

Rapport
GS-onderzoek 2023
Beleidsmonitoring
(art. 217a Provinciewet)

Managementreactie van het concernmanagement

Het rapport van het GS-onderzoek 2023 naar beleidsmonitoring '*Naar eigen inzicht. Bevindingen en ontwikkelrichtingen voor beleidsmonitoring bij de provincie Utrecht*' is behandeld in het Concernmanagement- team.

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. We onderkennen dat monitoring een essentieel onderdeel is van de beleidscyclus en dat de rol van de provincie in de grote transitieopgaven vraagt om een goede informatiepositie. We onderschrijven met de opstellers van het rapport dat het meetbaar maken van de provinciale bijdrage in toegevoegde waarde lastig is en zeker bij de grote transitie opgaven. We zijn blij dat de onderzoekers aangeven dat naast kwantitatieve meting ook kwalitatieve meting wenselijk is.

De vijf richtinggevende principes die de rapportage aanreikt om hierin ons verder te ontwikkelen omarmen we. We gaan zo werken en nemen dit mee in al lopende trajecten.

Onderstaand gaan we concreet in op de acties, waarbij we de indeling volgen van het rapport in de *inhoudelijke* aspecten van de monitoring en de *uitvoering en organisatie* van de monitoring.

Inhoud van monitoring

- De sterke wisselwerking tussen het opstellen van doelen en inrichting van monitoring en de aanbeveling om bij beleidsvorming een beleidstheorie of Theory of Change op te stellen, onderkennen we. In nieuwe beleidsvoorstellen maken we daarom zichtbaar hoe we monitoring gaan vormgeven. Onderdeel daarvan is het zichtbaar onderzoeken van effecten van beleid bij de monitoring. We hanteren een kwalitatieve benadering, sense making van het achterliggende verhaal voor een lerende aanpak, bijvoorbeeld bij het Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG) of bij het programma klimaat adaptatie.
- Op dit moment wordt de monitor op het omgevingsbeleid ingericht waar we bovenstaande principes al zullen hanteren.

- We herkennen de focus op trendmonitoring, maar er zijn in de organisatie ook voorbeelden van monitoring die inzicht geven in de beleidsinspanning en doelbereik, zoals de monitors van klimaatmitigatie en klimaatadaptie. In de begroting 2024 is voor de eerste keer een klimaatparagraaf opgenomen die inzicht geeft hoe we als provincie presteren op dit onderwerp. We onderschrijven de aanbeveling om monitoring in te richten op grond van de beleidstheorie, passend bij de rol en beleid van de provincie.
- We benutten het klankbord van het onderzoek als een *netwerk* van betrokken medewerkers en leggen hier ook de verbinding met reeds bestaande netwerken zoals het strategienetwerk. Daarnaast zoeken we de samenwerking met de UtrechtAcademie en ons U-lab om vanuit een lerend perspectief de doorontwikkeling vorm te geven.

Uitvoering en organisatie van monitoring

- We herkennen de bevindingen dat beleidsmonitoring specialistische kennis vraagt, dat de monitoring organisatiebreed niet robuust ingericht is, en dat monitoring decentraal georganiseerd hebben. We hebben deze vraagstukken deels al geadresseerd in lopende trajecten. Het geadviseerde hybride voorkeursmodel van centraal-decentraal organiseren van de monitoring zullen we daarbij als uitgangspunt hanteren. Een voorbeeld is de monitor die momenteel ingericht wordt voor het omgevingsbeleid in het kader van de inrichting van vier coördinatiepunten voor de omgevingswet. Deze monitor is gericht op beleidsmonitoring over de volle breedte van het omgevingsbeleid en wordt gevoed met de monitor-data van onderliggende programma's en opgaven.
- Ook de eerdere besluitvorming tot het versterken van de strategische functie in de interne organisatie en specifiek bij Bestuurs- en directieondersteuning (BDO) met een concernbreed en integraal perspectief op strategie past in de integrale en gezamenlijke aanpak van vooruitkijken en monitoring. Aanvullend is dit jaar ook het besluit genomen om een kwartiermaker voor 2 jaar aan te stellen voor de centrale borging en coördinatie van kennis, onderzoek en monitoring.
- We zullen voor de ontwikkeling van monitoring aansluiten bij de Informatievoorziening (IV)-keten en datamanagement. We zijn bezig de datagovernance in onze organisatie beter vorm te geven en nemen dit mee in het statenvoorstel in voorbereiding over digitalisering en data.
- We onderschrijven de bevinding dat de doorontwikkeling van monitoring niet alleen kennis, coördinatie en capaciteit vergt maar dat het ook ingebed wordt in het leren. Nog beter aansluiten bij de expertise in onze organisatie op leren en ontwikkelen gaat ons helpen
- Doel van monitoring is leren en bijsturen om meer publieke waarde te realiseren. Leren en verbeteren maken ook kwetsbaar. Verantwoorden en afrekenen kunnen op gespannen voet staan met leren en bijsturen. In de organisatieontwikkeling bij de sporen leiderschap, samenwerking en werkwijzen nemen we dit aspect mee evenals in lopende trajecten zoals Leren door te doen en de lerende aanpak bij de grote transitieopgaven van de provincie.

ZÓ KUNNEN WE BELEIDSMONITORING VERDER VERBETEREN & VERSTEVIGEN!



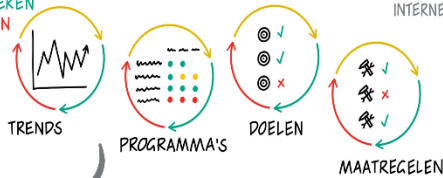
GS-ONDERZOEK 2023 - RAPPORT BELEIDSMONITORING "NAAR EIGEN INZICHT"

HET AANTONEN VAN DE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN ONS BELEID IS BELANGRIJK



WE DOEN AL VEEL AAN MONITORING...

ANALYSEREN REFLECTEREN BIJSTUREN

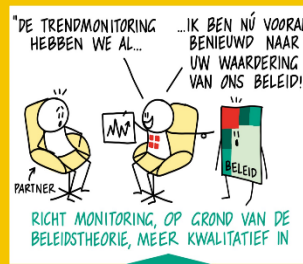
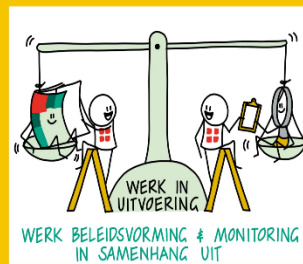


...MAAR ER IS AANLEIDING OM TE VERBETEREN & VERSTEVIGEN...

DOEF ONZEKERHEID, ONBEKENDHEID & BREDE MAATSCHAPPELIJKE BETROKKENHEID.



...ZOWEL QUA INHOUD...



