuurbereik (2001 - 2004)

Begin 2000 spraken gemeenten, provincies en het rijk af om gezamenlijk te proberen het publieksbereik van kunst en cultuur in Nederland te vergroten. In het Actieplan Cultuurbereik (2001-2004) zijn bestuurlijke afspraken gemaakt voor die periode tussen rijk, gemeenten en provincies over het bereiken van bepaalde doelen. Vervolgens konden de 30 grote gemeenten en de twaalf provincies plannen schrijven.

Rijksbudget kwam beschikbaar voor gemeenten en provincies om meer en ander publiek bij kunst en cultuur te betrekken zoals allochtonen en jongeren (Algemene Rekenkamer 2006, p. 11). Het rijk beoordeelde de plannen van gemeenten en provincies en kende op basis hiervan subsidie toe. Er was dus geen sprake van een bestuursovereenkomst zoals bij het ILG en GSB. De Regiegroep Actieplan Cultuurbereik stelt: *"Alle 12 provincies en 30 gemeenten konden op basis van het Beleidskader Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 rijksgeld krijgen om het cultuurbereik te bevorderen, zowel in algemene zin als specifiek op het gebied van cultuur en school plus beeldende kunst en vormgeving"* (Regiegroep Actieplan Cultuurbereik 2001-2004). Het budget dat voor het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 beschikbaar kwam was geen brede doeluitkering. Een betrokkene vertelt: *"Gemeenten en provincies mochten zelf plannen maken, maar er zaten geen harde eisen aan, alleen dat de plannen werden uitgevoerd. Er werden geen output en outcome doelstellingen afgesproken waar na afloop op verantwoord zou worden"*.

Doelstellingen van het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004:

- Versterking van de culturele programmering;
- Ruim baan maken voor culturele diversiteit;
- Investeren in jeugd;

- Beter zichtbaar maken van cultureel vermogen;
- Culturele planologie op de agenda zetten (Visitatiecommissie Cultuurbereik 2003, p. 8).

De doelstellingen werden door gemeenten en provincies zelf nader ingevuld, waardoor er verschillende betekenissen ontstonden (zie kader 5.1).

De doelstelling 'versterking van de culturele programmering' richt zich o.a. op de versterking van de programmering in traditionele accommodaties, zoals schouwburgen en concertzalen of (nieuw) aanbod op nieuwe accommodaties en podia.

'Ruim baan maken voor culturele diversiteit' gaat over betrokkenheid van verschillende doelgroepen en verbreding van het publieksbereik, bijvoorbeeld aandacht voor multicultureel aanbod of allochtone doelgroepen, of doelgroepen als ouderen, dorpsbewoners en gehandicapten.

'Investeren in de jeugd' heeft betrekking op het bereiken van jongeren bij kunst en cultuur (bijvoorbeeld het verbeteren van de relatie tussen scholen en cultuur).

De doelstelling 'zichtbaar maken van het cultureel vermogen' heeft vrijwel altijd betrekking op activiteiten in relatie tot cultureel erfgoed.

'Culturele planologie' is een nieuw beleidsthema gericht op de culturele aspecten van ruimtelijke ordeningsprocessen (Visitatiecommissie Actieplan Cultuurbereik 2003).

Actieplan Cultuurbereik 2005-2008

Het Actieplan Cultuurbereik 2005-2008 volgt het Actieplan Cultuurbereik 2001-2004 op. In het nieuwe Actieplan is voor de deelnemers - de 30 grotere gemeenten en alle provincies - meer ruimte om eigen keuzes te maken binnen het raamwerk van OCW, IPO en VNG. Het is nu ook een BDU: de specifieke uitkering Cultuur en School en de specifieke uitkering Cultuurbereik worden gebundeld tot een brede doeluitkering voor cultuurbereik (OCW 2005). De procedures voor aanvraag en verantwoording zijn eenvoudiger geworden: gemeenten en provincies dienen één aanvraag in voor een vierjarig programma en leggen aan het eind van de looptijd verantwoording af. De financiële relaties zijn gebaseerd op 50% matching van rijksgeld. Het is niet zozeer een situatie waarin de gemeenten en provincies rijksdoelen realiseren, maar gemeenten hebben eigen beleid en voeren in het kader van het actieplan eigen beleid uit met eigen geld. Het rijksgeld wordt hierbij gelegd. Een rijksbetrokkene zegt: "We gaan er voor een belangrijk deel niet over; het beleid wordt in gemeenten gerealiseerd met instellingen die wij niet bekostigen".

In tegenstelling tot de vorige periode met vijf doelstellingen, kent het Actieplan Cultuurbereik 2005-2008 één breed geformuleerde centrale doelstelling. Deze luidt: het 'versterken

Kader 5.1. Doelstellingen Actieplan Cultuurbereik 2001-2004

van het culturele bewustzijn van burgers door het vergroten van zowel het publieksbereik als de actieve participatie in kunst en cultuur' (OCW 2005).

De keuze voor een breed gedragen, algemene outcome doelstelling is gemaakt omdat de gemeenten en provincies op hun eigen autonomie gesteld zijn en ruimte wilden voor lokaal en regionaal maatwerk. Gemeenten en provincies worden niet afgerekend op hun bijdrage aan de outcome doelstelling. Een betrokkene: *"De bijdrage aan het bereiken van de centrale doelstelling is door de brede formulering van de outcome doelstelling bij voorbaat gelegd, want ieder project draagt er eigenlijk wel aan bij"*. Een ander punt is dat afrekenen op outcome niet haalbaar wordt geacht, omdat de relatie met overheidshandelen niet gelegd kan worden. Een doel als 'vergroten van het theaterbezoek' kan net zo goed door andere factoren worden veroorzaakt als door maatregelen in het kader van het actieplan cultuurbereik.

Deelnemende provincies en gemeenten bepalen zelf hoe zij de centrale doelstelling willen realiseren. De gemaakte keuzes moeten beredeneerd te zijn vanuit de lokale of provinciale situatie (zie kader 5.2). De bedoeling is dat gemeenten en provincies de centrale doelstelling op basis van een

sterkte/zwakte analyse vertalen in kwalitatieve en kwantitatieve output doelstellingen en dat ze deze outputdoelstellingen in toetsbare termen formuleren (Commissie Cultuurbereik 2007, p. 8/9; OCW, 2005). Provincies en gemeenten hebben de doelstellingen toetsbaar gemaakt door er een outputindicator aan te koppelen (bijv. bezoekersaantal, aantal scholen, aantal leerlingen dat men wil bereiken).

Bureau Driessen (2006) concludeert dat provincies en gemeenten de doelstellingen niet altijd even goed meetbaar hebben weten te maken, maar oordeelt wel positief over de keuzes die gemeenten en provincies hebben gemaakt in het licht van de outcomedoelstelling van het Actieplan Cultuurbereik.



Bureau Driessen (2006) heeft een onderzoek gedaan naar het type doelstellingen en indicatoren dat gemeenten en provincies hebben geformuleerd bij de brede outcome doelstelling van het Actieplan Cultuurbereik (2005 - 2009) en aan welke thema's provincies en gemeenten het budget besteden. Dit is een zeer divers geheel.

"Het grootste gedeelte van het budget is gericht op de volgende drie zaken: samenwerking (47% van het budget), meestal in de vorm van samenwerking tussen culturele instellingen onderling, aan doelgroepen (44%), bijna steeds jongeren, en aan cultuureducatie (49%). Een nog vrij substantieel deel van het budget is gericht op publieksbereik en cultureel erfgoed (beide 37%)".

