

Aan Provinciale Staten

ONDERWERP	Rapport GS-onderzoek 2023 Beleidsmonitoring (art. 217a Provinciewet)	TELEFOONNUMMER	+31618300575
DATUM	05-12-2023	E-MAILADRES	michael.regenboog@provincie- utrecht.nl
DOCUMENTNUMMER	UTSP-538973261-433	DOMEIN/OPGAVE	CCO
VAN	Michael Regenboog	TEAM	TCC
		PORTEFEUILLEHOUDER	Bakker
BIJLAGE	Rapport <i>Naar eigen inzicht. Bevindingen en ontwikkelrichtingen voor beleidsmonitoring</i>		

Geachte dames en heren,

Essentie / samenvatting:

Jaarlijks kiezen wij een onderwerp voor onderzoek in het kader van artikel 217a van de Provinciewet. Voor 2023 is gekozen voor het onderwerp 'beleidsmonitoring'. In het onderzoek is gekeken naar de inhoud en inrichting van monitoring van beleid en opgaven binnen de provincie Utrecht. Bij monitoring gaat het om het verkrijgen van inzicht in de toegevoegde waarde en doelbereik om te leren, bijsturen en verantwoorden. Monitoring is een essentieel onderdeel van de beleidscyclus en de rol van de provincie in de grote transitieopgaven vraagt om een goede informatiepositie. Uit het onderzoek volgen enkele aanbevelingen die wij in de bestuurlijke reactie overnemen.

Inleiding:

Beleidsmonitoring is door ons gekozen als onderwerp voor 2023 van het jaarlijkse onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in het kader van artikel 217a van de Provinciewet. Het onderzoek is uitgevoerd door bureau KWINK en geeft inzicht in de inhoud en inrichting van monitoring van beleid en opgaven binnen de organisatie. Er zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast: bronnenonderzoek, een schriftelijke uitvraag, verdiepende interviews, klankbord en dialogsessies (intern en extern).

Conclusies

Monitoren is een essentieel onderdeel van de beleidscyclus. Het stelt beleidsmakers in staat om de effecten en toegevoegde waarde van beleid te bepalen. Daarmee vormt het een cruciale schakel in de verantwoording van beleid, maakt het leren mogelijk en levert het signalen op voor eventuele bijsturing van het beleid. Alle domeinen werken aan monitoring van trends, programma's, doelen en maatregelen. De provincie heeft een groot aantal structurele monitors, zie bijlage 1 van het rapport. Deze monitors combineren externe en interne data op basis waarvan de provincie - al dan niet samen met partners - analyseert, reflecteert en bijstuurt.

Er zijn enkele *inhoudelijke* uitdagingen voor de monitoring van beleid en opgaven geformuleerd:

- De doelen en ambities van de provincie zijn uitgewerkt in beleid en uitvoering. De geformuleerde doelen en ambities zijn veelal lastig te monitoren. De doelen zijn veelal niet meetbaar, concreet en tijdsgebonden opgesteld.

Daarbij is beleidsmonitoring complex omdat de bijdrage van het provinciale beleid aan de trends in veel gevallen lastig meetbaar (kwantificeerbaar) is.

- Er is een sterke wisselwerking tussen het opstellen van doelen en ambities en de inrichting van de monitoring. In de praktijk volgt de uitwerking van de monitoring meestal op de beleidsvorming waardoor het lastig is om de vertaalslag van doelen en ambities naar monitoring te maken. Idealiter wordt bij de beleidsvorming nagedacht over de beleidstheorie (samenhang tussen inspanningen en het beoogde doel) en de monitoring.
- De onderzochte monitors zijn veelal gericht op trendmonitoring (het monitoren van de ontwikkelingen/trends die de provincie met het beleid wil beïnvloeden). Beleidsmonitoring (de directe resultaten en effecten van beleid van de provincie om die trends te beïnvloeden) vindt beperkt plaats. Bij trendmonitoring kan veelal gebruik worden gemaakt van data van derden. Beleidsmonitoring vraagt meer inspanning vanuit de eigen organisatie om data te verzamelen die ook wat zegt over de beoogde beleidsinspanning (voorbeelden zijn de monitors van klimaatmitigatie en klimaatadaptatie in de eigen organisatie).

Ook op het vlak van *uitvoering en organisatie* van de monitoring zijn er uitdagingen:

- Beleidsmonitoring vraagt specialistische kennis. Die kennis bestaat uit een combinatie van data-analyse en (beleids)onderzoek en van inhoudelijke kennis van het beleidsthema. Ook ervaring met het opstellen, uitvoeren, analyseren en duiden van monitoringsinformatie is van belang. Deze specialistische kennis en ervaring is momenteel beperkt aanwezig in de organisatie. Daardoor bestaat het risico dat werkzaamheden voor de monitoring door andere urgente zaken vertraging oplopen of dat de continuïteit in geding komt. Waardoor de monitor die wél wordt gemaakt, niet altijd optimaal wordt benut voor analyse, duiding, kennisontwikkeling en besluitvorming.
- Organisatiebreed is de monitoring niet robuust ingericht (governance van kennis, capaciteit en continuïteit van monitoring ontbreekt). In de organisatie is geen domeinoverstijgende verantwoordelijke en/of aanspreekpunt voor inhoud, inrichting, uitvoering en organisatie van beleidsmonitoring. Er is geen regie op de monitoring en er zijn geen afspraken, definities en/of kaders voor uitvoeren van de monitoring om de kwaliteit en uniformiteit te borgen.
- Monitoring is decentraal georganiseerd. Dit heeft verschillende voordelen (zie paragraaf 4.3). Wel ontbreekt het aan een volledig overzicht van de beschikbare monitors en hoe die zich tot elkaar verhouden (bijvoorbeeld in de gebruikte data). Vanuit het monitoren van het Omgevingsbeleid is bij de start van de ontwikkeling van de monitor aan een overzicht van de beschikbare monitors gewerkt.