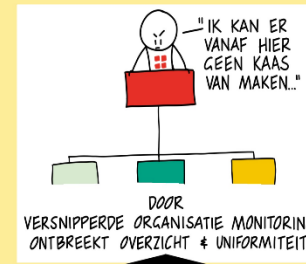
HUIDIGE PRAKTIJK

IDEAAL-SITUATIE

...ALS IN DE UITVOERING & ORGANISATIE



HYBRIDE (CENTRAAL-DECENTRAAL) ORGANISEREN



HUIDIGE PRAKTIJK

IDEAAL-SITUATIE

HEB OOK AANDACHT VOOR DE SOCIAAL-CULTURELE ASPECTEN!

HET DOEL VAN MONITORING IS LEREN & BIJSTUREN OM MEER PUBLIEKE WAARDE TE REALISEREN

JAWEL, MAAR LEREN & BIJSTUREN MAAKT OOK KWETSBAAR...

...EN KAN OP GESPANNEN VOET STAAN MET VERANTWOORDEN & AFREKENEN



Naar eigen inzicht

Bevindingen en ontwikkelrichtingen voor beleidsmonitoring bij de provincie Utrecht

Eindrapport

KWINK
GROEP

Naar eigen inzicht

Bevindingen en ontwikkelrichtingen voor beleidsmonitoring bij de provincie Utrecht

Eindrapport

Den Haag, 24 / 10 / 2023

Auteurs: Rogier van Schelven

Frederique Uyterlinde

Thomas van Manen Kooij

KWINK
GROEP

Inhoud

1. Conclusies en richtinggevende principes	8
1.1. <i>Samenvattende conclusies</i>	8
1.2. <i>Richtinggevende principes</i>	10
2. Inleiding	14
2.1. <i>Aanleiding en doel evaluatie</i>	14
2.2. <i>Scope en analysekader</i>	14
2.3. <i>Onderzoeksaanpak</i>	15
3. Type en inhoud monitors	17
3.1. <i>Type monitoring</i>	17
3.2. <i>Inhoud</i>	18
3.3. <i>Gebruik van de monitors</i>	19
4. Uitvoering en organisatie	21
4.1. <i>Uitvoering</i>	21
4.2. <i>Organisatie</i>	22
4.3. <i>Inzichten uit gesprekken over centrale en decentrale organisatie</i>	25
<u>Bijlage 1. Inventarisatie provinciale monitors</u>	27
<u>Bijlage 2. Leden klankbordgroep</u>	33
<u>Bijlage 3. Overzicht interviews</u>	34

1. Conclusies en richtinggevende principes

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te geven in de inhoud en inrichting van monitoring van beleid en opgaven binnen de provincie Utrecht. We richten ons op monitoring om inzicht in doelbereik te krijgen om te kunnen verantwoorden, leren en bijsturen.

1.1. Samenvattende conclusies

Monitoren is een essentieel onderdeel van de beleidscyclus. Het stelt beleidsmakers in staat om de 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.

Monitoring is een belangrijk aspect van het werk binnen de provincie Utrecht. Alle domeinen werken aan monitoring van trends, programma's, doelen en maatregelen. De provincie heeft een groot aantal structurele monitors (bijvoorbeeld in de vorm van dashboards en/of rapportages, zie bijlage 1 voor een inventarisatie). Deze monitors combineren externe en interne data op basis waarvan de provincie - al dan niet samen met partners - analyseert, reflecteert en bijstuurt. Naast deze meer structurele vormen van monitoring wordt ook op andere manieren inzicht verkregen in de toegevoegde waarde van beleid. Met gesubsidieerde instellingen vinden jaarlijkse evaluatiegesprekken plaats, partnerinstellingen voeren zelfevaluaties uit en er worden onderzoeken uitgevoerd naar de werking van beleid. Beleid wordt herijkt op basis van deze inzichten. De scope van dit onderzoek richt zich op structurele vormen van monitoring. Eenmalige verkenningen, beleidsonderzoeken of evaluaties zijn belangrijke informatiebronnen als het gaat om leren en bijsturen, maar vallen niet binnen de scope van dit onderzoek.

Inzicht geven in de toegevoegde waarde van beleid is niet eenvoudig. Op basis van bronnenonderzoek en interviews over de huidige inrichting van de monitoring zien we een aantal *inhoudelijke* uitdagingen voor de monitoring van beleid en opgaven:

- 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 (bijvoorbeeld vanuit CBS of PBL). 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 een aantal 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. Binnen de teams en programma's wordt monitoring veelal uitgewerkt en uitgevoerd door de beleidsmedewerkers. Inhoudelijk zijn zij de experts van het betreffende onderwerp. Tegelijkertijd maakt het dat monitoring iets is dat medewerkers 'erbij doen'. 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 (specifiek: de ambities uit de Omgevingsvisie) is bij de start van de ontwikkeling van de monitor aan een overzicht van de beschikbare monitors gewerkt.

Kortom, er gebeurt veel op het vlak van reflectie, leren en bijsturen aan de hand van monitoring en andere methodieken. Maar er zijn in de huidige situatie ook uitdagingen, zowel inhoudelijk als organisatorisch. Wat ons betreft is er - juist nu - aanleiding om de inhoud, uitvoering en organisatie van de monitoring verder te verbeteren en verstevigen. Voor de provincie Utrecht staan de komende jaren meerdere grote transitieopgaven centraal, zoals: landelijk gebied, klimaat, mobiliteit, wonen en digitalisering. Deze opgaven kenmerken zich door een hoge mate van onzekerheid, onbekendheid en brede maatschappelijke betrokkenheid. De rol van de provincie in deze transitieopgaven vraagt om een goede informatiepositie voor adequate kaderstelling, controle, besluitvorming en bijsturing. Tegelijkertijd is het aantonen van de toegevoegde waarde van het beleid van de provincie in deze transitieopgaven niet eenvoudig. Een passende monitoring en toepassing (analyse, duiding, kennisontwikkeling en besluitvorming), in samenhang met andere onderzoeksinstrumenten, kan daarbij helpen.

1.2. Richtinggevende principes

Het bepalen van de toegevoegde waarde van het beleid van de provincie in de vijf transitieopgaven vraagt om monitoring die past bij de kenmerken van deze transitieopgaven. De hoge mate van onzekerheid, onbekendheid en brede maatschappelijke betrokkenheid maken deze opgaven complex. Bovendien moeten de doelstellingen en ambities vaak onderweg nog verder vorm en inhoud krijgen. De meer 'klassieke' monitoringmethoden zoals het bijhouden van 'prestatie-indicatoren', 'outputs' en 'outcomes' zijn daardoor niet altijd geschikt om de toegevoegde waarde van de bijdrage van de provincie aan deze transitieopgaven inzichtelijk te maken. Enkel cijfers, percentages en stoplichten zijn mooi concreet maar vaak weinig relevant want de ontwikkeling is niet toe te schrijven aan het beleid of ze zeggen weinig over de bijdrage van de provincie.

