
Verslag

Studiemiddag 'Ruimtelijke indicatoren: samenspel tussen beleid en methode'

woensdag 5 november 2008, ITC te Enschede

Het verslag beperkt zich tot de hoofdlijnen van de inleidingen en een weergave van de vragen over de inleidingen. Voor een uitgebreider overzicht van de inleidingen verwijzen we naar de hand-outs die tijdens de studiemiddag zijn uitgereikt. De voertaal van de studiemiddag was Engels. In verband met de verdere verspreiding van de kennis van deze studiemiddag is dit verslag in het Nederlands.

Opening en welkom

Emile Dopheide van het ITC opent de bijeenkomst. Deze studiemiddag is een spin-off van de etalagemiddag die het ITC en KISS in het voorjaar hebben georganiseerd. Over het onderwerp 'ruimtelijke indicatoren' wilden we graag een aantal experts uitnodigen. De oorsprong van het initiatief ligt in het idee van de Vogelaarwijken. De 40 wijken werden uitgekozen op basis van indicatoren. De wijkenlijst heeft nogal wat kritiek van de gemeenten gekregen. Indicatoren zijn ook een onderdeel van de leefbaarheidsmonitor die het belangrijkste instrument wordt om de kwaliteit van de leefbaarheid van gemeenschappen en buurten op alle niveaus te scoren.

Anne van der Veen is hoogleraar 'Governance and Spatial Integrated Assessment' aan het ITC, alsmede part-time hoogleraar ruimtelijke economie aan de Universiteit Twente. Hij houdt een korte inleiding over het ITC. Het ITC bestaat uit technische en sociaalwetenschappelijke vakgroepen. Zijn onderzoeksgroep hoort bij de sociaalwetenschappelijke vakgroep 'Urban and Regional Planning'. Ruimtelijke data zijn geen doel op zich, maar ondersteunen overheidsbeleid. Ze worden ook verzameld om nieuwe instrumenten te ontwerpen. Voor deugdelijk bestuur ('Good Governance') is samenwerking nodig tussen de technische en de sociale onderzoeksgroepen. Het ITC is internationaal bekend vooral buiten Europa en sinds enige tijd wordt ook een actieve samenwerking gezocht met het (lokaal) bestuur in Nederland op verschillende niveaus (gemeente Enschede, regio Twente, provincie Overijssel, Rijk, Europa).

Als voorbeeld noemt hij een onderzoek dat hij uitvoerde als regionaal econoom aan de Universiteit Twente. Het betrof een onderzoek naar de rol van de Universiteit Twente voor de Twentse en de Overijsselse economie. Uit de cijfers blijkt die rol bescheiden te zijn. Uit een

ruimtelijk plaatje blijkt ook dat er geen concentratie is van de banengroei rond de universiteit. Hij ziet bij het ontwikkelen van ruimtelijke indicatoren veel mogelijkheden voor het ITC, zoals de Twente Index en KISS. Een laatste voorbeeld is de master thesis van Esther ter Hofte van de Universiteit Twente over informatie ten behoeve van de beleidsontwikkeling op het economisch terrein. De conclusie is dat er al veel data zijn op economisch terrein, maar dat er ook een aantal 'blind spots' is: recreatie, innovatie en ICT. Er is dus een verbetering nodig van de organisatie van de informatiestructuur. Deze studiemiddag is daarom zeer welkom. Hij hoopt op een vruchtbare samenwerking. Middagvoorzitter *Emile Dopheide* bedankt Anne van der Veen voor het geven van de aftrap ('kick off').