Aanbevelingen

Op grond van dit onderzoek zijn vijf richtinggevende principes onderscheiden om een passende monitoring van beleid en transitieopgaven in te richten:

- *Werk beleidsvorming en monitoring zoveel mogelijk in samenhang uit.* Door 'aan de voorkant' de inhoud en inrichting van de monitoring te expliciteren wordt ook bijgedragen aan beleidsvorming. Het helpt om te concretiseren en te onderbouwen hoe het beleid beoogt bij te dragen aan de transitieopgave. Daarmee helpt het ook in bewustwording en het expliciteren van de eigen invloed/rol in de bredere uitkomst.
- *Stel bij beleidsvorming een 'beleidstheorie' of 'Theory of Change' op* om te beschrijven hoe en waarom het beleid van de provincie bijdraagt aan het realiseren van de doelen en ambities. Vanwege de hoge mate van onzekerheid, onbekendheid en brede maatschappelijke betrokkenheid wordt geadviseerd om niet meteen de stap te maken naar het meten, maar te beginnen met het achterliggende verhaal of narratief (de logica van de bijdrage van het beleid van de provincie aan de transitie). De beleidstheorie kan vervolgens worden gebruikt om de monitoring verder uit te werken (wat gaan we hoe en waarom monitoren).
- *Richt de monitoring in op grond van de beleidstheorie* (de geëxpliciteerde aannames over hoe het beleid bijdraagt aan de gewenste impact). Trendmonitoring blijft daarbij van belang om de ontwikkeling 'buiten' te volgen, daarop te reflecteren en bij te kunnen sturen. Daarnaast dient de bijdrage van het beleid inzichtelijk gemaakt te worden. Het kwantificeren van die bijdrage (bijvoorbeeld aan de hand van KPI's) is - zeker met de kenmerken van transitieopgaven - niet altijd mogelijk of zinvol. Waar een kwantitatieve benadering niet past, kan op basis van de beleidstheorie een meer kwalitatieve monitoring worden uitgewerkt om 'het narratief' in de praktijk te toetsen. Een kwantitatieve én kwalitatieve indicator/monitor dient daarbij altijd aangevuld te worden met duiding: een uitleg of mogelijke verklaring waarom een indicator is gestegen of gedaald en of externe factoren mogelijk invloed hebben gehad.

- *Voorkeursmodel voor de organisatie van de monitoring is een hybride model van centraal-decentraal.* De opgaven waar de provincie aan wil bijdragen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De provincie Utrecht kiest daarom voor een integrale aanpak waarin verschillende opgaven worden meegenomen (bijvoorbeeld de gebiedsgerichte aanpak van de transitieopgave landelijke gebied om doelen op het gebied van natuur, water en klimaat te halen). Momenteel is de monitoring binnen de provincie Utrecht decentraal georganiseerd. Op grond van dit onderzoek is het voorkeursmodel voor de organisatie van de monitoring een hybride model (centraal-decentraal), waarbij een aantal aspecten van monitoring in de organisatie verankerd dienen te worden. Deze aspecten kunnen meer centraal of meer decentraal worden verankerd. Nader onderzoek (bijvoorbeeld door een kwartiermaker) dient inzicht te geven in hoe deze aspecten zodanig verankerd kunnen worden zodat ze aansluiten bij de integrale benadering van de transitieopgaven en aansluiten bij de lopende organisatieontwikkeling.
- Naast *inhoudelijk* inzicht en *organisatorische* processen heeft monitoring ook een *sociaal-cultureel* aspect, zeker waar het gaat om leren en bijsturen. Het creëren van een lerende organisatie is een proces dat betrokkenheid op alle niveaus vereist. Het is gericht op het bevorderen van een cultuur van leren en verbetering. Dit maakt ook kwetsbaar. Een gesprek over de inzichten uit de monitoring is niet om 'af te rekenen' dat een doel niet is gehaald maar om inzicht in de onderliggende oorzaken en mechanismen te vinden en bij te sturen. Dit vraagt een open en lerende organisatie waar het gesprek over de inhoud van de monitor centraal staat.

Bestuurlijke reactie

In de managementreactie gaat het concernmanagement in op de conclusies en aanbevelingen van het rapport en zijn acties benoemd in relatie met lopende ontwikkelingen, w.o. in nieuwe beleidsvoorstellen de wijze van monitoring zichtbaar maken, de lerende aanpak bij de grote transitieopgaven zoals het Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG) en het programma Klimaat adaptatie, de monitor omgevingsbeleid, de klimaatparagraaf in de begroting 2024, de inrichting van een samenhangende monitoring over de volle breedte van het omgevingsbeleid, de samenwerking met de UtrechtAcademie en U-lab, het benutten van een netwerk van betrokken medewerkers in samenhang met de strategische functie, aansluiting bij de Informatievoorziening (IV)-keten en datagovernance. We zullen de resultaten van deze acties blijven volgen.

Vervolgprocedure / voortgang:

De organisatie werkt aan de acties en vormt een netwerk van betrokken medewerkers. De strategische functie zal met een concern breed en integraal perspectief op strategie, kennis en monitoring bijdragen aan de centrale borging en coördinatie van monitoring.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen