

Monitoring in het openbaar bestuur

Het Nederlandse openbaar bestuur zet op grote schaal monitors in. Uit onderzoek blijkt dat signaleren, sturen & verantwoorden, leren en communiceren de belangrijkste functies van monitors zijn. Tevens blijkt uit interviews met respondenten uit de beleidspraktijk dat monitoring een aantal dilemma's en paradoxen oproept. Welke oplossingen zijn er om de complexiteit van monitoring tegemoet te treden?

Dennis de Kool

Beleidsmonitors mogen zich verheugen op een grote belangstelling van overheden.¹ Voorbeelden zijn de monitor Grotestedenbeleid, de Politie-monitor, de Nationale Drugmonitor en de Emancipatiemonitor. Monitoring is een complex en veelzijdig begrip dat door overheden en de wetenschap op uiteenlopende manieren wordt gedefinieerd. Het afbakenen van het concept is om die reden wenselijk. Op basis van de literatuur kunnen de volgende vijf kenmerken van monitors worden onderscheiden.²

Het eerste kenmerk is dat monitoring een systematisch karakter heeft. Monitoring is een activiteit waarbij sprake is van min of meer gestandaardiseerde meetmethoden en indicatoren.

Het tweede kenmerk is dat monitoring een periodieke activiteit is. Bij monitoring is sprake van herhaalde metingen op vaste momenten (bijvoorbeeld jaarlijks).

Het derde kenmerk is dat monitors ontwikkelingen volgen. In monitors worden om die reden vergelijkingen gemaakt tussen verschillende momenten in de tijd.

Het vierde kenmerk is dat monitoring resulteert in een beschrijving. Doorgaans betreft het hier een publicatie in de vorm van een rapportage. Een monitor kan echter ook een digitaal karakter hebben (cd-rom of database).

Ten slotte besteden monitors aandacht aan ontwikkelingen die door de overheid beleidsrelevant worden geacht. Er is dus sprake van een koppeling met beleid.

Op basis van deze kenmerken kan monitoring gedefinieerd worden als het systematisch en periodiek volgen en presenteren van beleidsrelevant geachte ontwikkelingen.

In deze bijdrage functioneert de monitor waarmee de voortgang van het Grotestedenbeleid (GSB) wordt gemeten als illustratieve casus. Het GSB ontstond in 1994. Het doel van het

GSB is het verbeteren van de leefbaarheid, veiligheid en economische vitaliteit van de grote steden. De voortgang van het beleid wordt jaarlijks integraal gemonitord in het Jaarboek GSB.

Funcities van monitors

Een eigen inventarisatie van monitors heeft vier dominante functies aan het licht gebracht. Deze functies zijn signaleren, sturen en verantwoorden, leren en communiceren.³

Volgens respondenten van het ministerie van BZK is

*In 2006 had
ruim 95
procent van
de bestudeerde
monitors een
signalerend
oogmerk*

Clickservice
Overheidsmanagement.nl | Kwaliteit



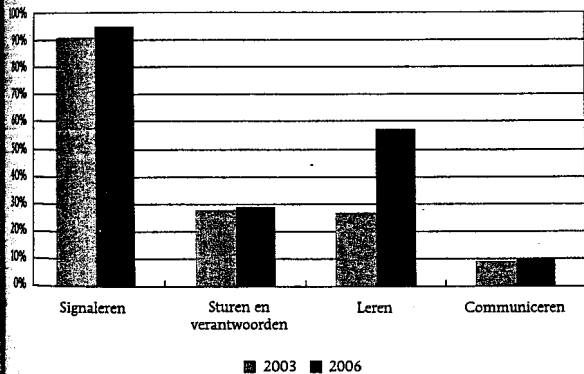
sign
sigr
nitc
heer
zal c
vera
ceer
verg
den
jaar
kelir
slott
sie'
disc
loog
derz
voor
stude
schre
zijn v
100%
90%
80%
70%
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
Figuu
De m
in 2C
Ruim
signa
zocht
antw
tors v
de gei
L
stuur
c
n

signaleren de belangrijkste functie van het Jaarboek GSB. Signaleren betekent dat de overheid met behulp van monitors wil 'weten' wat er in de beleidsomgeving gebeurt.