Dit wil niet zeggen dat monitoring geen zinvolle activiteit is. Integendeel. Zeker bij onzekere en complexe transitieopgaven is monitoring van belang om te kunnen leren en bijsturen. Op grond van dit onderzoek zien we vijf richtinggevende principes om een passende monitoring voor 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 adviseren we 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). Het opstellen van een beleidstheorie helpt om de aannames over de bijdrage van het beleid aan de transitieopgave te expliciteren. De beleidstheorie kan vervolgens worden gebruikt om de monitoring verder uit te werken (wat gaan we hoe en waarom monitoren).
- Op grond van de beleidstheorie (de geëxpliciteerde aannames over hoe het beleid bijdraagt aan de gewenste impact) kan de monitoring van de opgaven worden ingericht. 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. Bijvoorbeeld door de waardering van netwerkpartners over de rol en bijdrage van de provincie in de transitie structureel in kaart te brengen (bijvoorbeeld aan de hand van vragenlijsten of interviews). 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.

- 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 (denk bijvoorbeeld aan 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 wat ons betreft een hybride model (centraal-decentraal). Op grond van gesprekken binnen de provincie Utrecht en bij andere provincies zijn er wat ons betreft een aantal aspecten van monitoring die 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:

- Datafunctie. Met name bij trendmonitoring wordt veel gebruik gemaakt van data om trends te analyseren en inzichten te onderbouwen. De verschillende aspecten van het werken met data dienen binnen de organisatie geborgd te zijn zodat verschillende opgaven en samenwerkingspartners effectief en efficiënt gebruik kunnen maken van wat beschikbaar is. Dit voorkomt dubbelingen of het wiel opnieuw uitvinden. Ook bevordert dit het werken met dezelfde definities en standaarden waardoor de optelbaarheid en integraliteit bevordert kan worden (een gezamenlijke informatiebasis). Ten behoeve van de monitoring is specifieke kennis en capaciteit nodig op het vlak van opslag en beheer van data (datakwaliteit / meta-data / data-warehouse / data-catalogus) en visualisatie van data (bijvoorbeeld dashboarding met een uniforme *look and feel*, voldoen aan toegankelijkheidseisen, de toepassing van GIS, et cetera).
- Coördinatie en kennis. Om de monitoring van de transitieopgaven in te richten en uit te voeren is specifieke kennis en ervaring nodig. Bijvoorbeeld kennis over het uitwerken van een beleidstheorie, indicatoren en verschillende kwantitatieve en kwalitatieve

onderzoeksmethoden en het duiden van de resultaten in een monitor. Daarnaast is het van belang om een aantal randvoorwaarden te borgen: coördinatie van monitoringsactiviteiten, draagvlak voor monitoring, organisatiebrede betrokkenheid en voldoende mensen en middelen.

- Capaciteit en expertise voor uitvoering. Monitoring is onderdeel van de beleidscyclus. De domeinen en opgaven zijn daarmee verantwoordelijk voor de inrichting van het gehele monitoringsproces (opzet / uitvoering / analyse / reflectie en bijsturen). Voor een effectieve en efficiënte uitvoering is het van belang om de monitoring in samenspraak met expertise op het vlak van data, visualisatie en beleidsonderzoek in te richten en uit te voeren (zie datafunctie en kennisfunctie hiervoor). Om de uitvoering van de monitoring (trends en beleid) te borgen dient capaciteit en expertise geborgd te zijn in de organisatie. Dit vraagt extra inzet maar dit hoeft niet automatisch te betekenen dat er nieuwe medewerkers met deze kennis geworven dienen te worden. In de huidige organisatie kunnen beleidsmedewerkers met affiniteit met deze thema's worden bijgeschoold om de kennis en expertise (verder) te versterken.
- Tot slot. Met de vormgeving en uitvoering van de monitoring conform bovenstaande richtinggevende principes kunnen stappen gezet worden naar een betekenisvolle monitoring van

het beleid van de provincie (specifiek de transitieopgaven). Uiteindelijk is het doel om van de monitoring te leren en op grond van de inzichten bij te sturen om meer maatschappelijke waarde te realiseren. In verschillende gesprekken is benadrukt dat vanuit de organisatie meer gestuurd mag worden op het belang van goede beleidsmonitoring. 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.

2. Inleiding

2.1. Aanleiding en doel evaluatie

Jaarlijks kiezen de Gedeputeerde Staten (GS) een onderwerp van onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur in het kader van artikel 217a van de Provinciewet. Deze onderzoeken zijn toekomstgericht en worden gebruikt voor het continu ontwikkelen van handelingsrepertoire en randvoorwaarden. Voor 2023 heeft GS gekozen onderzoek te doen naar het onderwerp beleidsmonitoring.

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te geven in de inhoud en inrichting van monitoring van beleid en opgaven. Daarbij gaat het om monitoring voor doelbereik en verantwoording en monitoring voor leren en bijsturen. De volgende deelvragen staan centraal in het onderzoek:

Welke vormen van monitoring en evaluatie worden onderscheiden (vanuit theorie);

Welke voorbeelden van deze vormen zijn aanwezig bij andere provincies/ gemeente Utrecht, en andere overheden;

Welke vormen van monitoring en evaluatie zijn aanwezig bij de provincie Utrecht;

Hoe zijn monitoring en evaluatie georganiseerd bij de provincie: rollen, taken, en processen (incl. toepassen data bij indicatoren P&C-cyclus in de beleidscyclus);

Met welke richtinggevende principes (inrichting, uitgangspunten, richtlijnen, kwaliteitseisen, competenties, et cetera) kunnen deze vormen van monitoring en evaluatie verder ontwikkeld worden (adviesvraag).

2.2. Scope en analysekader

Scope

In dit onderzoek is geïnventariseerd welke vormen van beleidsmonitoring aanwezig zijn binnen de provincie Utrecht. Monitoring gaat over het volgen van beleid tijdens de uitvoering. Met monitoring bekijk je de 'stand' op indicatoren die iets zeggen over de voortgang van (de uitvoering van) je beleid, of over de beoogde uitkomsten (beleidsdoelen; -ambities). Op basis van andere monitoringinformatie, vaak in samenhang met evaluatie- of ander onderzoek, kan beleid worden bijgestuurd.

Het onderzoek is dan ook gericht op de verrichting (wat) en inrichting (hoe) van monitoring voor het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde bestuur

binnen de provincie Utrecht. Het gaat daarbij om structurele vormen van monitoring. Eenmalige verkenningen, beleidsonderzoeken of evaluaties zijn belangrijke informatiebronnen als het gaat om inzicht in doeltreffendheid en doelmatigheid, maar vallen niet binnen de scope van dit onderzoek.

Monitors kunnen in vorm verschillen (zoals een dashboard of rapportage). Bij het inventariseren van monitors is de vorm niet leidend geweest. Wel leidend was de inhoud: heeft het dashboard of de rapportage de functie 'monitoring' zoals hierboven bedoeld?