Buurtindicatoren in de Overijssels GSB-steden (Peter Scheltinga)

Peter Scheltinga van de gemeente Hengelo houdt een inleiding over het 'ranken' (rangordenen) van buurten in de vijf grote steden in Overijssel (G5) op basis van hun sociaal-economische positie. De achterliggende redenen is dat in Overijssel maar twee Vogelaarwijken zijn aangewezen, terwijl er in Overijssel andere buurten ook aandacht behoeft. Men was bang voor te weinig aandacht en financiering voor deze andere buurten. De focus van het project van de vijf steden en KISS (coördinatie) was daarom het ontwikkelen van een set indicatoren waarmee de sociaal-economische positie van buurten in de verschillende G5 steden kon worden bepaald. Het initiatief hiervoor kwam van de gsb-coördinatoren van de vijf steden. Zij hebben tevoren de zes thema's bepaald: bevolking,

gezondheid, onderwijs, arbeidsmarkt, inkomen en participatie. In drie bijeenkomsten hebben de onderzoekers van de G5-steden deze thema's vertaald naar tien indicatoren. De meeste informatie was via het CBS beschikbaar. Andere gegevens moesten door de steden zelf worden verzameld. Hierover was afstemming nodig. De steden hebben allen dezelfde manier van rangordening en presentatie gebruikt. Randvoorwaarde voor de uitwerking was dat het maken van de indicatorenset niet te veel tijd mocht kosten en dat zoveel mogelijk gebruik gemaakt zou worden van al aanwezige data.

Per stad zijn de buurten op een eenvoudige manier gerangordend op basis van elk van de 10 indicatoren en is een gemiddelde rangorde berekend voor het totaal. Per stad zijn de 25% slechtste, 25% beste en 50% gemiddelde buurten uitgezocht op basis van de gemiddelden. Er is geen vergelijking gemaakt tussen de steden onderling. Wel heeft elke stad de uitkomsten van deze exercitie vergeleken met andere de stad reeds in gebruik zijnde wijkinformatie. In de meeste gevallen kwamen de uitkomsten van de sociaal economische positie van buurten overeen met de buurten die volgens de gemeente zelf ook de meeste aandacht nodig hadden. In het geval van Hengelo kwam één 'nieuwe' buurt voor in het lijstje met aandachtsbuurten. De resultaten kunnen op heel verschillende manieren gepresenteerd worden, bijvoorbeeld een plattegrond van buurten op basis van hun sociaal-economische positie, een oplopende of aflopende staafdiagram van buurten op basis van hun achterstand en een staafdiagram van gemiddelde rangordes van een buurt per thema.

Bas Denters vraagt waarom de focus lag op sociaal-economische indicatoren. Dat is volgens hem maar een deel van het verhaal. *Joke Grooters* antwoordt dat dit al voor de start van het project was bepaald door de gsb-coördinatoren. KISS is vervolgens gevraagd het project te coördineren. Het was de bedoeling dat de steden met het bepalen van buurten die aandacht nodig hebben en gezamenlijke follow up zouden inzetten. Men is daarover nog in gesprek. *Anne van der Veen* vindt de verdeling van de buurten in rood (slecht), grijs (gemiddeld) en groen (goed) verontrustend. *Bas Denters* zegt als reactie op deze angst dat het wel een goed middel is voor gemeenten om prioriteiten te stellen. Iemand anders vraagt naar de scores voor de Vogelaarwijken. In Deventer is de Rivierenwijk zeker niet de slechtste wijk, terwijl Velve-Lindenhof in Enschede is gekozen in plaats van Deppenbroek (die kwam aanvankelijk naar voren als de slechtste wijk) op basis van een politieke lobby. *Johannes Flacke* van het ITC vraagt wat het doel is van het project. Wat is de relatie met het beleid? Hij heeft het idee dat daar weinig over is nagedacht. Helpt de rangorde? Is het niet beter om te kijken naar de afzonderlijke indicatoren, bijvoorbeeld de werkloosheid? *Peter Scheltinga* is het slechts gedeeltelijk met deze kritiek eens. Deze exercitie was vooral bedoeld om de juiste keuze van de buurten te checken. Daarvoor heb je meerdere indicatoren nodig. Het levert geen directe beleidsopties op.

Indexconstructie voor de meting van relatieve achterstand van buurten (Evy Trisusanti)

Evy Trisusanti werkt in Indonesië bij het centraal bureau voor de statistiek en heeft als master studente aan het ITC haar afstudeeronderzoek gedaan naar het construeren van indexen voor meervoudige achterstand in buurten. Ze heeft daarbij gebruik gemaakt van het materiaal van het Overijsselse G5-project. De focus in het onderzoek lag op het combineren van indicatoren. Hiervoor zijn verschillende methoden en technieken beschikbaar. Ze heeft gekeken naar de aggregatie, standaardisatie en weging van scores op de indicatoren. Bij de **aggregatie** heeft ze gekeken naar de hiërarchische en de niet-hiërarchische methode. Bij de **standaardisatie** heeft ze gekeken naar de rangorde, de z-score, de range (spreiding) en de Chi-kwadraat. Bij de **weging** keek ze naar gelijke gewichten, de mening van experts en de uitkomst van factor-analyse. Een nadeel van het onderzoek was wel dat ze door de beperkte tijd maar één expert heeft kunnen raadplegen. Ze laat plaatjes zien waaruit blijkt dat verschillende methoden om indicatoren te combineren verschillende resultaten kunnen opleveren.

Een belangrijke conclusie van het onderzoek is dat er een sterke relatie dient te zijn tussen indicatoren, het achterliggende concept (begrip) en het beleid. Verder is er een sterke afhankelijkheid van de beschikbaarheid van data. Deze data moeten ook vergelijkbaar zijn. Verder mag de omvang van de bevolking per gebied dat in de analyse wordt betrokken niet teveel verschillen. Per techniek zijn de verschillen in uitkomsten overigens niet dramatisch

groot. Ze heeft een voorkeur voor de z-score, omdat het de verdeling van de oorspronkelijke scores niet verandert, goed omgaat met de relativiteit van achterstanden en gevoelig is voor veranderingen in wegingsfactoren.

Een onderzoeker van de Universiteit van Amsterdam (die betrokken is bij de regiomonitor in het gebied rond Amsterdam) vraagt waarom voor de weging geen onderzoek is gedaan met focusgroepen in de buurten. Verder benadrukt zij het belang van theoriegestuurde indicatoren. Daar staat tegenover de benadering die uitgaat van de beschikbaarheid van data. Dit is een belangrijk debat in de wetenschap. *Evy Trisusanti* antwoordt op de eerste vraag dat dit komt door de beperktheid (qua tijd) van dit afstudeeronderzoek. Verder benadrukt ze dat er altijd meerdere methoden zijn die je kunt gebruiken.

De regiomonitor van Amsterdam: ervaringen en gebruik lokale overheid (Karin Pfeffer)

Karin Pfeffer is GIS-onderzoeker bij de Universiteit van Amsterdam. Voor de stad Amsterdam heeft ze de Regiomonitor opgesteld. Die zal ze beschrijven en daarop reflecteren. Als inleiding wijst ze op de vele statistische databases die in Nederland beschikbaar zijn. Dit in contrast met een land als India waar het moeilijk is om lokale data te verkrijgen. Er zijn ook verschillende pogingen gedaan om die data toegankelijk te maken, bijvoorbeeld door het CBS waarbij je kunt klikken op een kaart. Ze laat verschillende voorbeelden zien van manieren om deze gegevens te presenteren, bijvoorbeeld de buurtmonitor van Enschede (opgesteld door I&O-research) dat een overzicht