Voorbeelden van keuzes en doelstellingen Actieplan Cultuurbereik 2005-2009

- Thema Cultureel erfgoed: 'niet-gebruikelijke locaties als wijk-gebouwen, sporthallen, pleinen en parken, benutten voor het bestaande aanbod'.

- Thema Doelgroepen: 'verhogen van actieve en passieve participatie leerlingen PO, VMBO, Havo/VSO en beroepsonderwijs aan kunst en cultuur'.
- Thema Educatie: 'verankeren van cultuureducatie in het primair onderwijs: stimuleren dat cultuureducatie in het curriculum van scholen voor primair onderwijs wordt opgenomen'.
- Thema Publieksbereik: 'versterken van cultuurbereik en actieve participatie van schoolgaande jeugd in kunst en cultuur'.
- Thema Activiteiten/projecten/voorstellingen: 'culturele instellingen professionaliseren, waardoor de projecten versterken'.
- Thema Samenwerking: 'samenwerking tussen gemeenten en culturele instellingen'.
- Thema Amateurs: 'meer VMBO jongeren bereiken'. (Driessen, 2006).

Kader 5.2. Keuzes van gemeenten en provincies in het Actieplan Cultuurbereik

5.3 Proces van informatievoorziening en verantwoording

Beleidsinformatie tussentijds

Voortgangsinformatie in de zin van voortgangsgesprekken en voortgangsformats hebben in het Actieplan Cultuurbereik 2005-2009 geen rol gespeeld. In de periode 2005-2008 is besloten alleen tussentijds in een Mid Term Review (2007) en achteraf in de eindverantwoording (2009) te kijken naar de resultaten en de effectiviteit van het programma. Er bestond tussentijds alleen een meldingsplicht bij wijziging van de output doelstellingen. Als provincies of gemeenten het geld tussentijds toch aan iets anders willen besteden moeten ze dat melden. In de periode (2005-2008) was er geen onderzoeksmonitor (respondent). Verder krijgt het ministerie van OCW jaarlijks de gegevens over de jaarrekeningen van BZK (SISA).

Het delen van kennis en ervaring is ook een vorm van beleidsinformatie tijdens het traject. In plaats van schriftelijke informatie, zoals het invullen van formats, wordt er gebruik gemaakt van bijvoorbeeld intervisiebijeenkomsten of journalistieke beschrijvingen van wat er gebeurt. Een voorwaarde hiervoor is dat er een gedeeld belang moet zijn aan de kant van gemeenten en provincies. Een betrokkene zegt:

“Ze moeten bereid zijn hun verhaal te vertellen, want dan horen zij ook hoe het bij anderen gaat.”. Het rijk zit er dan niet in als controleur, maar bijvoorbeeld als facilitator. Dit is iets waar in het vervolg van het Actieplan Cultuurbereik veel nadruk op zal komen te liggen (Fonds voor Cultuurparticipatie).

Mid Term Review 2007

OCW, IPO en VNG zijn verantwoordelijk voor een tussentijdse evaluatie in 2007. Hiertoe is de onafhankelijke Commissie Cultuurbereik 2007, de ‘Mid Term Review Commissie’ ingesteld (zie kader 5.3). Deze commissie moest halverwege het actieplan de stand van zaken onderzoeken, op verzoek van IPO, VNG en het Ministerie van OCW.

M. Visser -van Doorn: voorzitter (CDA)

M. de Boer: hoofd Kunst en Cultuur VSB fonds

R. Knoop: zelfstandig beleidsadviseur in het culturele veld (o.a.).

M. Lammers: projectleider Netwerk CS Utrecht en directeur bureau Kunstbende

L. Ranshuijsen: socioloog gespecialiseerd in onderzoek naar kunst en cultuursector

S. van Rooij (secretaris): ministerie van OCW

Samengevat bestaat de commissie uit betrokkenen met een achtergrond in de sector kunst en cultuur.

Kader 5.3. Deelnemers aan de MTR Commissie Cultuurbereik

Er is in het eerste Actieplan Cultuurbereik (2001-2004) een visitatie geweest: onder leiding van Rinus Haks. Deze visitatiecommissie heeft een tussentijdse evaluatie uitgevoerd. Er is voor de MTR 2007 niet meer gekozen voor een visitatie, omdat dit volgens een betrokkene "meer klinkt als beoordeling en verantwoording". Hij vervolgt "Daar zijn mensen bang voor. Dat is het nadeel. Het voordeel is dat je iedereen te pakken hebt en dat iedereen kan zien hoe iedereen presteert ten opzichte van een ander". De evaluatie van de MTR in 2007 heeft een wat vrijblijvender karakter, waarin niet iedereen zichzelf kan terugvinden, maar geeft wel een goed landelijk beeld. De rijksbetrokkene vertelt: "Wij hebben gekozen om een MTR te doen vanwege de bevraging. Bij een visitatie vraag je meer van mensen. Ook zaten we ons meer af te vragen: hoe nu verder? Dus we waren meer inhoudelijk geïnteresseerd in het instrument zelf dan in de precieze opbrengsten per gemeente/provincie."

Kader 5.4 Visitatie in het eerste Actieplan Cultuurbereik

De commissie "wilde vooral vaststellen of er door het Actieplan een toenemende receptieve en actieve participatie in kunst en cultuur wordt bereikt, wat de zwaktes en sterktes van de systematiek zijn en of en hoe het overheidsbeleid op dit punt in de toekomst moet worden voortgezet" (Commissie Cultuurbereik 2007, p. 3). Met deze insteek is afgezien van een visitatie, zoals die in het eerste Actieplan Cultuurbereik is uitgevoerd (zie kader 5.4).

Het onderzoek van de commissie resulteerde in het rapport 'van stolling naar stroming' (2007). In de MTR is de vraag nadrukkelijk aan de orde of de systematiek van het actieplan werkt, welke thema's op de agenda staan en hoe het beleid in de toekomst moet worden uitgevoerd.

De evaluatie was een gezamenlijk belang van rijk, gemeenten en provincies. Een rijksbetrokkene: "Voor zover mogelijk wilden we tussentijds kijken hoe effectief het allemaal is. Dat lag niet moeilijk in de relaties. Gemeenten en provincies willen dat ook graag. Dat is heel andere situatie (dan bij ILG). Zij hebben niet het idee dat wij inmenging hebben".

Het gaat bij de MTR van het Actieplan Cultuurbereik niet primair om een tussentijdse voortgangsmeting (per ge-

meente of provincie) op de outputindicatoren, zoals bij het GSB. Wel is een vragenlijst verstuurd aan de gemeenten en provincies met het verzoek om op thema's met een overkoepelde functie (jongeren, erfgoed en cultuureducatie) te beschrijven wat de geboekte voortgang is op het vlak van samenwerking, deskundigheidsbevordering en publieksbereik.

- Loopt u op schema om de door u geformuleerde outputdoelstellingen te bereiken? Wat zijn de resultaten en wat zijn de effecten?
- Wat valt mee op dit thema en wat valt tegen?
- Hoe verloopt de monitoring tot nu toe, en welke methode en criteria zijn daarbij gehanteerd?

(Commissie Cultuurbereik 2007, p.71)

Deze informatie is verwerkt in een algemeen beeld over wat er met het Actieplan Cultuurbereik is bereikt en wat de knelpunten daarbij zijn geweest in de afgelopen periode. De relatie tussen outcome en prestaties/output is niet van groot belang, omdat men aanneemt dat de relatie tussen overheidshandelen en resultaten niet eenduidig gelegd kan worden. Een betrokkene: *"Bij een doel als: het theaterbezoek met 10% omhoog kun je projecten uitvoeren, kortingsregelingen bedenken enz., maar de populariteit van bijv. een programma als Idols kan de stijging van het publiek veel meer hebben beïnvloed dan het overheidshandelen"*.