Het doel van sturen en verantwoorden is het 'beheersen' van het beleidsproces. In GSB III (2005-2009) zal de GSB-monitor mede dienen als hulpmiddel voor de verantwoording van de bestede middelen.⁴ Leren impliceert dat de overheid op basis van monitoring 'inzichten' vergaart in beleidsontwikkelingen. Deze inzichten worden mede vergaard door middel van benchmarking. Het Jaarboek GSB biedt namelijk mogelijkheden om ontwikkelingen in steden met elkaar te vergelijken.

De communicerende functie van monitors moet ten slotte worden gezocht in het in gang zetten van 'discussies' over het beleid. Het Jaarboek GSB roept niet alleen discussies op, maar versterkt ook de interbestuurlijke dialoog tussen de Rijksoverheid en de steden.

In 2003 zijn 257 monitors geraadpleegd om te onderzoeken welke functies het instrument formeel vervult voor de overheid. In 2006 zijn 52 'nieuwe' monitors bestudeerd, om te beoordelen of verschuivingen in toegeschreven functies zijn opgetreden. De resultaten hiervan zijn weergegeven in figuur 1.



Figuur 1 Functies van monitors

De meest voorkomende functie die het openbaar bestuur in 2003 aan het instrument toekende, is signaleren. Ruim 91 procent van de bestudeerde monitors had een signalerend oogmerk. Ruim 28 procent van de onderzochte monitors vervulde de functie van sturen en verantwoorden. Met 27 procent van de bestudeerde monitors werd leren beoogd. Ten slotte had negen procent van de geïnventariseerde monitors een communicatief doel.

De meest voorkomende functie die het openbaar bestuur in 2006 aan het instrument toeschrijft, is wederom

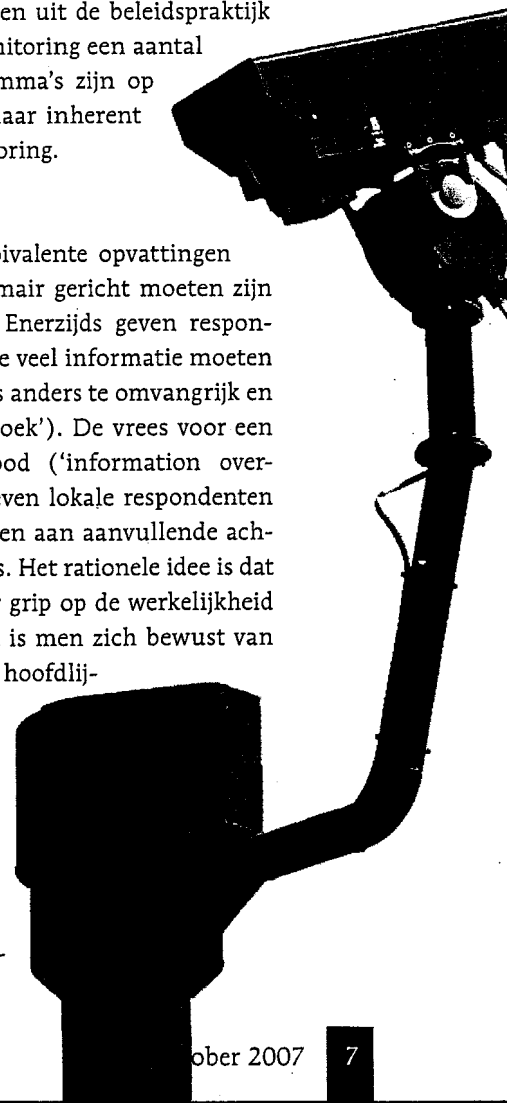
signaleren. Ruim 95 procent van de bestudeerde monitors heeft een signalerend oogmerk. Deze functie heeft zelfs aan betekenis gewonnen. Een modern aspect van signalerende monitoring is het verzamelen van informatie over toekomstige ontwikkelingen (namelijk prognoses). Acht procent van de bestudeerde monitors bevatten prognoses. De functie van sturen en verantwoorden is min of meer constant gebleven. Een belangrijk aspect van deze functie is effectmeting. Ruim 19 procent van de onderzochte monitors is gericht op het meten van effecten. De functie van leren heeft een opvallende groei doorgemaakt. In ruim 57 procent van de bestudeerde monitors wordt leren als doelstelling genoemd. Een belangrijke verklaring voor deze ontwikkeling is het feit dat monitors in toenemende mate worden ingezet als benchmarks. In ruim 19 procent van de bestudeerde monitors is aangegeven dat een vergelijking met andere organisaties wordt beoogd. Ten slotte heeft 10 procent van de nieuwe monitors een communicatieve functie.

Dilemma's

Uit interviews met respondenten uit de beleidspraktijk is naar voren gekomen dat monitoring een aantal dilemma's oproept. Deze dilemma's zijn op zichzelf niet problematisch, maar inherent aan de complexiteit van monitoring.

→ Soberheid versus volledigheid

De respondenten hebben ambivalente opvattingen over de vraag of monitors primair gericht moeten zijn op details of op hoofdlijnen. Enerzijds geven respondenten aan dat monitors niet te veel informatie moeten bevatten, omdat de rapportages anders te omvangrijk en onleesbaar worden ('telefoonboek'). De vrees voor een ongelimiteerd informatieaanbod ('information overload') is reëel. Tegelijkertijd geven lokale respondenten vaak aan dat ze behoefte hebben aan aanvullende achtergrondinformatie en analyses. Het rationele idee is dat meer informatie leidt tot meer grip op de werkelijkheid ('meten is weten'). Daarnaast is men zich bewust van het feit dat documenten op hoofdlijnen kunnen leiden tot onge-nuanceerde beeldvorming. Aanvankelijk waren de GSB Jaarboeken omvangrijke rapportages. Om de leesbaarheid te vergroten, zijn de rapportages beknopter geworden. Specifieke achtergrondin-



formatie staat vermeld op een speciale website.

Oplossing: basisdocument en verdiepingsdocument. Een oplossing voor dit dilemma is om een basisdocument op hoofdlijnen uit te brengen en daarnaast een verdiepingsdocument (op cd-rom of website).

→ **Beschrijven versus beoordelen**

De respondenten hebben aangegeven niet alleen behoefte te hebben aan beleidssignalen ('cijfers'), maar ook aan verklaringen, interpretaties en oordeelsvorming ('verhalen achter de cijfers'). Om die reden is het belangrijk om te wijzen op het onderscheid tussen monitoring en evaluaties. Bij monitoring staan beschrijvingen van ontwikkelingen centraal. Evalueren is

echter het beoordelen van ontwikkelingen, bijvoorbeeld vanuit het criterium van effectiviteit.⁵ De literatuur waarschuwt

voor een overschatting van de evaluatieve functie van monitors, omdat te veel externe factoren in het spel zijn. Positieve ontwikkelingen in de steden kunnen

bijvoorbeeld het gevolg zijn van het GSB, maar ook van externe factoren, zoals een aantrekkelijke economie. Monitors zijn om die reden ontoereikend als evaluatief instrument.⁶ Het GSB Jaarboek vermeldt overigens nadrukkelijk dat deze monitor geen inzicht biedt in de effectiviteit van het beleid.

Oplossing: monitoring en evaluatie gescheiden houden. Monitors kunnen gegevens leveren die het startpunt kunnen zijn van oordeelsvorming. Wel is het belangrijk om de feitelijke component nadrukkelijk te scheiden van de normatieve component. Deze scheiding moet ook in de rapportages expliciet worden aangebracht.

→ **Flexibiliteit versus stabiliteit**

Bij monitoring is continuïteit erg belangrijk. Stabiele methodieken zijn daarbij noodzakelijk, omdat anders geen betrouwbare uitspraken over ontwikkelingen gedaan kunnen worden. Tegelijkertijd is het beleid dynamisch en zijn informatiebehoefte aan veranderingen onderhevig. Daarnaast kunnen voortschrijdende inzichten aanpassingen noodzakelijk maken. Om die redenen moeten monitors ook flexibel zijn. In het Jaarboek GSB wordt dit dilemma expliciet erkend.⁷ De respondenten constateren dat

de politieke waan van de dag vaak leidt tot ad-hoc informatieverzoeken waar monitors van nature niet aan kunnen voldoen. Zij wijzen zowel op de noodzakelijkheid van een structurele basisinformatievoorziening als op de wenselijkheid om dynamische informatievragen tegemoet te treden door middel van additioneel en flexibel verdiepingsonderzoek. Het Jaarboek GSB is overigens wel op verschillende momenten aangepast aan nieuwe inzichten. Zo is de focus geleidelijk verschoven van signalerend onderzoek naar prestatie meting.⁸

Oplossing: visgraatmodel. Een passende oplossing voor dit dilemma is het zogeheten visgraatmodel.⁹ In dit model wordt een beperkt aantal indicatoren op gestandaardiseerde wijze gevolgd met behulp van een slank instrument. Naast deze zogeheten 'ruggengraatmonitor' worden wisselende verdiepingsonderzoeken verricht ('zijgraten'), om gedetailleerder bevindingen te ontdekken en van een verklaring te kunnen voorzien.

→ **Concrete doelen versus vage ambities**

In de beleidspraktijk is een worsteling zichtbaar tussen enerzijds concrete doelstellingen en anderzijds vage ambities. De meeste respondenten onderstrepen het belang van concrete beleidsdoelen. Deze doelen zijn bij voorkeur SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden). Tegelijkertijd blijkt in de beleidspraktijk overduidelijk dat het formuleren van concrete beleidsdoelstellingen moeizaam van de grond komt en veel interbestuurlijke discussies oproept. Redenen zijn bijvoorbeeld de complexiteit van het beleid en de vrees dat partijen bij concrete doelstellingen kwetsbaar zijn voor eventuele sancties.

Oplossing: opbouwen van vertrouwen. Een oplossing voor dit dilemma is het investeren in wederzijds vertrouwen. Om dit vertrouwen tot stand te brengen, is het belangrijk dat partijen openhartig communiceren over de doelen die ze met monitoring willen bereiken en wat met de uitkomsten van monitoring wordt gedaan. Vertrouwen vergroot de effectiviteit van monitoring.¹⁰

Paradoxen

Naast de besproken dilemma's kunnen ook een aantal paradoxen optreden. Deze paradoxen hangen nauw samen met de vier onderscheiden functies van monitors.

→ **Signaleringsparadox: meer informatie, minder zekerheid?**

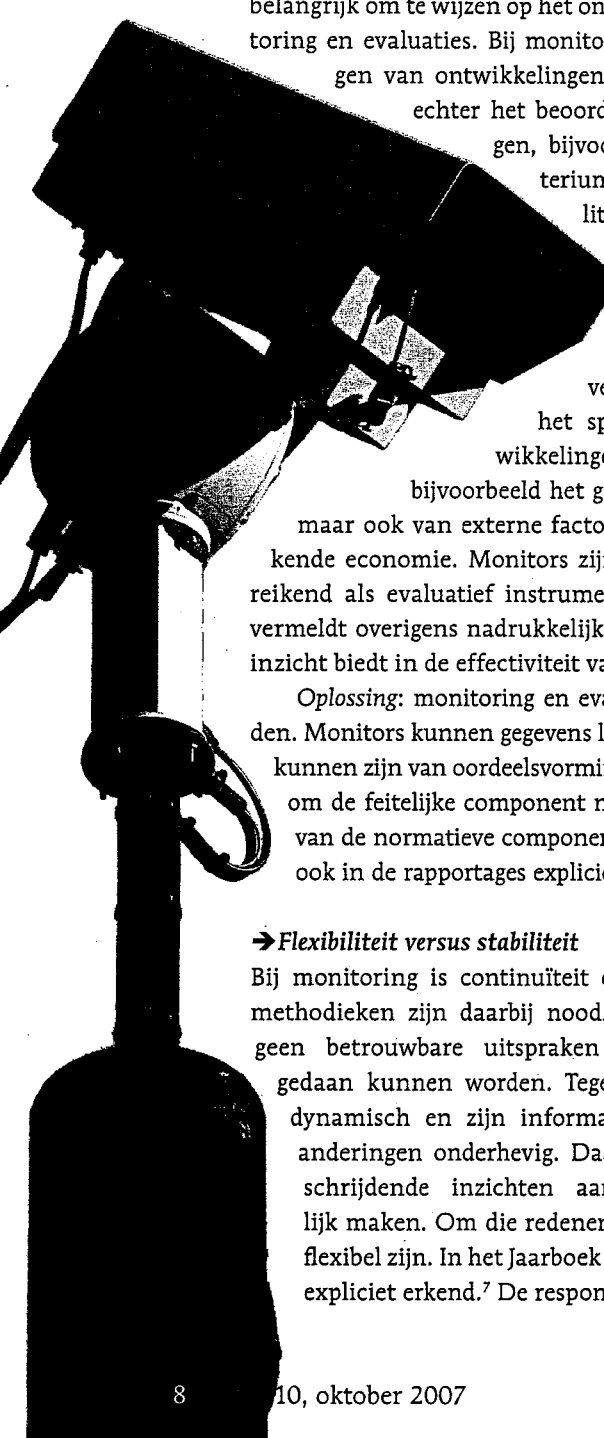
Bij signalering kan de zogeheten informatieparadox van

meer i
hoe me
ker dez
daarva
maar j
samen
zonder
een no
worder
de loop
lopend
heeft o
Op
kan ve
nitorin
traal te
matieaz

→ **Sturi**
Bij stur
ten wet
komt er
ders hel
het inst
krachtig
kan wor
niet bec
Opl
door m
te zetter

→ **Leerp**
Bij lere
festerer
terwijl
leren v
feit dat
gingskr
strategi
ging wc
focus o
of verhu
Opl
meetinc
men, or
men wil

→ **Comm**
Bij com



Dilemma's zijn inherent aan de complexiteit van monitoring

meer is minder' optreden.¹¹ Deze paradox betekent dat hoe meer informatie men verzamelt, hoe ontoegankelijker deze informatie over het algemeen wordt. Het gevolg daarvan is dat informatie onzekerheden niet reduceert, maar juist nieuwe vragen oproept. In de informatie-amenleving wordt bijvoorbeeld heel veel informatie zonder duidelijk doel vergaard. Zonder een normatief oordeel te vellen, moet worden geconstateerd dat het GSB in de loop van de tijd heel veel uiteenlopende onderzoeken en rapportages heeft opgeleverd.

Oplossing: de informatieparadox kan vermeden worden door bij monitoring de informatiebehoefte centraal te stellen in plaats van het informatieaanbod.

→ Sturingsparadox: meer sturing, minder resultaat?

Bij sturing kan zich de paradox voordoen van de zogeheten wet van de afnemende effectiviteit.¹² Deze paradox komt er op neer dat hoe meer sturingspretenties bestuurders hebben met het instrument, des te minder effectief het instrument zal zijn. Een belangrijke verklaring is dat krachtige sturing strategisch gedrag uitlokt. Dat proces kan worden versterkt wanneer van monitors een (al dan niet beoogde) centraliserende werking uitgaat.

Oplossing: de sturingsparadox kan vermeden worden door monitors niet te krachtig als sturingsinstrument in te zetten.

→ Leerparadox: pervers leren?

Bij leren kan de paradox van pervers leren zich manifesteren.¹³ Deze vorm van leren wekt de schijn van leren, terwijl er van daadwerkelijk leren geen sprake is. Het leren van de verkeerde lessen heeft te maken met het feit dat meetindicatoren na verloop van tijd hun zeggingskracht verliezen. Prestatiesturing kan overigens strategisch leren versterken, omdat fouten als bedreiging worden ervaren. Dat kan leiden tot een eenzijdige focus op (vermeende) successen en een onderbelichting of verhulling van zaken die (nog) niet goed gaan.

Oplossing: de leerparadox kan vermeden worden door meetindicatoren regelmatig kritisch onder de loep te nemen, om te bezien of het 'meten' overeenkomt met wat men wil 'weten'.

→ Communicatieparadox: dalende attentiewaarde?

Bij communicatie kan zich de paradox voordoen van de

dalende attentiewaarde. Monitoring kan, zeker wanneer de frequentie erg hoog is, leiden tot een continue stroom van informatie. Op een gegeven moment treedt een verzadigingsmoment op. De consequentie daarvan is dat men ongevoelig kan worden voor nieuwe boodschappen en signalen.¹⁴ De respondenten laten tegenstrijdige geluiden horen over de wenselijke frequentie van het Jaarboek GSB. Een mogelijke verklaring is dat respondenten hun 'eigen' monitoringpraktijken als referentiekader hanteren. In GSB III is de meetfrequentie van het Jaarboek GSB overigens verlaagd. Deze monitor zal om die reden niet meer jaarlijks worden uitgebracht.

Oplossing: de communicatieparadox kan vermeden worden door een gerichte communicatiestrategie. Deze strategie impliceert een gedoseerde en doelgroepgerichte verspreiding van informatie uit monitors.

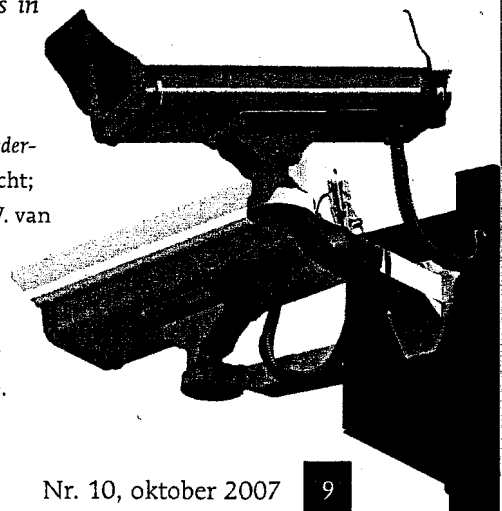
Conclusies

Monitors vervullen uiteenlopende functies voor het openbaar bestuur. In de praktijk blijkt dat monitoring de overheid confronteert met een aantal dilemma's en paradoxen. Het bestaan hiervan is op zichzelf niet problematisch, maar inherent aan het complexe en meervoudige karakter van monitoring. De grootste uitdaging van monitoring is niet het bereiken van de bestemming, maar de weg ernaar toe. Wie onderweg de dilemma's en paradoxen (h)erkent en de onvermijdelijke beperkingen van het instrument accepteert, is al een heel eind op de goede weg.

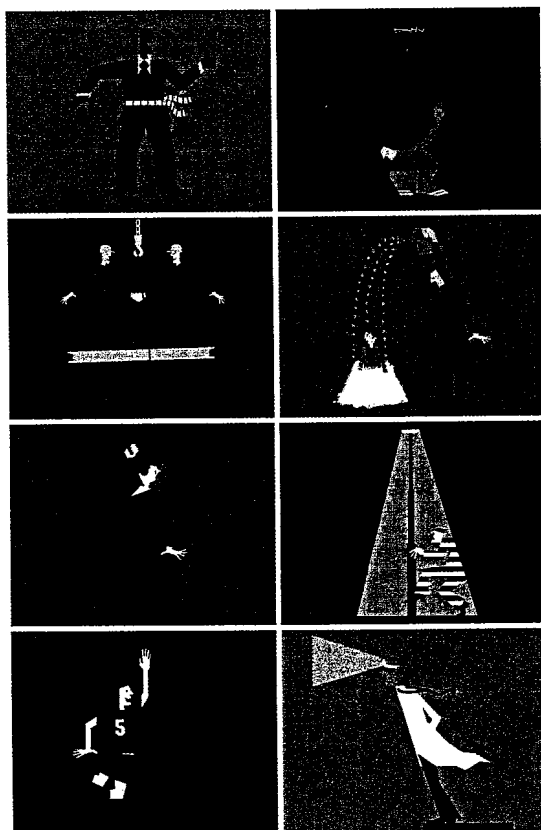
Dennis de Kool is als postdoc verbonden aan het Center for Public Innovation van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Daarnaast is hij bezig met de afronding van een proefschrift over de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties.

Noten

1. Engbersen, R. (et al.) (1997), *Nederland aan de monitor*, NIZW, Utrecht; Bouckaert, G. B. De Peuter en W. van Dooren (2003), *Metten en vergelijken van lokale bestuurlijke ontwikkeling - Een monitoringsysteem voor het lokaal bestuur in Vlaanderen*, Die Keure, Brugge.



2. Poister, Th. H. (1983), *Performance Monitoring*, Lexington Books, Lexington; Verweij, A.O., A. Goezinne & A. Dijkstra (1995), *Opmaat tot signalering: instrumentenontwikkeling voor de monitor Grotestedenbeleid*, ISEO, Den Haag (in opdracht van BZK); Engbersen, R. (et al.) (1997), *Nederland aan de monitor*, NIZW, Utrecht.
3. Kool, D. de & A. van Buuren (2004), Monitoring: functional or fashionable, *Society and Economy*, jrg. 26, nr. 2-3, pp. 173-193.
4. Ministerie van BZK (2004) *Samenwerken aan de krachtige stad: uitwerking van het stelsel Grotestedenbeleid 2005-2009 (GSB III)*, pp. 53-54.
5. Hoogerwerf, A. & M. Herweijer (red.) (1998) *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*, Samsom, Alphen aan den Rijn (zesde geheel herziene druk).
6. Engbersen, R. (et al.) (1997), *Nederland aan de monitor*, NIZW, Utrecht.
7. Ministerie van BZK (2004) *Jaarboek GSB 2003*, Ecorys, Rotterdam, p. 13.
8. Denters, B. (2001) Prestatiesturing: pronkstuk of probleem? Prestatiemeting in de theorie en praktijk van het Nederlandse grotestedenbeleid, *Beleidswetenschap*, nr. 4, pp. 356-371.
9. Elffers, H. (2006) De makke van monitoren, *Secondant*, jrg. 20, nr. 1, pp. 34-39.
10. Eshuis, J. (2006) *Kostbaar vertrouwen: een studie naar proceskosten en procesvertrouwen in beleid voor agrarisch natuurbeheer*, Eburon, Delft (proefschrift).
11. Cuilenburg, J.J. van (1982) *Zuinig met, zuinig op informatie: een beschouwing over informatisering en de informatiesamenleving*, VU Boekhandel/Uitgeverij, Amsterdam (rede).
12. Bruijn, J.A., de (2002) Prestatiemeting in de publieke sector: strategieën om perverse effecten te neutraliseren, *Bestuurswetenschappen*, jrg. 56, nr. 2, pp 139-159.
13. Meyer, M.W. & V. Gupta (1994) The performance paradox, *Research in Organizational Behavior*, vol. 16, pp. 309-369.
14. Zie noot 11.



GEMEENTEN STAAN VEELVULDIG VOOR BELEIDS- VRAAGSTUKKEN VAN KAPITAALINTENSIEVE AARD

Zoals infrastructurele voorzieningen, bedrijventerreinen, woningbouw, onderwijs & zorg, sport & recreatie, afvalverwerking, publiek-private samenwerking en kunst & cultuur. De investeringen die hiermee zijn gemoeid zijn vaak ook complex. Dat vraagt om een solide financiering die staat als een huis. De BNG is als expert in financiering van publieke voorzieningen hiervoor van oudsher dé bank die de juiste oplossing op maat voor handen heeft. En met haar Triple A ratings biedt zij de zekerheid van een solide financiering met lage tarieven. Maar haar dienstverlening reikt verder. Ook voor projectmatige financieringen en risicodragende participatie is de BNG uw vanzelfsprekende partner.

De BNG. Daar heeft iedereen iets mee.



BANK NEDERLANDSE GEMEENTEN Koninginnegracht 2
Den Haag 070 3750 750 WWW.BNG.NL