2.3. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek vond plaats in de periode mei 2023 tot en met oktober 2023. Bij het onderzoek is een **klankbordgroep** betrokken geweest. In de klankbordgroep namen medewerkers deel uit verschillende plekken van de organisatie en die op een of andere wijze betrokken zijn bij monitoring (bijlage 2 bevat een overzicht).

De volgende onderzoeksaanpak is gehanteerd:

1. Inventarisatie monitors binnen provincie Utrecht

Aan de hand van bronnenonderzoek is een inventarisatie gemaakt van de aanwezige monitors binnen de provincie Utrecht. Online is informatie gezocht over openbare monitors en aan de

klankbordgroep die bij dit onderzoek betrokken was is aanvullende informatie opgevraagd over (niet-openbare) monitors.

Vervolgens is binnen de organisatie een **schriftelijke uitvraag** uitgezet onder medewerkers die betrokken zijn bij monitoring. Met de uitvraag is informatie opgehaald over de wijze waarop de monitoring en daarmee samenhangende activiteiten zijn georganiseerd binnen de provincie Utrecht.

Een overzicht van de provinciale monitors die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd is opgenomen in bijlage 1. De monitors zijn geordend aan de hand van de onderdelen van de [programmabegroting](#) van de provincie Utrecht.

2. Verdieping middels interviews

Om de feitelijke informatie over de inrichting van de monitoring verder te verdiepen zijn **15 interviews** gevoerd binnen de provincie Utrecht. Per onderdeel van de programmabegroting is gesproken met medewerkers die betrokken zijn bij de geïnterviewde monitors.

Er zijn ook **5 interviews** gevoerd buiten de provincie Utrecht. In deze interviews is inspiratie op gedaan uit de wijze waarop andere provincie organisaties en gemeente Utrecht beleidsmonitoring hebben ingericht en dit gebruiken om te leren en bij te sturen. Bijlage 3 bevat een overzicht van de interne en externe interviews.

3. Klankborden en dialoogsessie richtinggevende principe

De conceptbevindingen, conclusies en richtinggevende principes voor doorontwikkeling van de monitoring zijn besproken in een bijeenkomst met de klankbordgroep. Tijdens **een dialoogsessie met de klankbordgroep** zijn de conclusies en richtinggevende principes verder aangescherpt.

3. Type en inhoud monitors

In dit onderzoek is een inventarisatie gemaakt van de monitors binnen de provincie Utrecht. Bijlage 1 bevat een overzicht van deze monitors.

In dit hoofdstuk gaan we in op het type en de inhoud van monitors binnen de provincie Utrecht. We beginnen elke paragraaf met de **bevinding** en die lichten we vervolgens toe.

3.1. Type monitoring

Op hoofdlijnen zijn er drie (of vier) vormen van monitoring te onderscheiden. Monitoring gaat over het volgen van beleid tijdens de uitvoering. Met monitoring wordt gekeken naar de 'stand' op indicatoren die iets zeggen over de voortgang van (de uitvoering van) het beleid, of over de beoogde uitkomsten (beleidsdoelen). Op basis van monitoringinformatie kan men het beleid bijsturen. Monitoring is dus een instrument dat inzicht moet geven in waar de provincie staat onderweg naar het doelbereik, maar ook welke

stappen nodig zijn om hier te komen vanuit dit inzicht. De duiding van de monitoring zegt namelijk ook waarom de provincie staat waar ze staat en geeft richting in wat hiervan kan worden geleerd.

In dit onderzoek is onderscheid gemaakt tussen drie vormen van monitoring:

- 1. Trendmonitoring:** Het monitoren van de ontwikkelingen (trends) over een beleidsthema. Die informatie kan bijvoorbeeld worden gebruikt om algemene informatie over het beleidsthema te verzamelen, te zien hoe ontwikkelingen verlopen die de provincie met het beleid wil beïnvloeden of om nieuw beleid te agenderen. Met trendmonitoring meet je de veranderingen in de maatschappij (de impact, bijvoorbeeld: CO2-uitstoot, biodiversiteit, waterkwaliteit).
- Beleidsmonitoring:** Het monitoren van de voortgang van de beleidsmaatregelen van de provincie om ontwikkelingen (trends) te beïnvloeden en de resultaten en effecten van dat beleid. Het gaat dan om output (de directe resultaten en producten van een beleidsmaatregel of programma, bijvoorbeeld: aantal verleende subsidies voor zon op daken) en het gaat om outcome (bijvoorbeeld: het aantal MWh zonnestroom opgewekt dankzij de subsidieregeling).
- Procesmonitoring:** Deze vorm van monitoring concentreert zich op het volgen van het implementatieproces van een beleidsmaatregel of programma. Het onderzoekt hoe goed de

activiteiten verlopen, en of er eventuele knelpunten zijn in de uitvoering.

Een vierde vorm van monitoring is **beleidseffectmonitoring**. Dit is het monitoren van de effecten van de beleidsmaatregelen op de ontwikkelingen (trends). Het betreft een combinatie van trend- en beleidsmonitoring (en dus een combinatie van inzichten over output, outcome en impact). In de praktijk komt dit vaak niet zo zeer voor in de vorm van een structurele monitor, maar wordt hier inzicht in verkregen door bijvoorbeeld beleids- of wetenschappelijkonderzoek en periodieke evaluaties. Een evaluatie is een diepgaandere en vaak onafhankelijke beoordeling van een beleidsmaatregel of programma. Vaak worden hierbij verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd om inzicht te krijgen in de implementatie en effecten van beleid.

Uit de inventarisatie komt naar voren dat de meeste monitors binnen de provincie Utrecht trendmonitors zijn. Er zijn ook monitors die trendmonitoring en beleidsmonitoring combineren. Zo zijn op de [website Natuur & landelijk gebied](#) allerlei apps en datasets beschikbaar met vormen van trendmonitoring. Daarnaast wordt elke drie jaar de [rapportage Natuurbeleid](#) gemaakt. Uit gesprekken met andere provincies en de gemeente Utrecht komt een vergelijkbaar beeld naar voren. Deze organisaties geven ook aan dat trendmonitoring het vaakst wordt toegepast.

3.2. Inhoud

Monitors alleen geven beperkt inzicht in doelbereik, regelmatig worden inzichten daarom aangevuld met andere instrumenten.

De inventarisatie van monitors laat zien dat de monitors een deel van de beleidsdoelen van de provincie afdekken. Het inzicht op grond van de monitors in doelbereik is echter beperkt. Daarmee bedoelen we: de mate waarin de monitors helpen om inzicht te krijgen in het bereiken van de beleidsdoelstellingen dankzij het beleid en/of de inzet van de provincie. Vaak komt dit doordat de gebruikte indicatoren weinig zeggen over de toegevoegde waarde van het beleid en/of de inzet van de provincie. Hier zijn verschillende oorzaken voor:

- Kwantitatieve indicatoren zeggen weinig over de inspanningen die de organisatie doet, omdat de provincie beperkt invloed heeft op het doelbereik, bijvoorbeeld omdat er veel andere (f)actoren van invloed zijn of omdat de provincie geen uitvoerende maar een faciliterende of coördinerende rol heeft.
- Doelstellingen zijn niet in cijfers uit te drukken en kwantitatieve informatie zegt dan onvoldoende over de bijdrage van de provincie.
- Het ontbreken van een beleidstheorie en/of indicatoren die daadwerkelijk iets zeggen over doelbereik.