Naast de vragenlijsten voor gemeenten en provincies zijn in het proces van de MTR andere methoden gebruikt, zoals regionale bijeenkomsten, gesprekken, vragenlijsten en informatie van bijvoorbeeld culturele instellingen, om tot dit beeld te komen. Op grond hiervan zijn opbrengsten en knelpunten gesignaleerd op de volgende thema's:

- Cultuureducatie;
- Kinderen en jongeren;
- Erfgoed;
- Amateurkunst;
- Bestuurlijke samenwerking.

Het onderzoek leidt tot uitspraken als (Commissie Cultuurbereik 2007):

- *"Het actieplan heeft tot een veelheid aan nieuwe culturele activiteiten geleid"* (p. 24);
- *"De noodzaak tot het formuleren van outputdoelstellingen heeft ertoe geleid dat er binnen gemeenten en provincies beter wordt nagedacht over wat men wil bereiken"* (p. 23);
- *In het vorige actieplan was er nadrukkelijk aandacht voor allochtonen en diversiteit. In deze periode, 2005-2009, zetten provincies en gemeenten hier nauwelijks op in"* (p. 25);
- *"De inzet op cultuureducatie blijkt een belangrijke*



stimulans voor de samenwerking tussen het onderwijs en het culturele veld” (p. 28);

- *“Er is veel geïnvesteerd in randvoorwaarden: deskundigheidsbevordering, het opstellen van beleidsplannen, het formeren van netwerken en het inzetten van makelaars” (p. 29);*
- *“Met de extra middelen van het actieplan cultuurbereik ontstaat er extra financiële ruimte. De deelnemers aan het actieplan rapporteren dat daardoor nieuwe activiteiten juist gericht op jongeren, kansen krijgen waar voorheen geen financiële mogelijkheden waren” (p. 33).*

Welke informatie gaat naar de Tweede Kamer?

Het rapport van de commissie cultuurbereik die het resultaat is van de MTR 2007, is in zijn geheel aangeboden aan de Tweede Kamer.

Eindverantwoording

De eindverantwoording van het Actieplan Cultuurbereik is tussentijds gewijzigd. Aan het begin van de periode 2005-2009 bestond het idee dat bij de eindverantwoording afgerekend zou worden op de behaalde outputdoelstellingen. Gemeenten en provincies zouden zelf verantwoordelijk zijn voor de beoordeling van de resultaten van het eigen

beleid. Ze moesten aan de hand van de in de aanvraag beschreven outputindicatoren beoordelen of en in hoeverre de outputdoelstellingen zijn bereikt. Bovendien moesten zij bij de verantwoording inzicht geven in het verhaal achter de prestaties, ter verklaring van de resultaten. Een tweede onderdeel van de verantwoording zou zijn de verantwoording over de rechtmatige besteding van gelden, vergezeld van een accountantsverklaring (art. 47). Bij een niet rechtmatige besteding van de gelden, zou een sanctie plaatsvinden (terugvorderen van een deel van het bedrag).

Onder invloed van veranderingen in het denken over verantwoording over de bestedingen van specifieke uitkeringen bij het Ministerie van BZK tijdens de periode 2005-2009, heeft tussentijds een overgang plaatsgevonden van output/output-systematiek naar een eindverantwoording op grond van de SISA-systematiek. Dit betekent dat de formele afrekening op outcome en output aan het einde van de periode (2005-2008) is losgelaten. Er wordt nu als de jaarrekening wordt ingediend bij BZK alleen afgerekend op de vraag of er geld is gematched: hebben gemeenten 50% bijgelegd voor cultuurbereik? Een sanctie wordt alleen toegepast als het geld niet aan cultuurbereik of rechtmatig is besteed. Het Ministerie van BZK zal niet verder onderzoeken of projecten en uitvoering goed zijn gelopen.

Naar de Tweede Kamer zal wel informatie moeten over wat er is bereikt met het Actieplan Cultuurbereik 2005-2009. Provincies en gemeenten zijn zelf bezig om evaluatiecommissies in te stellen die evaluaties zullen uitvoeren. Het Ministerie van BZK zal deze volgens een betrokkene benutten voor een samenvatting voor de Tweede Kamer.

5.4 Analyse

Relaties

De relaties in het Actieplan Cultuurbereik zijn gebaseerd op het gezamenlijk financieren van cultuur en kunst beleid. Er is geen sprake van opdrachtgever - opdrachtnemerrelaties. Er is ook geen bestuursovereenkomst afgesloten tussen het rijk en afzonderlijke provincies of gemeenten. Gemeenten en provincies voeren geen rijksbeleid uit, maar hebben van oudsher eigen taken die ze zelf financieren. Het actieplan cultuurbereik is daarmee een gezamenlijk traject, waarvan een meer relationeel dan instrumenteel perspectief ten grondslag ligt.

De verantwoordingsrelatie is horizontaal van aard. Het toezicht van het rijk op de prestaties en resultaten van provincies en gemeenten is niet gericht op afrekenen. Besloten is (onder invloed van ontwikkelingen bij het Ministerie van

BZK) om de eerder beoogde verantwoording op resultaten en prestaties los te laten. Verantwoording achteraf vindt alleen plaats op rechtmatige besteding van gelden; niet meer op de inhoud. Veel provincies en gemeenten zullen zichzelf in 2009 laten evalueren door zelf opgestelde commissies en OCW neemt hiervan informatie over om de Tweede Kamer te informeren.

Spelregels

Tijdens het traject van het actieplan cultuurbereik zijn de spelregels voor de informatievoorziening gaandeweg tot stand gekomen. Er is over het hele traject van het actieplan cultuurbereik een Regiegroep met vertegenwoordiging van IPO, VNG en OCW, die een gezamenlijk opdrachtgeverschap heeft over de Mid Term Review, evaluaties en verantwoording. De Mid Term Review is vanuit een gezamenlijk opdrachtgeverschap georganiseerd. Een onafhankelijke commissie heeft de evaluatie bij de Mid Term Review uitgevoerd. Er zijn geen afzonderlijke gesprekken gevoerd tussen het rijk en de gemeenten en provincies om de individuele prestaties van gemeenten en provincies te beoordelen. Vooral voor de eindverantwoording zijn de spelregels veranderd. Zo is eindverantwoording op resultaten en prestaties losgelaten. Dit betekent dat provincies en gemeenten hun eigen evaluaties organiseren. Het uitgangspunt





dat informatie over de stand van zaken voor alle partijen van gelijk belang is, en niet in dienst staan van verticaal toezicht, is een belangrijke spelregel. In de tussentijdse informatievoorziening is geen sprake van toezicht en controle of van contacten die gemeenten en provincies als controlerend ervaren. De informatievoorziening is gebaseerd op een wederzijdse informatiebehoefte en uitwisseling. Het rijk heeft daarin alleen een rol als facilitator.

Inhoud

Wat betreft inhoud koos de Commissie Cultuurbereik voor informatie over de werking van het Actieplan en wat het actieplan tussentijds heeft opgeleverd. Zij zoeken niet zozeer naar een beeld of beoordeling van de prestaties van afzonderlijke gemeenten en provincies, maar naar een landelijk beeld. Het rijk heeft tussentijds geen behoefte aan voortgangsinformatie. De MTR is een gezamenlijk moment om de stand van zaken op te nemen.

Typen informatie

Voortgang van de prestaties

De MTR commissie heeft provincies en gemeenten bij de MTR onder meer schriftelijk (en vrijblijvend) bevraagd op de voortgang op de prestatiedoelstellingen. Deze informatie wordt aangevuld met onder meer bijeenkomsten en

discussies om uiteindelijk tot een inzicht te komen over de (tussentijdse) resultaten van het Actieplan Cultuurbereik. Het doel hiervan is dus niet zozeer een kwantitatief beeld per gemeente of provincie.

Werkt de systematiek van het actieplan?

Bij de Mid Term Review is een onafhankelijke evaluatie uitgevoerd naar de resultaten en de werking van het Actieplan Cultuurbereik. De vraag is of de systematiek van het Actieplan werkt. Deze wordt gekenmerkt door veel vrijheid voor de aanvragers en outputdoelstellingen en indicatoren. De gewenste informatie gaat over de wijze waarop het actieplan gemeentelijk en provinciaal beleid voor cultuurbereik en de uitkomsten daarvan beïnvloedt. Bijvoorbeeld: leveren de extra financiën die het actieplan met zich meebrengt meer projecten op met een bepaald thema of verbetert de samenwerking met de cultuursector?

Informatie over outcome en resultaten speelt een kleine rol

Het Actieplan Cultuurbereik gaat ervan uit dat er geen mogelijkheid is om maatschappelijke resultaten aan overheids-handelen te relateren. De relatie tussen outcome en output is dan ook bij het Actieplan Cultuurbereik veel minder belangrijk dan bij het GSB. De bijdrage van prestaties van gemeenten en provincies aan de outcomedoelstelling is bij

voorraat gegarandeerd door de brede formulering ervan.

Procesinformatie

Er zijn in het Actieplan Cultuurbereik geen expliciete procesdoelen gesteld, zoals maatwerk of gebiedsgericht beleid. Wel heeft de Commissie Cultuurbereik als onderdeel van de MTR de vraag gesteld of het Actieplan Cultuurbereik de bestuurlijke samenwerking tussen de overheden heeft bevorderd. De vraag bij de MTR is o.a. of de systematiek (sturingsfilosofie) van de BDU werkt; of de veronderstel-

lingen die men van tevoren had (brede doelstelling, veel vrijheid voor de aanvragers, etc.) blijken te werken. Inzicht in uitvoeringsprocessen zoekt de commissie cultuurbereik in (vrijblijvende) vragenlijsten aan gemeenten en provincies, door hen te vragen: 'wat valt er mee op dit thema' en 'wat valt tegen'? De MTR commissie benut deze informatie voor een globaal landelijk beeld over knelpunten en opbrengsten per beleidsthema. Informatie over individuele uitvoeringsprocessen per gemeente of per provincie zijn niet de interesse van het rijk.

Fase/ moment	Motief	Type informatie	Methode
Informatiefase - voortgangsinformatie	-	-	-
Informatiefase: - Mid Term Review	Evaluatie van: In hoeverre is de doelstelling van het Actieplan Cultuurbereik tussentijds bereikt? En: Werkt de nieuwe systematiek van het Actieplan en in hoeverre draagt deze bij aan de samenwerking tussen de overheden?	- Prestaties - Effecten - Effecten relateren aan Actieplan - Uitvoeringsinformatie	- Tussentijdse evaluatie van onafhankelijke commissie - Gesprekken Bijeenkomsten - Schriftelijke vragenlijsten
Verantwoording	Verantwoorden, sancties	SISA: prestaties en rechtmatigheid van bestedingen	SISA Eigen evaluaties gemeenten en provincies

Tabel 5.1 Typen informatie in het informatietraject van het Actieplan Cultuurbereik



6 VERGELIJKING EN LEERPUNTEN



6.1 Inleiding

Het ILG, het Grote Stedenbeleid 2005-2009 (GSBIII) en het Actieplan Cultuurbereik (2005-2008) bieden goede illustraties van informatievoorziening en verantwoording bij de uitvoering van beleid in een brede doeluitkering (BDU). In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord: Wat zijn de belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen de informatievoorziening- en verantwoordingspraktijk van het ILG en de twee andere beleidsdossiers? Op basis hiervan kunnen lessen worden getrokken voor LNV wat betreft het informatievoorzieningstraject van het ILG.

6.2 Vergelijking tussen de dossiers

De sturingsfilosofie van een BDU brengt nieuwe toezichts- en verantwoordingsprocessen met zich mee tussen betrokken partijen. Wij zijn ervan uit gegaan dat deze processen verschillende dimensies hebben: een relationele dimensie, een organisatorische dimensie (spelregels) en een inhoudelijke dimensie. Op deze dimensies worden de beleidsdossiers vergeleken.

Relaties

Het ILG is de meest klassieke vorm van prestatiesturing van de drie dossiers. De provincies krijgen voor 7 jaar de verantwoordelijkheid om op eigen wijze uitvoering te

geven aan de prestaties die in bestuursovereenkomsten met individuele provincies zijn vastgelegd. Het toezicht van het rijk is beperkt tot prestaties/output en de bemoeienis met de uitvoering minimaal. De relaties hebben hiermee sterk het karakter van opdrachtgever – opdrachtnemer en de toezichtrelatie is verticaal. De provincies verantwoorden zich achteraf over de geleverde prestaties en er kan afrekening plaatsvinden. Tussentijds bestaat de informatievoorziening uit een MTR, halverwege de looptijd, en jaarlijkse voortgangsinformatie. In de relaties komt het formele 'sturen op afstand' tot uitdrukking in het gegeven dat rijksambtenaren zo min mogelijk bemoeienis willen tonen met de uitvoering. Een meer relationeel perspectief, waarin horizontaliteit in de relaties overheerst, strijdt hiermee om voorrang. Voor sommige rijksambtenaren ligt aandacht voor de achtergronden en inzicht in de uitvoering van het beleid bij de provincies voor de hand. De formele 'prestatiesturing' impliceert echter dat het rijk zich hier niet tussentijds mee bemoeit en er weinig informatie over wordt uitgewisseld.

De formele relaties in het GSB/ISV zijn vergelijkbaar met het ILG: er is sprake van opdrachtgever - opdrachtnemer-relaties en de rol van het rijk in de informatievoorziening is die van toezichthouder. Aanvankelijk had in het GSB een instrumenteel perspectief op contracten de overhand, waarbij



voortgang op de prestaties centraal stond en net als bij het ILG tussentijdse voortgangsgesprekken plaatsvonden. Hier is gaandeweg echter een meer relationeel perspectief voor in de plaats gekomen. Er vinden geen jaarlijkse voortgangsgesprekken meer plaats en worden geen voortgangsformats ingevuld. Informatievoorziening wordt steeds meer als een gezamenlijk belang van rijk en gemeenten neergezet.



Bij het Actieplan Cultuurbereik zijn de relaties tussen rijk, provincies en gemeenten die van samenwerkende partijen en is er geen sprake van opdrachtgever - opdrachtnemer-relaties. De gemeenten en provincies voeren geen rijksbeleid uit, maar eigen beleid, waarbij ze ook eigen doelen formuleren. Er is geen voortgangsinformatie in de zin van jaarlijkse gesprekken en -formats. Bij de MTR was er een gezamenlijk opdrachtgeverschap van een tussentijdse evaluatie en de uitvoering daarvan vond plaats door een onafhankelijke commissie. Deze commissie beoordeelt niet zozeer het beleid en de resultaten van iedere gemeente of provincie, maar zoekt een overkoepelend landelijk beeld. In de verantwoording zullen gemeenten en provincies eigen evaluaties instellen, waarvan het ministerie van BZK gebruik zal maken om de Tweede Kamer te informeren. Horizontaliteit in de relaties overheerst.