per buurt in percentages geeft, dat je vervolgens ook in een staafdiagram kunt weergeven. Dergelijke gegevens kun je ook op een ruimtelijke manier weergeven op een kaart, bijvoorbeeld het aantal werklozen in Enschede per buurt op basis van gegevens van het CWI. Tot nu toe zijn gemeentelijke statistieken dus vaak weergegeven in de vorm van tabellen of diagrammen. Voor de visualisering van deze statistieken is vaak gebruik gemaakt van vastgestelde bestuurlijke grenzen en van conventionele plattegronden, waarop gebieden gearceerd worden weergegeven op basis van hun relatieve score op een bepaald kenmerk (zoals het percentage inwoners boven de 50 jaar). Er is echter meer mogelijk. Er zijn namelijk jaarlijkse gegevens beschikbaar van verschillende databases op basis van de Nederlandse postcodes (dat zijn kleinere gebieden van 50 tot 500 huishoudens). Ook zijn (GeoICT) instrumenten beschikbaar om gegevens uit gedetailleerde databases te verwerken en beschikbaar te maken. Van de gemeente Amsterdam kwam het verzoek een monitor te ontwikkelen die gebruik maakt van deze gedetailleerde databases om:

- de **aanwezigheid** van ruimtelijke concentraties te achterhalen;
- de **locatie** van ruimtelijke concentraties te identificeren;
- de **dynamiek** van ruimtelijke concentraties in de tijd te visualiseren.

Dat heeft in de **eerste** plaats geresulteerd in een op GIS gebaseerde webapplicatie waarmee op een interactieve manier ruimtelijke concentraties zichtbaar gemaakt kunnen worden op verschillende thema's: demografie, etniciteit, typen en kenmerken huishoudens,

huisvesting en de sociaal-economische positie. In de **tweede** plaats was het resultaat een gezamenlijk project van de Universiteit van Amsterdam en het gemeentelijke onderzoeksbureau van Amsterdam. Het doel van dat monitorproject was om gezamenlijk de inhoud (indicatoren) te ontwikkelen. Daarbij zou de universiteit de methodologie ontwikkelen en implementeren en de gemeente zou gedissaggregeerde data op basis van postcode aanleveren. Een voorbeeld van deze monitor is een kaart van de gemeente Amsterdam waarop de concentraties huishoudens zijn aangegeven die langer dan twee jaar afhankelijk zijn van een uitkering in 1994 (in het rood) en 2004 (in het blauw). Van een ruimtelijke concentratie is sprake als het percentage op een variabele veruitstijgt boven het gemiddelde van de hele stad of regio. Daarvoor wordt twee keer de standaarddeviatie aangehouden. Zo is een meer gedetailleerde focus mogelijk en meer inzicht in de variatie.

De monitor is beschikbaar voor de hele gemeentelijke staf en te gebruiken voor informatie, het maken van fact-sheets, de jaarlijkse publicatie van de stand van zaken in Amsterdam en voor kleine onderzoeken, bijvoorbeeld voor het bepalen waar veel mensen met een achterstand wonen in de wijk Geuzenveld/Slotermeer (een Vogelaarwijk).

Opschaling van de monitor naar het **regionaal** niveau is gedaan vanuit verschillende belangen. Het algemene belang is om de regionale dynamiek van ruimtelijke clusters te analyseren. Het gemeentelijke belang is om het lokale niveau met het regionale niveau te vergelijken. Het wetenschappelijke belang is toegang te hebben tot een gedetailleerde regionale data-

base om regionale onderzoeksvragen te beantwoorden. Het proces bestond uit verschillende stappen. Het uitnodigen van vertegenwoordigers van gemeentelijke onderzoeksbureaus in de regio voor een workshop (de houding was nogal passief). De vertegenwoordigers zijn persoonlijk benaderd. Vervolgens is een prototype voor een aantal gemeenten ontwikkeld. Dit prototype is gepresenteerd en daarna is gezamenlijk een aantal interessante en haalbare thema's bepaald. Het prototype is uitgewerkt en weer gepresenteerd en vervolgens is het aantal thema's uitgebreid evenals het aantal deelnemende gemeenten.

De keuze voor de inhoud is afhankelijk van de aanwezigheid van postcode databases die geregeld worden bijgehouden en de relevantie van het thema voor de regio. Classificaties moeten daarvoor steeds worden verfijnd. Een voorbeeld is het aantal huishoudens met kinderen. Dat blijkt een fenomeen van de regio (de gemeenten buiten Amsterdam) te zijn. Almere scoort hier hoog door de lagere huizenprijzen. Niet-westerse buitenlanders concentreren zich juist in Amsterdam, maar in een dynamisch plaatje zie je ook een trek van Surinamers vanuit Amsterdam (Zuid-Oost, de vroegere Bijlmer) naar Almere. De Regiomonitor ondersteunt dus een geregelde productie van indicatoren op regionaal niveau, monitort de dynamiek van ruimtelijke concentraties in de tijd, identificeert ruimtelijke verschillen binnen en tussen buurten, spoort dominante of afwijkende verschijnselen op, bepaalt zogebieden die een meer diepgaande analyse nodig hebben en is belangrijk voor de samenwerking met lokale onderzoeksinstituten. Bepalend voor het succes zijn regelmatige ontmoetingen

van de deelnemers (2 tot 3 keer per jaar), het betrekken van de gebruikers bij de ontwikkeling, het nut van de inhoud (de informatiebehoefte: daarvoor is meer aandacht nodig), de tijdsinvestering en prikkels ('incentives') als een gezamenlijke publicatie.

Een vraag vanuit de zaal is of het rapporteren over de Regiomonitor intern of extern gebeurt. Het antwoord is vooral intern, maar beide zijn in principe mogelijk. Hieraan zitten overigens wel privacyaspecten. *Bas Denters* vraagt welke informatie we op deze manier kunnen verkrijgen. Alleen informatie over ruimtelijke concentratie of is ook andere informatie beschikbaar, bijvoorbeeld gemiddelde scores? *Karin Pfeffer* antwoordt dat daar verder naar gekeken wordt, maar het dat doel van dit specifieke instrument wel ruimtelijke concentratie van verschijnselen is. *Bas Denters* vindt het systeem daarom nogal aanbodgestuurd. *Karin Pfeffer* wijst erop dat het systeem is ontwikkeld vanwege problematiek van segregatie in de wijken van Amsterdam. Een andere deelnemer aan deze studiemiddag noemt het daarom een vorm van 'ghetto monitoring'. Dat is volgens hem ook de reden dat een gemeente als Purmerend afhaakt bij de monitor en de wijk Deppenbroek in Enschede is afgevallen als Vogelaarwijk. Een fundamenteel probleem doet zich voor als in buurten of wijken bevolkingsgroepen worden gemengd en daardoor ook hun scores op de indicatoren veranderen.

Samenspel tussen beleid en methode bij indicatoren (Cecilia Wong)

Cecilia Wong is hoogleraar Ruimtelijke Planning en directeur van het Centrum voor Stedelijke Beleidsstudies aan de Universiteit van Manchester. Ze start met het schetsen van de

context van de belangstelling voor indicatoren. De internationale context is dat de belangstelling in de jaren 60 en 70 uitging naar sociale indicatoren, de belangstelling in de jaren tachtig afnam door teleurstelling over de resultaten en vanaf de jaren 90 weer toenam door de aandacht voor gemeenschapsindicatoren ('Community Indicators Movement'). De Britse context wijkt daar vanaf in de zin dat er vanaf de jaren 80 steeds belangstelling is gebleven voor indicatoren. Daarvoor zijn drie belangrijke omstandigheden te noemen. In de eerste plaats worden verschillende sociaal-economische indicatoren gebruikt voor het dagelijks management van beleid. In de tweede plaats het neoliberalisme van Margaret Thatcher en het aanscherpen van de overheidsuitgaven. In de derde plaats de nieuwe institutionele arrangementen op verschillende ruimtelijke niveaus (bijvoorbeeld het proces van 'devolution').

Indicatoren worden vooral gebruikt als een **gereedchapskist** voor de manager voor gebiedsgericht beleid, voor het toedelen van hulpmiddelen en voor het monitoren van prestaties en procedures.

Vervolgens geeft *Cecilia Wong* vanuit haar eigen perspectief een overzicht van verandering in het gebruik van indicatoren. Onder het neoliberalisme van Margaret Thatcher verliep de verdeling van hulpbronnen voor de stedelijke vernieuwingsprojecten via een competitief proces van aanbesteden (quasi marktkrachten). De nadruk lag daarbij meer op tussenliggende outputindicatoren dan op de impact en effectiviteit van de vernieuwingactiviteiten in het licht van beleidsdoelen. Onder New Labour van Tony Blair werd het gebruik van indicato-

ren aanvankelijk tot in het extreme doorgevoerd (700 tot 800 indicatoren). De verantwoordelijkheid voor de dataverzameling verschuift naar het lokale niveau, maar onder strakke centrale regie. Later werd het gebruik van indicatoren flexibeler: 198 indicatoren, waaruit lokale overheden er 35 konden kiezen. Onder Gordon Brown zien we een sterke nadruk op prestatiebesturing en een beleidsethos dat is gebaseerd op bewijsvoering ('evidence-based policy-making'). Dit bouwt voort op de ervaringen met de National Health Service (NHS). In vergelijking met Groot-Brittannië kent de VS een grotere decentralisatie van de verzameling en het gebruik van indicatoren.

Een belangrijk onderdeel van het werken met indicatoren is het meten van **meervoudige achterstand** via het construeren van achterstandsindexen op basis van volkstellingen. Een vergelijking van zes verschillende indexen in Schotland toonde aan dat er minder dan 40 tot 65 procent overlap is. Deze lage overlap levert een groot probleem op. Het betekent dat de methoden en indicatoren die worden gebruikt bij het construeren van een index er toe doen en de inzet kunnen worden van een heftig politiek debat als er budgetten voor beleid aan gekoppeld zijn. In Schotland wordt op een meer strategische manier gebruik gemaakt van dergelijke indexen. Die benadering vindt ze beter dan die in Engeland, waar het gebruik van de Chi-kwadraat een probleem vormt. Bij het meten van meervoudige achterstand speelt een aantal centrale conceptuele en methodologische vraagstukken:

- de relevantie van omstandigheden in de stad en op het platteland. Het is moeilijk

om voor beide tegelijk een bevredigende oplossing te vinden;

- het meten van mensen en plaatsen met een achterstand is conceptueel totaal verschillend;
- het gebruik van de gegevens van kwetsbare groepen (bijvoorbeeld buitenlanders, niet-westerlingen, etnische groepen of alleenstaande ouders) als 'proxy measures';
- het kiezen van passende ruimtelijk eenheden voor de analyse. We gebruiken daarom het liefst verschillende schaalniveaus;
- de implicaties van verschillende procedures voor het wegen, standaardiseren en transformeren van indicatoren bij het construeren van achterstandsindexen. Dit verontrust haar nog het meest, omdat het onvermijdelijk leidt tot informatieverlies.

In Groot-Brittannië wordt het meten van meervoudige achterstand steeds complexer en verfijnder. Dit vermindert de transparantie van de gebruikte methoden en benaderingen en dat is een slechte zaak in een democratisch land. Data uit enquêtes en schattingen op basis van modellen worden benut om een heel scala aan indicatoren te construeren, die daarna worden gebruikt om een samengestelde index te vormen. Dit symboliseert aan de ene kant de rijpheid van het ontwikkelen van achterstandsindexen, na twee decennia ervaring en expertise. Aan de andere kant is het ook een antwoord op politieke druk om een achterstandsindex te hebben die kan omgaan met een hele reeks vraagstukken en omstandigheden die door verschillende belanghebbenden ('stakeholders') en onderzoekers aan de orde worden gesteld.

Cecilia Wong vervolgt haar presentatie met enkele ***gedachten over beleid en onderzoek*** op dit gebied. Heel belangrijk zijn een veranderingstheorie ('theory of change') en een complexiteitstheorie. Een veranderingstheorie houdt in het verwoorden van de expliciete en impliciete veronderstellingen over hoe en waarom een beleid werkt en een systematische en cumulatieve benadering van beleidsevaluatie om activiteiten, uitkomsten en de context van initiatieven met elkaar te verbinden. Een complexiteitstheorie gebruikt chaotische, non-lineaire en complexe systemen en classificaties op basis van tijdsvolgorde om veranderingsprocessen te reconstrueren. We moeten kortom op een kwalitatieve, interactieve en dynamische manier kijken naar de context, de output en de uitkomsten ('outcome'). Belangrijke theorievorming is verricht door Rittel en Webber over lastige beleidsproblemen, Simon over slecht gestructureerde beleidsproblemen, gebonden rationaliteit, flexibele probleemoplossing en een tevredenheidsstrategie, Argyris en Schön over enkele-lus leren (functioneel) versus dubbele-lus leren (substantieel, waarbij het gaat om de probleemdefinitie). Enkele-lus leren is de traditionele benadering. Daarin gaat het om het meten van een set vaste indicatoren voor verschillende bestuurlijke lagen met als veronderstelling dat de waarden op de individuele indicatoren inzicht verschaffen in het verschil tussen de verwachte en de verkregen uitkomsten en dat op basis hiervan beleidsmakers en anderen hun acties kunnen aanpassen om dit gat te overbruggen. Net als Faludi bepleit Cecilia Wong een positieve, toekomstgerichte benadering van het monitoren: 'planning-as-learning' op basis van het dubbele-lus leren. Dat houdt

in dat strategische ruimtelijke plannen niet zozeer in het licht van de materiële uitkomsten worden beoordeeld, maar hoe ze het begrip van besluitvormers verbeteren over de huidige en de toekomstige problemen waarvoor ze gesteld staan.

Dit is ook haar uitgangspunt bij het schetsen van het ***kader voor ruimtelijke beleidsmonitoring***. Om uitdrukking te kunnen geven aan haar visie op het proces van beleidsformulering moeten we toe naar een samenwerkend, analytisch en communicatief kader voor de regio. Dat houdt een culturele verschuiving in van een enkele-lus model naar een dubbele-lus model van monitoring. Het kader bestaat uit contextuele indicatoren, output indicatoren en outcome indicatoren. Het gaat niet zozeer om afzonderlijke indicatoren, maar om een bundel van indicatoren die in combinatie een meer gefundeerd monitoringkader opleveren voor het beoordelen van planningsuitkomsten. Als voorbeeld behandelt ze indicatoren voor het woon-werkverkeer. Voor de meeste gevallen heb je een degelijk ruimtelijk plaatje nodig in plaats van een rangordening. Een ander voorbeeld is een nieuw driejarig project voor het ontwikkelen van een huisvesting- en buurtmonitor.

Het kader voor ruimtelijke beleidsmonitoring bestaat uit een aantal analytische principes. Ze gebruikt deze lijst als checklist. Op basis hiervan geeft ze advies, maar de beleidsmakers beslissen uiteindelijk zelf.

- Het bepalen van de context en het vaststellen van de basis voor het ruimtelijk beleid;

- Het benadrukken van de rol en functie van de verschillende typen indicatoren en hun doeleinden in de verschillende fasen van het beleidsvormingsproces;
- Het gebruiken van kwalitatieve en kwantitatieve data om de interpretatie te verrijken en om verschillende vormen van kennis en ervaring te waarderen in beleidsmonitoring;
- Het gaandeweg ontwikkelen van analyses om zowel veranderingen in ruimte als in de tijd te kunnen zien;
- Het vergelijken van globalere trends in de context met betrekking tot veranderingen in output indicatoren en outcome indicatoren;
- Het maken van interpretatieve opmerkingen.
- Er moet een sterkere nadruk worden gelegd op de betrokkenheid van gebruikers bij het ontwikkelen en het harmoniseren van sets van indicatoren. Het rationele paradigma en de communicatieve benadering (waarin sociaal leren centraal staat) voor het ontwikkelen van indicatoren staan naast elkaar;
- De technische dimensie van het onderzoek naar indicatoren wordt in grote mate ingeperkt door het bredere politieke en institutionele proces van datamanagement en dataorganisatie op het hoogste niveau;
- Het streven naar methodologische excellentie van sommige sets van indicatoren via omvangrijke statistische technieken en manipulaties, kan de transparantie van het proces van het creëren van indicatoren ondermijnen en debat en discussie hierover in de kiem smoren.

Cecilia Wong besluit haar presentatie met een aantal **slotopmerkingen**:

- De interface tussen technische en normatieve rationaliteit maakt indicatoren aantrekkelijk voor beleidsmakers, omdat de te meten begrippen kunnen verschuiven en de gebruikte indicatoren aangepast;
- Er is een inherente spanning bij het gebruik van ruimtelijke indicatoren, vooral over de vraag hoe objectieve kennis te vrijwaren van geloof, opinie en zelfs vooroordeel;
- Indicatoren hebben enkele intrinsieke waarden en onderliggende sterktes, zoals de functie van beleidsverheldering ('policy enlightenment'). Meten is dus slechts een deel van het werk, er is ook behoefte aan het analyseren en interpreteren van indicatoren;

Evy Trisusanti stelt de eerste vraag. Ze vindt het moeilijk om te beslissen welke indicatoren nuttig zijn. Indicatoren moeten in de tijd vergelijkbaar zijn, maar is dat mogelijk? *Cecilia Wong* antwoordt dat je soms aanpassingen moet doen om vergelijkingen mogelijk te maken, maar dat moet je niet te vaak doen (eens in de 10 jaar). Volatiliteit is zowel goed als slecht, maar je moet wel actief zijn en kunnen reageren op nieuwe vragen. *Evy Trisusanti* zag tot op het heden in Indonesië een grote consistentie tussen indicatoren voor stedelijke en landelijke gebieden, maar de decentralisatie in haar land maakt dit moeilijk. *Cecilia Wong* ziet in een topdown benadering de enige weg voor 'benchmarking'. Dit geldt echter alleen voor de belangrijkste indicatoren. Voor andere indica-

toren kun je meer flexibiliteit betrachten. Probeer daarbij ook meerdere lagen van indicatoren uit.

Bas Denters heeft meer een opmerking dan een vraag. In de Nederlandse situatie zijn er twee conflicterende manieren van het gebruik van indicatoren. De eerste manier is voor politieke doeleinden (toedeling en verantwoording op basis van erg ruwe indicatoren). De tweede manier is echt beleidsleren, met eerlijke en meer gedetailleerde indicatoren. De eerste manier staat vaak de tweede manier in de weg. *Cecilia Wong* geeft toe dat dit moeilijk is, zie ook het voorbeeld van haar eigen project. Het is zaak om een goede balans te vinden.

Luc Boerboom van het ITC (en betrokken bij klimaatonderzoek) heeft een brandende vraag. Wanneer is de onzekerheid te hoog om indicatoren nog serieus te nemen? Is men zich hier van bewust en stopt men ook daadwerkelijk met het gebruik van deze indicatoren? *Cecilia Wong* denkt dat deelnemers in een project zich in de regel heel goed van dit probleem bewust zijn. Verder is het goed om als onderzoeker onzekerheid expliciet in het rapport te vermelden. *Luc Boerboom* wijst er ook op dat er veel verschillende bronnen van onzekerheid zijn. Onzekerheid zit zowel in het model als de interpretatie. *Cecilia Wong* benadrukt nog eens dat dit een zaak is van beoordeling van de indicatoren. We zijn geen positivisten, het sociaal leren is erg belangrijk.

Afsluiting

Emile Dopheide bedankt alle sprekers en nodigt de deelnemers uit de discussie voort te zetten tijdens de borrel.