- Doelen zijn niet SMART geformuleerd en/of niet geformuleerd als ambitie.

Uit het onderzoek komt ook naar voren dat monitoring vaak één van de instrumenten is om inzicht in doelbereik te krijgen. Regelmatig worden de inzichten uit een monitor aangevuld met bijvoorbeeld een periodieke evaluatie of ander type onderzoek. Ook komt het voor dat inzicht in doelbereik niet wordt verkregen via monitoring, maar wel middels andere instrumenten (zoals bijvoorbeeld evaluatieonderzoeken).

Er is geen centraal overzicht van de monitoring. Er is daardoor beperkt overzicht van de monitors en dataverzameling binnen de organisatie. Er zijn veel losse monitors en er is geen overzicht van beschikbare monitors en hoe die zich tot elkaar verhouden (bijvoorbeeld in de gebruikte data). Ook tussen teams ontbreekt inzicht in welke informatie wordt verzameld en gemonitord. Kennis over welke monitors er zijn is daardoor sterk persoonsafhankelijk. In het kader van de in ontwikkeling zijnde monitor Omgevingsbeleid is wel aan een overzicht van beschikbare beleidsmonitors gewerkt.

3.3. Gebruik van de monitors

Monitoring heeft impact, doordat het wordt gebruikt voor reflectie, leren en bijsturen. De meeste gesprekspartners geven aan de monitoring te gebruiken om te reflecteren. Vaak wordt op

een vast moment in het jaar gereflecteerd, soms gebeurt reflectie meer incidenteel. Bij trendmonitors wordt dan bijvoorbeeld gekeken of het beleid moet worden aangepast op basis van trends. Bij sommige monitors worden de resultaten intern en extern besproken of geduid met externe betrokkenen, zoals gemeenten, provincies, waterschappen of netbeheerders. Bij sommige monitors is reflectie ook geformaliseerd, in de zin dat een Nota van aanbevelingen wordt opgesteld. Naast deze meer structurele vormen van monitoring wordt ook op andere manieren inzicht verkregen in de toegevoegde waarde van beleid, zoals evaluaties of andere onderzoeken. Zo vinden voor sommige beleidsthema's met gesubsidieerde instellingen jaarlijkse evaluatiegesprekken plaats, partnerinstellingen voeren zelfevaluaties uit en er worden onderzoeken uitgevoerd naar de werking van beleid. Beleid wordt herijkt op basis van deze inzichten.

Gesprekspartners geven aan dat reflectie ertoe kan leiden dat het beleid wordt aangepast. Bijvoorbeeld wanneer de resultaten achterblijven bij de doelstellingen of wanneer maatregelen niet effectief blijken te zijn. Voorbeelden van aanpassing die dan plaatsvinden zijn het aanpassen of bijsturen van een programma of werkplannen, het bijstellen van doelen of het ontwikkelen van nieuw beleid.

Reflectie vanuit de monitoring leidt niet altijd tot aanpassingen. Gesprekspartners noemen daarvoor verschillende redenen:

- Gegevens zijn nog niet up-to-date (bij verschillende monitors loopt de dataverzameling bijvoorbeeld enkele maanden of een jaar achter) en/of geven geen goede indicatie van de voortgang. Zo zijn er bijvoorbeeld monitors die afhankelijk zijn van verschillende (regionale/nationale) brondata die op verschillende momenten beschikbaar komen.
- De monitor bestaat pas net, bijvoorbeeld omdat het betrekking heeft op een nieuwe opgave, waardoor er nog niet genoeg meetmomenten zijn om een ontwikkeling te zien.
- Het doel van de monitor is (nog) niet om direct het beleid aan te passen, maar in de eerste plaats om kennis te delen (bijvoorbeeld een online dashboard dat door verschillende teams en externe belanghebbenden geraadpleegd kan worden)
- De inzichten uit de monitoring landen onvoldoende in de teams of domeinen, bijvoorbeeld omdat er onvoldoende capaciteit en/of expertise is om de informatie uit de monitor te analyseren en te vertalen naar de betekenis daarvan voor het gevoerde beleid (is aanpassing nodig, zo ja welke?).
- Politieke besluitvorming en/of een verschuiving van de (politieke) focus of doelstellingen.

4. Uitvoering en organisatie

In dit hoofdstuk gaan we in op de uitvoering en organisatie van de monitors binnen de provincie Utrecht. De paragrafen bevatten steeds eerst onze **bevinding** en vervolgens een toelichting.

4.1. Uitvoering

Beleidsvorming en de uitwerking van monitoring vinden vaak los van elkaar plaats. Het fundament voor monitoring wordt idealiter al bij de beleidsvorming gelegd. Daarmee bedoelen we dat dit het moment is waarop idealiter wordt nagedacht over de beleidstheorie (hoe hangen de inspanningen samen met het beoogde doel?), waarop de doelstellingen SMART worden gemaakt en waarop indicatoren worden geformuleerd die iets zeggen over het doelbereik. Deze elementen vormen samen een belangrijk fundament voor monitoring, omdat het helpt te bepalen waar de monitor inzicht in kan bieden en welke informatie daarvoor verzameld moet worden. Ook geeft dit inzicht in wat wel en niet kan worden gemeten in de monitor.

[Monitoring Bodem- en waterprogramma \(BWP\)](#) is een voorbeeld waarbij aan de voorkant is nagedacht en geëxpliciteerd hoe monitoring plaatsvindt (opzet, evaluatie, rapportage). Voor vijf beleidsdoelen is een meetbare indicator bepaald om halverwege de looptijd van het BWP te kunnen toetsen en beoordelen of de provincie op koers ligt in het realiseren van deze beleidsdoelen.

Uit gesprekken binnen de provincie Utrecht komt naar voren dat de uitwerking van de monitoring vaak een beperkte rol heeft bij de beleidsvorming. Wanneer vervolgens met de inrichting van de monitoring wordt gestart ervaart men in de praktijk regelmatig dat de beleidstheorie onvoldoende is uitgewerkt, doelen onvoldoende concreet en meetbaar zijn, dat doelstellingen ontbreken en dat beschikbare indicatoren niet voldoende inzicht geven in doelbereik (zoals ook toegelicht in paragraaf 3.2.). Deze context maakt het ingewikkeld om ‘achteraf’ een monitor uit te werken die inzicht geeft in de voortgang van het bereiken van de doelstellingen en van de bijdrage van de provincie aan de gewenste effecten.

De frequentie en de manier waarop wordt gerapporteerd lopen uiteen. Vaak wordt jaarlijks of eens per twee à drie jaar gerapporteerd. Dit hangt onder andere samen met de dataverzameling van ook externe partijen. Voor sommige monitors wordt de broninformatie jaarlijks bijgewerkt en voor andere monitors is dat vaker of juist minder vaak. Daar zijn verschillende redenen voor, zoals bijvoorbeeld de afhankelijkheid van de beschikbaarheid (en timing) van broninformatie.

Rapportage hangt ook samen met het doel van de monitor. Monitors die worden uitgevoerd met als doel 'verantwoording' hebben over het algemeen een vast moment in het jaar waarop rapportage plaatsvindt en vaak gebeurt dit in de vorm van een rapport of brief aan GS en PS.

Er zijn ook monitors die zijn opgezet met als doel het 'delen van kennis' (bijvoorbeeld over de ontwikkeling van een trend). Dan vindt vaak geen rapportage plaats, maar is de informatie permanent te raadplegen in een online dashboard. Een voorbeeld is de [klimaatmonitor Utrecht](#), een online dashboard met een verzameling van data voor diverse indicatoren. Een ander voorbeeld is de [Monitor Logistiek Utrecht](#), een online dashboard met data die door projectleiders en beleidsmakers gebruikt kan worden op onder meer het gebied van mobiliteit, logistiek en ruimtelijke ontwikkeling.

In de P&C-cyclus wordt veelal gerapporteerd over prestatie-indicatoren. Dat zijn veelal andere indicatoren dan we terug zien in de beleid- en trendmonitoring. De P&C-cyclus bestaat uit de [kadernota, begroting, de jaarstukken](#) (jaarrekening en jaarverslag) en [overige financiële stukken](#) (Voorjaarsnota en Zomernota). In de begroting geeft de provincie de inkomsten en uitgaven voor het komende jaar weer. In de jaarstukken worden door de provincie de inkomsten en uitgaven van het afgelopen jaar verantwoord.

De koppeling tussen de P&C-cyclus en beleidsmonitors is beperkt, dat komt door een verschil in inhoudelijke focus (prestatie versus effect indicatoren). Het grootste deel van de indicatoren in de begroting zijn prestatie-indicatoren. Veelal zijn deze indicatoren op de kortere termijn gericht en op de concrete inzet van de provincie. Dat past ook bij een begroting (verantwoording van de inzet van de middelen), maar zegt niet direct iets over (langere termijn) doelbereik van beleidsdoelen of ontwikkeling in de samenleving. Meer praktisch is in gesprekken ook aangegeven dat de beschikbaarheid van nieuwe monitoringsgegevens vaak niet aansluit op de P&C-cyclus.

4.2. Organisatie

Monitoring is decentraal georganiseerd binnen de teams, programma's en opgaven. Vanuit de organisatie is geen centrale sturing op de inhoud, kaders, en uitvoering van de monitoring. Teams, programma's en opgaven zijn zelf verantwoordelijk voor de inhoud van monitors en voor de uitvoering, rapportage, rollen en verantwoordelijkheden. Zo is bijvoorbeeld de concernopgave Klimaatadaptatie zelf verantwoordelijk voor het inrichten en uitvoeren van monitoring over klimaatadaptatie. Overigens is 'technische ondersteuning' vanuit het team Informatievoorziening en automatisering, op het gebied van bijvoorbeeld GIS (geografisch informatiesysteem) en big data, wel centraal georganiseerd.

Sommige monitors maken gebruik van deze centrale ondersteuning. Er zijn ook monitors die extern worden ontwikkeld en beheerd.

Veel gesprekspartners binnen de provincie Utrecht hechten over het algemeen ook aan de decentrale organisatie van monitoring. Volgens hen blijft op deze manier monitoring dicht bij de betrokken teams en programma's en daar zit ook de inhoudelijke kennis van het beleidsveld.

Er is behoefte aan meer coördinatie en samenwerking.

Domeinoverstijgende coördinatie van monitoring vindt beperkt plaats. Wanneer het gebeurt is dat over het algemeen op eigen initiatief van medewerkers of omdat een monitor is ontwikkeld voor een domeinoverstijgende opgave. Zo is bijvoorbeeld in het kader van de ontwikkeling van de monitor Omgevingsbeleid, wel aan een overzicht van de beschikbare beleidsmonitors gewerkt. De provincie Utrecht ontwikkelt momenteel een monitor om inzicht te bieden in de voortgang van het bereiken van de ambities uit de provinciale Omgevingsvisie. Deze wordt zoveel mogelijk gevoed met de monitordata van onderliggende provinciale programma's en opgaven.

'Monitoring' wordt binnen de organisatie ook op verschillende manieren geduid. Hierdoor zijn er grote verschillen tussen teams en programma's en is er ook beperkt zicht op wie waar mee bezig is op het vlak van monitoring en dataverzameling.

De meeste gesprekspartners hebben aangegeven dat ze behoefte hebben aan meer coördinatie en samenwerking op het gebied van monitoring. Meer specifiek gaat het dan om:

- Meer centraal inzicht in monitors en dataverzameling in de organisatie.
- Meer uitwisseling van kennis en expertise (niet zelf het wiel opnieuw uitvinden).
- Meer samenwerking met data-experts (bijvoorbeeld op het gebied van GIS en (big) data-analyse).
- Toegang tot inhoudelijke kennis over werken met data en monitors. Bijvoorbeeld kennis over het uitwerken van een beleidstheorie, indicatoren en verschillende kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden en het duiden van de resultaten in een monitor.
- Meer eenduidigheid in monitoring:
 - In het begrip: Wanneer is iets een monitor, welke randvoorwaarden en criteria gelden voor een monitor?
 - In de *look and feel*: presentatie en vindbaarheid van monitors.
 - In het gebruik de technologie: het gebruik van software systemen, gezamenlijke monitorings- en dataomgeving.

- Het vergroten van bewustwording over de noodzaak om aan de voorkant (bij het opstellen van programma's en beleid) ook al na te denken over de monitoring.

De continuïteit van monitoring is een aandachtspunt. Monitoring vraagt tijd en specialistische kennis (over monitoring, data, statistiek en/of beleidsonderzoek). Door veel gesprekspartners is benadrukt dat monitoring een 'vak apart' is dat kennis en expertise vraagt op het gebied van data (verzamelen, analyseren, visualiseren en interpreteren), onderzoeksmethoden, kennis van het onderzoeksveld (welke kennis is beschikbaar) en inhoudelijke kennis van het betreffende beleidsveld. De benodigde specialistische kennis en capaciteit is momenteel beperkt aanwezig in de organisatie. Binnen de teams en programma's wordt monitoring veelal uitgewerkt en uitgevoerd door de beleidsmedewerkers. Inhoudelijk zijn zij de experts van het betreffende onderwerp. Tegelijkertijd bestaat daarmee het risico dat monitoring iets is dat medewerkers 'erbij doen'. Daardoor is het een risico dat werkzaamheden voor de monitoring door andere urgente zaken vertraging oplopen of dat de continuïteit in geding komt.

Ook kwam uit de inventarisatie van monitors naar voren dat bij sommige monitors het beheer en de duiding bij één medewerker ligt. Dit maakt de continuïteit kwetsbaar, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van uitval of vertrek van een medewerker. In de praktijk

zijn er voorbeelden van monitors die hierdoor tijdelijk hebben stilgelegen.

Om de continuïteit van monitors te borgen, is naast voldoende capaciteit en kennis, ook het expliciteren en beleggen van rollen en verantwoordelijkheden van belang. In een aantal gesprekken kwam naar voren dat rollen en verantwoordelijkheden niet overal goed belegd en/of uitgewerkt zijn. Het creëren van gedeelde verantwoordelijkheid is dan lastig. Beleidsmonitoring vraagt vaak dat vanuit verschillende teams, programma's en opgaven informatie wordt aangeleverd om de voortgang van een opgave te monitoren (bijvoorbeeld als het gaat om klimaatadaptatie). Gesprekspartners geven aan dat als rollen en verantwoordelijkheden niet voldoende zijn belegd, het veel moeite kan kosten om alle informatie uit de organisatie aangeleverd te krijgen.

Het borgen van coninuiteitvraagt ook om voldoende bewustzijn in de organisatie over het belang van beleidsmonitoring, zowel bij medewerkers als leidinggevenden/management. In verschillende gesprekken is benadrukt dat vanuit de organisatie meer gestuurd mag worden op het belang van goede beleidsmonitoring. Bewustzijn over het belang van beleidsmontoring en sturing daarop, kan bijdragen aan voldoende capaciteit en expertise voor monitoring vrijmaken. Ook kan het bijdragen aan een ontwikkeling waarbij bewustzijn en kennis toeneemt over het belang van

nadenken over monitoring bij het opstellen van beleid (en niet pas achteraf).

4.3. Inzichten uit gesprekken over centrale en decentrale organisatie

Hiervoor constateerden we dat de beleidsmonitoring binnen de provincie Utrecht overwegend decentraal is georganiseerd. In gesprekken met andere provincies kwamen we ook voorbeelden tegen waar de monitoring meer centraal was georganiseerd (bijvoorbeeld in een stafafdeling). In gesprekken zijn verschillende voor- en nadelen benoemd als het gaat om de centrale en decentrale organisatie van monitoring.

De figuren hierna bevatten de inzichten die daarover met ons zijn gedeeld in gesprekken binnen en buiten de provincie Utrecht. We merken hierbij op dat er niet één ideale wijze is voor het organiseren van monitoring. Aan elke vorm zitten voordelen en kansen, en nadelen en risico's. Bovendien zijn er ook meer hybride vormen denkbaar met zowel elementen van een centrale als van een decentrale organisatie van de beleidsmonitoring.

Figuur 1. Inzichten uit gesprekken over centrale organisatie van monitoring.

Organisatie centraal
Bijvoorbeeld: provincie Overijssel, provincie Noord-Holland, gemeente Utrecht

Voordelen/ kansen:

- Team met specialistische kennis en ervaring met monitoring; collega's met dezelfde rol bij elkaar helpt onderling leren en opbouw van kennis en expertise over het vakgebied monitoring en beleidsonderzoek. Minder kans op fragmentatie (verschillen in inrichting en uitvoering monitoring).
- Enige distantie tot de beleidsdomeinen. Dit is bijvoorbeeld van belang wanneer een meer onafhankelijke blik nodig is (bijvoorbeeld bij een beleidsevaluatie).
- Overzicht, afstemming en coördinatie in onderzoeken en monitors die domein overstijgend zijn (integraliteit borgen).
- Een centrale afdeling kan vanuit de primaire verantwoordelijkheid voor monitoring het belang van monitoring binnen de organisatie aanjagen.
- Efficiënt (dubbelwerk voorkomen, bijvoorbeeld in het verzamelen en analyseren van data die voor meerdere monitors en andere toepassingen gebruikt kan worden).

Nadelen/ risico's:

- Afdelingen / teams staan monitorexperits af aan een centraal team.
- Afstemming/ integratie et cetera hebben ook transactiekosten (het kost tijd en het kan langer duren voor een besluit is genomen).
- Beperkte(re) interactie door distantie tussen beleidsexpertise en monitoringexpertise.

Figuur 2. Inzichten uit gesprekken over decentrale organisatie van monitoring.

Organisatie decentraal

Bijvoorbeeld: provincie Utrecht, provincie Zuid-Holland

Voordelen/ kansen:

- Monitors staan inhoudelijk dichtbij teams/programma's/afdelingen en dus dichtbij inhoudelijke kennis van het te monitoren beleidsveld.
- Monitorexperits blijven bij afdeling/teams, op deze manier blijven ze nauw betrokken bij de ontwikkelingen in het beleidsveld.
- Slagvaardig (minder afstemming dan wanneer monitoring via centraal team verloopt).

- Zelf verantwoordelijkheid dragen voor monitoring kan bijdragen aan gevoel van eigenaarschap.

Nadelen/ risico's:

- Verantwoordelijkheid en uitvoering zijn decentraal belegd en dat maakt dat er binnen de organisatie verschillen zullen ontstaan in de inrichting en uitvoering van de monitoring. Bijvoorbeeld met betrekking tot definities, gebruikte data en de *look and feel* van informatieproducten (fragmentatie).
- Monitoring vraagt specialistische kennis van data, onderzoeksmethoden, het kennisveld en het beleidsveld. Niet ieder team heeft al deze kennis binnen het team beschikbaar en dat maakt de (kwaliteit en continuïteit van) monitoring kwetsbaar.
- Overzicht/regie over de monitoring binnen de organisatie kan ontbreken.
- Afstemming met andere teams/domeinen is niet expliciet georganiseerd (meer afhankelijk van de persoonlijke kennis en het persoonlijke netwerk van medewerkers).

Bijlage 1. Inventarisatie provinciale monitors

Deze bijlage bevat een overzicht van de monitors die voor dit onderzoek zijn geïnterpreteerd. Hoofdstuk 2 bevat een toelichting op de aanpak om te komen tot dit overzicht. Dit overzicht bevat de meeste (structurele) monitors van de provincie Utrecht volgens de indeling van de programma's in de begroting van de provincie, maar is nadrukkelijk geen uitputtend overzicht.

De inventarisatie van monitors laat zien dat de monitors een deel van de beleidsthema's en -doelen van de provincie afdekken. Verder geeft een deel van de monitors inzicht in de voortgang van beleidsdoelen en een deel niet (bijvoorbeeld omdat het inzicht geeft in een trend, maar die trend is niet specifiek gekoppeld aan een beleidsdoel). Voor een uitgebreidere toelichting hierop, zie hoofdstuk 3.