Het ILG lijkt het meest op het GSB wat de formele relaties betreft: het zijn relaties tussen een opdrachtnemer en opdrachtgever, waarbij het rijk op afstand stuurt. In de praktijk hebben de relaties in het ILG voornamelijk een meer instrumenteel en verticaal karakter dan in de beide andere dossiers.

Spelregels

De omgangsregels in het ILG zijn sterk geformaliseerd: de taken, rollen en interactiemomenten zijn vastgelegd in de bestuursovereenkomsten. In het procesontwerp is sprake van een strikte scheiding tussen voortgangsbewaking en verantwoording. Provincies moeten in de tussentijdse informatievoorziening voortgangsinformatie aanleveren over prestaties. Het rijk heeft de rol van toezichthouder en is daarnaast verantwoordelijk voor de monitoring en evaluatie van effecten. De spelregels voor de MTR zijn in ontwikkeling. Voornamelijk is er geen rol weggelegd voor externe evaluaties; wel is er sprake van een onafhankelijke visitatiecommissie. Buiten de formele momenten om is er informele uitwisseling, vooral ingegeven door relationele motieven.

Bij het GSB lijken de spelregels aanvankelijk veel op die van het ILG. In jaarlijkse gesprekken blijft het rijk op de hoogte van de voortgang van de gemeenten en de bedoe-

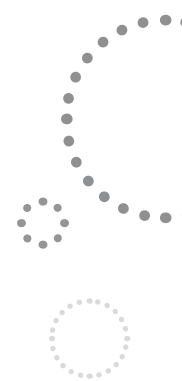
ling is om achteraf op prestaties af te rekenen. De jaarlijkse voortgangsgesprekken worden echter afgeschaft en het gezamenlijke belang van informatie krijgt gaandeweg de nadruk. Tussentijdse informatievoorziening beperkt zich nu tot de MTR, waarbij geen verantwoordingselementen aan bod mogen komen. De regie over de inhoud van gesprekken tijdens de MTR ligt grotendeels bij de gemeenten. Er is ook een rol weggelegd voor externe evaluatoren. Bij de MTR is de voortgang met betrekking tot de gestelde doelen (prestaties en resultaten) wel een belangrijk element. De eindverantwoording van het GSB is volgens de SISA-systeematiek georganiseerd. Hiermee is de verantwoordingslast van de gemeente zo minimaal mogelijk; de informatie sluit immers aan bij de horizontale verantwoording.

De spelregels rondom de informatievoorziening wijken het meest van het ILG af bij het Actieplan Cultuurbereik. De informatiebehoefte in het Actieplan Cultuurbereik is horizontaal en niet gericht op (verticaal) toezicht. Rijk, gemeenten en provincies hebben een gedeelde informatiebehoefte. Het gezamenlijke opdrachtgeverschap van de MTR en de keuze voor een onafhankelijke commissie om deze uit te voeren zijn voorbeelden van spelregels in het formele traject. Een informele omgangsregel is dat het rijk de andere partijen niet eenzijdig op prestaties kan aanspreken. De rol en ver-

antwoordelijkheid van het rijk in de tussentijdse informatievoorziening is die van facilitator. Provincies en gemeenten hebben de verantwoordelijkheid voor eigen evaluaties aan het einde van het traject.

GSB, Actieplan Cultuurbereik en ILG tonen dat de spelregels gaandeweg veranderen of worden uitgewerkt. Bij het GSB zijn tussentijds de voortgangsgesprekken losgelaten en bij het Actieplan Cultuurbereik is de verantwoording tussentijds horizontaler ingevuld. Bij het ILG is de visitatiecommissie tussentijds toegevoegd aan het verantwoordingstraject.

In tabel 6.1 is te zien dat de methodes van informatievoorziening uiteenlopen; met name in de eindverantwoording.





Methodes	Informatievoorziening	Verantwoording
ILG	- Gegevensverzameling door provincies m.b.v. DLG/DR - Bestuurlijk overleg	- Gegevensverzameling door provincies m.b.v. DLG/DR Visitatie - Effectmonitor door het rijk - Bestuurlijk overleg
GSB	- Prestatiemonitor (gegevens van de steden) - Outcome monitor (CBS) Stadsfoto (relaties outcome en output) - Gesprekken - Extern onderzoek	SISA Toerekenbaarheid via beslisboom
Actieplan Cultuurbereik	- Onafhankelijke tussentijdse evaluatie - Onafhankelijke commissie - Gesprekken - Bijeenkomsten - Schriftelijke vragenlijst	SISA Eigen evaluaties gemeenten en provincies

Tabel 6.1 Methoden van informatieverzameling in informatiefase en verantwoording

Inhoud

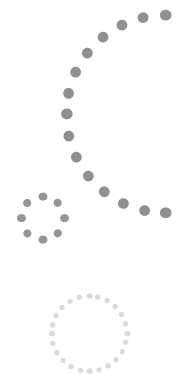
Tot nu toe ligt in het ILG de nadruk in de informatievoorziening op kwantitatieve informatie over prestaties, aan te leveren door provincies. Behoeft van het rijk aan de betekenis van de cijfers heeft geleid tot initiatieven om meer toelichting op de cijfers te krijgen maar of hierbij ook sprake is van procesinformatie, moet nog blijken. Kwantitatieve output informatie zal naar verwachting ook een hoofdrol spelen

tijdens de MTR in 2010 en de eindverantwoording in 2014. Bij de MTR moeten provincies ook informatie aanleveren over de resultaten van hun inspanningen (outcome) en de uitvoeringsprocessen en kan bijstelling van de afspraken over de resterende contractperiode plaatsvinden. Naast de genoemde informatietypen verzamelt het rijk informatie over de effecten van beleid (impact) via een monitoring op effect-indicatoren.

De informatiestroom in het GSB en Actieplan Cultuurbereik is minder gericht op informatie over de voortgang van de prestaties. De MTR's zijn in beide dossiers het eerste moment om de stand van zaken op te nemen en dienen meer functies dan het bepalen van de voortgang. Zo is het verkrijgen van inzicht in knelpunten bij de uitvoering een belangrijk doel. Een tweede belangrijke functie is het geven van een overall oordeel over hoe de uitvoering ervoor staat en of de BDU werkt. Een derde belangrijke functie is het maken van een plan voor de periode tot en na de eindverantwoording, bijvoorbeeld om te bepalen op welke onderdelen extra inspanning nodig is. De informatievoorziening is in beide dossiers niet beperkt tot schriftelijke informatie die gemeenten en provincies leveren. Er wordt gebruik gemaakt van individuele gesprekken en monitors (GSB), bijeenkomsten, gesprekken en informatie van derden (Actieplan Cultuurbereik), uitwisselingsprocessen tussen gemeenten en provincies (Actieplan Cultuurbereik) en onafhankelijk onderzoek (GSB en Actieplan Cultuurbereik).

Procesinformatie speelt onder die noemer geen grote rol in deze dossiers. Wel is procesinformatie in allerlei vormen terug te vinden, zoals in het zoeken van redenen achter de prestaties en resultaten. In het GSB vindt dit plaats in individuele gesprekken; in het Actieplan Cultuurbereik o.a. in

vragenlijsten als onderdeel van de onafhankelijke evaluatie bij de MTR. Inzicht verwerven in uitvoeringsprocessen is een onderdeel hiervan. Motief hiervoor is niet het beoordelen van de uitvoeringsprocessen; maar het zoeken naar welke bijstellingen nodig zijn, voor een blik op de toekomst en/of om zicht te krijgen op de benodigde facilitatie door het rijk. Ook de informatie over de werking van de BDU bij Actieplan Cultuurbereik is procesinformatie.





Informatiefase	Motief	Type Informatie
ILG	Inzicht in voortgang en beoordeling of bijstelling bestuurs- overeenkomsten nodig is	- Kwantitatieve gegevens over prestaties en bestedingen met toelichting - Informatie over resultaten/outcome - Procesinformatie - Kaartmateriaal
GSB	Inzicht in de tussenstand van de afspraken, de realisatie van de GSBIII doelstellingen tot heden en effectiviteit van de genomen maatregelen	- Prestaties - Resultaten - Verklaringen voor behaalde prestaties en resultaten - Externe ontwikkelingen
Actieplan Cultuurbereik	In hoeverre is de doelstelling van het Actieplan Cultuurbereik tussentijds bereikt? En: Werkt de nieuwe systematiek van het Actieplan en draagt deze bij aan de samenwerking tussen de overheden?	- Prestaties - Effecten - Effecten relateren aan actieplan - Uitvoeringsinformatie

Tabel 6.2 Motief en informatiebehoefte in de informatiefase

Verantwoording	Motief	Type Informatie
ILG	Verantwoorden, vaststelling investeringsbudget en evt. terugvordering	- Kwantitatieve en kwalitatieve informatie over prestaties, bestedingen, resultaten/outcome - Procesinformatie - Kaartmateriaal - Informatie over effecten
GSB	Verantwoorden, sancties, hoe verder?	SISA: prestaties en rechtmatigheid
Actieplan Cultuurbereik	Verantwoorden	SISA: prestaties en rechtmatigheid

Tabel 6.3 Motief en informatiebehoefte in de verantwoordingfase

De motieven voor informatievoorziening lopen vooral in de informatiefase uiteen tussen de drie dossiers, maar het type informatie waarvan men gebruik maakt, verschilt niet zo veel (zie tabel 6.2). In alle dossiers zoekt men informatie over prestaties, resultaten en/of effecten. Waar in ILG over procesinformatie wordt nagedacht, zijn in GSB verklaringen voor behaalde prestaties en resultaten en in Actieplan Cultuurbereik uitvoeringsinformatie van belang. Bij de verantwoording is er een duidelijker verschil; waar in ILG dezelfde hoeveelheid aan informatiebronnen een rol lijkt te gaan spelen als bij de MTR, wordt in het GSB en Actieplan Cultuurbereik de hoeveelheid informatie in de eindverantwoording beperkt (zie tabel 6.3).

6.3 Lessen voor het ILG

Hoewel ILG, GSB en het Actieplan Cultuurbereik alle drie voorbeelden zijn van een BDU, zijn er ook veel verschillen. Dit maakt dat aanpakken en werkwijzen in de informatievoorziening en verantwoording niet zo maar gekopieerd kunnen worden van het ene dossier naar het andere. Wat in het GSB of het actieplan Cultuurbereik goed werkt, hoeft in het ILG geen succes te zijn en andersom. Verschillen in context, cultuur en formele en informele regels kunnen dit verhinderen. Boonstra (2000) trekt hieruit de conclusie dat leren van anderen moet passen in het eigen proces van lerend vernieuwen. Hierin komt de vraag welke ervaringen en handelingswijzen overdraagbaar zijn gaandeweg aan bod in het licht van de doorgaande reflectie op de eigen context



en denkbeelden. ILG-betrokkenen moeten dus zelf beslissen welke lessen zij kunnen trekken uit de gepresenteerde ervaringen met informatievoorziening en verantwoording in het GSB en het Actieplan Cultuurbereik.

Dit gezegd hebbende willen wij toch reflecteren op een aantal opvallende verschillen en ervaringen die inspiratie kunnen bieden voor het ILG in de huidige voorbereidingsfase van de Mid Term Review en voor de rol van procesinformatie.



Een belangrijk punt uit de vergelijking zijn de grote verschillen in informatiebehoefte van het rijk tussen de verschillende beleidsdossiers. In het ILG is de informatiebehoefte aanmerkelijk groter dan bij de andere dossiers en lijkt de vraag om informatie alleen maar toe te nemen. Denk bijvoorbeeld aan de jaarlijkse voortgangsgesprekken, de gedetailleerde informatievoorziening aan de Tweede Kamer en de benoeming van de EHS als groot project wat extra vragen om informatie met zich meebrengt. Hoe kan dit opmerkelijke verschil worden verklaard? Een voor de hand liggende reden is de langere duur van de ILG-periode in vergelijking met de andere dossiers. Ministerie en Tweede Kamer hebben hierdoor meer behoefte om tussentijds vinger aan de pols te houden wat leidt tot een grotere vraag naar

voortgangsinformatie. Verder speelt de beperkte geschiktheid van de huidige informatiestromen als beleidsinformatie een rol. Prestatiecijfers zonder achtergrond geven weinig aanknopingspunten voor overheidshandelen. Bovendien geven zij geen inzicht in waar het werkelijk om draait: de realisatie van beleidsdoelen of outcome. Dit betekent dat er in het ILG nu naarstig naar aanvullende informatie wordt gezocht die dit gat moet vullen. Tenslotte speelt de dominantie van het instrumentele perspectief op prestatiesturing een rol bij de grote informatiebehoefte van LNV. Binnen dit perspectief is LNV vooral opdrachtgever van provincies en als toezichthouder belast met het controleren of prestaties volgens afspraak worden geleverd. Dit leidt tot een geformaliseerde informatiestroom van opdrachtnemer naar opdrachtgever, waarbij de opdrachtnemer zich beperkt tot het verstrekken van die informatie die in de bestuursovereenkomsten is overeengekomen. In de andere twee dossiers overheerst een relationeel perspectief op prestatiesturing; hierbij zijn beide partijen als partners gezamenlijk verantwoordelijk voor gemaakte afspraken. Dit leidt tot een meer gezamenlijke en andersoortige informatiebehoefte. Niet de vraag of de prestaties zijn geleverd staat daarbij centraal, maar of partijen er alles aan hebben gedaan om ze te realiseren en wat er kan worden geleerd over de systematiek en de uitvoering. Toezicht vindt vooral plaats door

het voeren van gesprekken. De informatievoorziening lijkt soepeler te verlopen dan in het ILG. Dit leidt tot een interessante paradox: de behoefte aan meer en betere informatie bij LNV komt voort uit een instrumenteel perspectief terwijl het hanteren van een relationeel perspectief waarschijnlijk betere informatie voor beleidsleren oplevert.

De andere dossiers bieden verder interessante ervaringen met andere typen informatieverzameling dan prestatie- en effectmonitoring. Zo is in het Actieplan Cultuurbereik een onafhankelijke evaluatie ingezet waarin een mix van methoden werd toegepast: enquêtes, interviews en gespreksrondes met een brede groep betrokkenen. Er zijn in een eerdere fase (vóór de MTR) ook visitaties ingezet in beide dossiers om zicht te krijgen op het uitvoeringsproces en de resultaten. Maar hiervan is men afgestapt. Een visitatie in het kader van de MTR op initiatief van het rijk werd in beide dossiers als te zwaar bevonden, wegens het beoordelende karakter terwijl die in het ILG juist is toegevoegd. Veldbezoeken vinden wel plaats als onderdeel van de reguliere contacten. Ook bouwen steden in het GSB zogenaamde stadsdossiers op, met daarin informatie over welke factoren van invloed zijn op de realisatie van prestaties en is er veel aandacht voor de aansluiting van beleidsprestaties op beleidsdoelen/outcome.

Procesinformatie speelt in beide dossiers een rol, zij het niet onder die noemer. Het gaat daarbij om inzicht in uitvoeringsprocessen en de werking van de BDU en de informatie maakt deel uit van bredere gesprekken of onderzoeken over voortgang. Procesevaluaties, waarbij ook wordt beoordeeld op procescriteria, als samenwerking en regionaal maatwerk, vinden niet plaats. Ook bij betrokkenen in het ILG lijkt hieraan vooralsnog weinig behoefte. Wat verder opvalt is dat betrokkenen in het GSB en het Actieplan minder krampachtig omgaan met vragen naar achtergronden bij de cijfers dan in het ILG. Het rijk durft hiernaar vragen te stellen of onderzoeken te initiëren en decentrale overheden zien over het algemeen het belang van het leveren van achtergrondinformatie voor discussies over bijstelling en de toekomst van de BDU. Succesfactor is dat de gesprekken hierover niet vanuit een beoordelende maar vanuit een lerende houding worden gevoerd.

In het ILG wordt vooralsnog sterk vastgehouden aan het technische spoor van prestatiemeting. Geïnterviewde rijksbetrokkenen zijn over het algemeen vrij optimistisch over het verzamelen van aanvullende informatie over outcome, uitvoeringsprocessen en werking van de sturingsfilosofie (*"even de thermometer erin steken", "in het veld samen vaststellen hoe succesvol we zijn"*). Dit is opmerkelijk

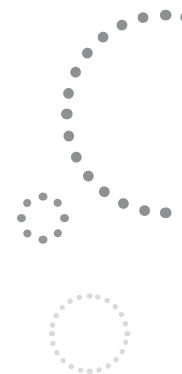


gezien de knelpunten die het aanleveren van relatief simpele gegevens over prestaties en geld tot nu toe heeft opgeleverd. Er lijkt nog weinig besef dat het leveren van betrouwbare, generieke informatie over beleidsresultaten en de meerwaarde van de sturingsfilosofie een ingewikkeld beleidsevaluatief vraagstuk is.



De andere dossiers leren ook dat het belangrijk is dat er een doorgaand gesprek is tussen rijk en decentrale overheden over de gezamenlijke informatiebehoefte en wijze van informatievoorziening en verantwoording. Dit gesprek kan leiden tot bijstellingen, prioritering en wijziging van spelregels. Het is belangrijk dat dit gesprek tussen rijk en provincies in de aanloop van de MTR op gang komt. De informatiebehoefte moet daarbij een afgeleide zijn van de gezamenlijk bepaalde functie van de MTR in het ILG-proces. Nu dreigt de MTR te worden overladen met onderwerpen, wensen en bijbehorende informatiebehoeften vanuit verschillende perspectieven. Dit kan leiden tot de zogenaamde informatieparadox van 'meer is minder'. Hoe meer informatie men verzamelt, hoe ontoegankelijker deze informatie over het algemeen wordt. Het gevolg is dat informatie de onzekerheden niet vermindert, maar juist nieuwe vragen oproept (De Kool, 2007).

Kijkend naar de andere dossiers zijn er naast voortgangscontrole diverse functies mogelijk voor de MTR: inhoudelijke discussie over de aansluiting van prestaties op operationele doelen, discussie over de aansluiting van operationele doelen op maatschappelijke doelen, bijstelling van bestuurs-overeenkomsten, verbetering van de uitvoering, doorkijk richting eindverantwoording, moment van politieke keuzes over toekomst ILG etc. Uit de gewenste functie van de MTR volgt welke inhoudelijke discussies gevoerd moeten worden, welke informatie daarvoor nodig is (en welke niet!) en wie de informatie moet leveren. Als bijvoorbeeld de nadruk ligt op het voeren van een politiek-strategische discussie over de toekomst van het ILG, dan voldoet pure voortgangsinformatie niet, zeker niet als prestaties tegenvallen. In het GSB zijn steden daarom al ver voor de eindverantwoording gestart met het opbouwen van een verhaal over wat de realisatie van prestaties beïnvloedt: of het aan hen zelf te wijten is of dat externe ontwikkelingen een rol spelen (toerekenbaarheid). Bovendien zal voor het voeren van een politiek-strategische discussie belangrijk zijn inzicht te hebben in de meerwaarde van de sturingsfilosofie om daarover een verhaal op te kunnen bouwen richting Tweede Kamer.



LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2006), Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen. Nr 30498.

Ark, R. van (2005), Planning, contract en commitment. Naar een relationeel perspectief op gebiedscontracten in de ruimtelijke planning. Eburon: Delft.

Arts, B. en P. Leroy (red.) (2003), Verandering van politiek, vernieuwing van milieubeleid. Klassieke en post-moderne arrangementen, Nijmegen University Press: Nijmegen.

Arts, B. en P. Leroy (red.) (2006), Institutional Dynamics in Environmental Governance, Springer; Dordrecht.

Boonstra, J.J. (2000), Lopen over water. Over dynamiek van organiseren, vernieuwing en leren. Oratie. Vosiuspers.

Bruijn, H. de (2002), Prestatiemeting in de publieke sector. Strategieën om perverse effecten te neutraliseren. In: Bestuurswetenschappen 2002, nr. 2 pp 139-157.

Bureau Driessen Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek (2006), Actieplan Cultuurbereik II Nulanalyse en Nulmeting, Utrecht.

Commissie Cultuurbereik (2007) Van stolling naar stroming. Rapport.

Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen [Commissie Oosting] (2007) Van specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen.

Fleurke, F. (2006), Een charter voor de toekomst Mid Term Review bestuurlijke vormgeving grotestedenbeleid.

Fleurke, F. (2007), Doorwerking grotestedenbeleid op gemeentelijk niveau. Mid-term review bestuurlijke vormgeving grotestedenbeleid.

Kalders, P., J. van Erp en K. Peters (2004), Overheid in spagaat. Over spanningen tussen horizontale en verticale sturing. In Bestuurskunde (2004). jg 13, nr. 8 pp 338-346.

Kamphorst, D. (2008), Sturen op afstand. Lessen uit de stedelijke vernieuwing voor het landelijk gebied. Reeks ILG en gebiedsprocessen nr. 3. Wageningen.

Klijn, E.H. (1996), Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkgeregels op de herstructurering van naoorlogse wijken. Delft: Eburon.

Kool, D. de (2007), Meten en weten. Monitoring in het openbaar bestuur. In: Overheidsmanagement, nr. 10, oktober 2007.

KPMG (2008 concept), Voortgang ILG rapport inzake voortgangsgesprekken ILG.

Marlet, G. en C. van Woerkens (2007), Naar een analysemodel voor de stad. Modelontwikkeling en mogelijke toepassingen. Stichting Atlas voor gemeenten Utrecht.

LITERATUUR - vervolg -

Ministerie van BZK (2007), *Herziening planning midterm review* (notitie).

Ministerie van LNV, VROM, V&W en OCW (2006), *Meerjarenprogramma 2007-2013*. Agenda voor een Vitaal Platteland, Den Haag.

Ministerie van LNV, VROM, VenW en OCW (2008), *Handboek landelijk gebied. Agenderen, programmeren en realiseren van doelen voor het platteland*. Ministerie van LNV.

Ministerie van LNV (2009), *Handleiding voortgangsrapportages ILG*.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2005), *Actieplan Cultuurbereik 2005-2008*.

Regiegroep actieplan cultuurbereik (2005), *Verantwoording Regiegroep Actieplan Cultuurbereik 2001-2004*. (Brief aan de staatssecretaris van onderwijs, cultuur en wetenschap, IPO en VNG).

Ridder, J. de (1988), *Toezicht: begripsvorming en analyse*.

Ridder, J. de (2004), *Een goede raad voor toezicht*. (Rede) Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.

Scheuten, L. (2006), *Gemeente Den Haag en sturen op afstand in de uitvoering van het welzijnsbeleid. Een case study van de veranderende verhouding tussen de gemeente Den Haag en de zeven Haagse welzijnsorganisaties*. (Scriptie Erasmus Universiteit Rotterdam).

Schillemans, T. (2007), *Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisatie: redundant en complementair*. In: *Beleid en Maatschappij*, (2007) 34; 4, p 199-209.

Termeer, C.J.A.M., Dewulf, A.R.P.J. en R. Werkman (2008), *Effectiever werken met ILG door rijksambtenaren*. Samenvatting van een leer/onderzoekstraject.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2006), *Regels inzake de inrichting van het landelijk gebied (Wet inrichting landelijk gebied), Memorie van Toelichting*, Vergaderjaar 2005-2006, 30509, nr.3.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2007), *Grotestedenbeleid 2005-2009*. Brief VROM, DG Wonen Wijken en Integratie aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 128, nr. 15, 21 december 2007.

Tatenhove, J. van, Arts, B. en Leroy, P. (2000), *Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements*. Dordrecht: Kluwer Academic Publ.



LITERATUUR - vervolg -

Visitatiecommissie actieplan cultuurbereik 2001-2004 (2003), Van jonge mensen en de dingen die gaan komen. Rapportage over de jaren 2001 en 2002 door de visitatiecommissie cultuurbereik.

Vullings, L.A.E. (2008), Even afrekenen alstublieft! Een studie naar het opzetten van afrekenbaar beleid met Agenda Vitaal Platteland als voorbeeld. Wot-studies 7.

WWI (2007), Beleidsdoorlichting Grotestedenbeleid (juni 2007; TK 2006/2007, 30983, nr. 2)

BIJLAGE I RESPONDENTEN

Simon Bakker	(Ministerie van VROM)
Douwe Bijlsma	(Ministerie van LNV)
Gerrit Brummelman	(Ministerie van LNV)
Ivonne van Dongen	(Ministerie van LNV)
Jeroen Gosse	(Ministerie van LNV)
Roel Klopstra	(Provincie Flevoland)
Jan Kees Kok	(Ministerie van VROM)
Joost Kuggeleijn	(Ministerie van OCW)
Barto Piersma	(Ministerie van LNV)





BIJLAGE II AFKORTINGEN

AVP	Agenda Vitaal Platteland
BDU	Brede Doel Uitkering
BZK	Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DLG	Dienst Landelijk Gebied
DP	Directie Platteland
DR	Dienst Regelingen
DRZ	Directie Regionale Zaken
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
GSB	Grote Stedenbeleid
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
IPO	InterProvinciaal Overleg
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
LNv	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
KEI	Kenniscentrum stedelijke vernieuwing
MILG	Managementoverleg ILG
rMJP	rijksMeerjarenprogramma
MOP	Meerjaren Ontwikkelings Plan
MTR	Mid Term Review
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
pMJP	provinciaal Meerjarenprogramma
RCT	Rijks Coördinatie Team
SGB	Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid
SISA	Single Information, Single Audit
TK	Tweede Kamer
VBtB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
WILG	Wet Inrichting Landelijk Gebied
WOT N&M	Wettelijke Onderzoeks Taken Natuur & Milieu

BIJLAGE III RAPPORTEN IN DEZE REEKS

- 1 **Kuindersma, W. en T.A. Selnes (2008)**, *De stille revolutie van het ILG. Een literatuurstudie over verwachtingen, zorgen en discussies vanuit rijk en provincies*. Alterra-rapport 1688, Wageningen.
- 2 **Kuindersma, W., Boonstra, F.G. en D. Brunt (2008)**, *Naar effectieve uitvoeringsarrangementen in gebiedsgericht beleid. Het gebied Utrecht-Midden Noord*. Alterra-rapport 1689, Wageningen.
- 3 **Kamphorst, D.A. (2008)**, *Sturen op afstand: Lessen uit de stedelijke vernieuwing voor het landelijk gebied*. Alterra-rapport 1690, Wageningen.
- 4 **Boonstra, F.G. en W. Kuindersma (2008)**, *Leren van de evaluatie reconstructie zandgebieden: methode, proces en politiek-bestuurlijke inbedding*. Alterra-rapport 1691, Wageningen.
- 5 **Kruit, J. en H. Bleumink (2008)**, *Tegen de stroom in. Evaluatie van de zevende EO Wijersprijsvraag voor de Robuuste Ecologische Verbinding de Beerze*. Alterra-rapport 1779, Wageningen.
- 6 **Roza, P. en F.G. Boonstra (2009)**, *Het vergroten van uitvoeringskracht in gebiedsgericht beleid. Het gebied de Brabantse Wal*. Alterra-rapport 1825, Wageningen.
- 7 **Kamphorst, D.A. en F.G. Boonstra (2009)**, *Het verhaal achter de cijfers. Lessen uit andere beleidsdossiers over de rol van procesinformatie in de verantwoordingssystematiek van het ILG*. Alterra-rapport 1969, Wageningen.

Deze rapporten zijn digitaal beschikbaar op www.alterra.wur.nl, onder 'Alterra-rapporten'.

COLOFON

Dit rapport is digitaal beschikbaar via www.alterra.wur.nl, onder 'Alterra-rapporten', zoeken op rapportnummer 1969.

In opdracht van het ministerie van LNV, directie Regionale Zaken en het beleidsondersteunend onderzoek van het Cluster Vitaal Landelijk Gebied, BO-thema gebiedprocessen (BO-01-008).

Vormgeving

Van Betuw Grafisch Ontwerp, Renkum

Druk

Digigrafi, Wageningen

© 2009, Alterra

Postbus 47

6700 AA Wageningen

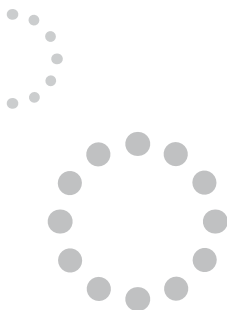
Tel 0317 47 47 00

Fax 0317 41 90 00

email info.alterra@wur.nl



ALTERRA
WAGENINGEN **UR**





Provincies hebben voor een periode van 7 jaar de beschikking over 3,6 miljard rijks­geld voor de in­rich­ting van het landelijk gebied. Over de voortgang moeten zij jaarlijks rapporteren aan het Ministerie van LNV en in 2014 verantwoording afleggen. De nadruk ligt hierbij op harde data over hectares natuur en kilometers fietspad. Maar wat betekenen al die cijfers? Het gesprek over het verhaal erachter komt moeilijk op gang. In dit boekje komen ervaringen uit andere dossiers aan bod die inspireren tot een meer lerende benadering.