1. Ruimtelijke ontwikkeling

- Monitor wonen
 - Trendmonitor

- Monitor met onder andere woningmarktstatistieken, gegevens over de thema's woningvoorraad, plancapaciteit, koop, huur, doorstroming, verhuisbewegingen en bevolking.
- Monitor Vitale Wijken Aanpak
 - Trend- en beleidsmonitor
 - Monitor in het kader van de Regio Deal Vitale Wijken. Monitoring van integrale wijkaanpak in vier gemeenten zodat kan worden geleerd welke activiteiten en interventies resultaat opleveren en er in de aanpak tijdig kan worden bijgestuurd. Het RIVM voert de monitor uit in samenwerking met GGD regio Utrecht en de betrokken gemeenten.
- Monitor Provinciaal Programma Wonen en Werken (PPWW)
 - Trend- en beleidsmonitor
 - De provincie rapporteert in de cyclus van regionaal programmeren over de voortgang van de afspraken zoals die in het vorige PPWW (en de regionale programma's) zijn opgenomen.
- **Monitor Omgevingsbeleid**
 - Momenteel nog in ontwikkeling.

2. Landelijk gebied

- Monitor Natuurbeleid
 - Trend- en beleidsmonitor

- Monitor waarin de provincie eens in de drie jaar over de voortgang van het natuurbeleid en de toestand van de Utrechtse biodiversiteit.
- **Monitor N2000 en stikstof**
 - Trendmonitor
 - In de Natuurdoelanalyses (NDA's) is de huidige stand van zaken van de Natura 2000-doelstellingen voor de gebieden vastgelegd.
- **Bosmonitor**
 - Momenteel nog in ontwikkeling
- **Onderwerpen die structureel worden gemonitord en rapportage plaatsvindt in de begroting dan wel andere (verantwoordings)stukken:**
 - Natuurnetwerk (NNN)
 - Groene Contour
 - Kleine Landschapselementen (KLE) en Groenblauwe dooradering (GDA)
 - Agrarische Natuur- en Landbouwbeheer (ANLb)
 - Landelijk gebied
 - Faunabeleid
 - Verbinding tussen natuur, mens en maatschappij

3. Bodem, water en milieu

- **Monitor Bodem en Waterprogramma (BWP)**
 - Trend- en beleidsmonitor

- Jaarlijks rapporteren over informatie om te bepalen of de provincie haar eigen acties en haar (wettelijke) taken, zoals opgenomen in het BWP heeft uitgevoerd. Daarnaast een evaluatie halverwege de looptijd om te toetsen en beoordelen of met het geformuleerde beleid, de uitgevoerde prestaties van de provincie zelf en ander partijen de provincie op koers ligt om de doelen van het BWP te gaan halen.
- De monitor voor het BWP 2022-2027 is in ontwikkeling.
- **Monitor programma Gezond en Veilig**
 - Momenteel nog in ontwikkeling
- **Monitor Duurzame Infrastructuur (DGWW)**
 - Trendmonitor
 - Het Dashboard Monitoring DGWW2030 is een uniform dashboard dat door alle overheden toegepast kan worden en dat snel en duidelijk inzicht geeft in de duurzame prestaties op het gebied van de (aanleg en het onderhoud van de) GWW. De KPI's zijn broeikasgassen, MKI (milieukosten indicator), circulariteit, NOx, energieverbruik installaties en biodiversiteit.
- **Centraal Instrument Monitoring Luchtkwaliteit (CIMLK)**
 - Trendmonitor
 - Nationale monitoring van de luchtkwaliteit in het kader van het Nationaal Samenwerkingsprogramma

Luchtkwaliteit (NSL) en per 1 januari 2024 de Omgevingswet. De provincie Utrecht levert data aan en gebruikt de resultaten voor eigen beleid en de P&C-cyclus (verplichte indicator).

- **Monitor Schone Lucht Akkoord (SLA)**
 - Trend- en beleidsmonitor
 - Monitoring van de voortgang van maatregelen en de pilots en van luchtmissies en gezondheidseffecten om te inzicht te houden op de vraag of de deelnemende partijen op koers liggen om de doelen van het SLA te halen, of dat herijking van de aanpak nodig of wenselijk is. De provincie Utrecht levert data aan en gebruikt de resultaten voor eigen beleid en de P&C-cyclus.

4. Energietransitie

- **Energiemonitor (monitor energietransitie)**
 - Trendmonitor
 - De monitor energietransitie geeft cijfermatig inzicht in de voortgang van de energietransitie. De monitor volgt onder meer de ontwikkeling van de CO₂-uitstoot, de opwek van hernieuwbare energie, het finale energiegebruik en energiebesparing op basis van gemeten en samengevoegde waarden (dit zijn alle cijfers opgeteld). Voor deze monitor worden voornamelijk deze bronnen gebruikt: de landelijke

Klimaatmonitor (RWS) en het CBS, aangevuld met publieke data vanuit RVO.

- **Projectmonitor**
 - Trend- en beleidsmonitor
 - Deze inventarisatie geeft een prognose van de verwachte ontwikkeling van de hoeveelheid opgewekte hernieuwbare energie voor de komende jaren. Het projectoverzicht betreft alleen zonnestroom, windenergie en hernieuwbare warmte. De projectmonitoring geeft per technologie en per fase in het ontwikkeltraject (operationele projecten en nog te realiseren projecten) een overzicht van de te verwachte en geschatte (hernieuwbare) energieopwekking.
- **Monitor Regionale Energiestrategie (RES)**
 - Trend- en beleidsmonitor
 - De monitor geeft een beeld over de voortgang van het behalen van de 1,8 TWh. Daarnaast geeft de monitor inzicht in aanvullende kwalitatieve informatie, zoals de uitwerking van zoekgebieden in ruimtelijk beleid en de wijze waarop wordt geparticipeerd. De monitor van de RES wordt in meerdere rondes besproken met de partners in de RES. Tijdens de gesprekken wordt gereflecteerd op de cijfers uit de monitor.

5. Bereikbaarheid I – Algemeen

- **Monitor Logistiek Utrecht**
 - Trendmonitor
 - In de Monitor Logistiek Utrecht zijn de voor de logistieke sector belangrijkste ontwikkelingen te bekijken op de thema's goederenstroom, logistieke sector: economie en werkgelegenheid, verkeersbeweging. Elk onderwerp wordt jaarlijks up-to-date gehouden met actuele cijfers en informatie.
- **Dashboard Bereikbaarheid**
 - Trendmonitor
 - Monitor is ontwikkeld om inzicht te geven in de voortgang van het lopende Mobiliteitsprogramma zoals vastgesteld door Provinciale Staten. De monitor bevat informatie over de thema's provinciale wegen, OV, knooppunten, fiets, verkeersveiligheid, goederenvervoer, leefomgeving en slim.
- **Dashboard Regionaal Mobiliteitsprogramma**
 - Momenteel nog in ontwikkeling
- **Staat van de Verkeersveiligheid**
 - Trendmonitor
 - De monitor geeft inzicht in uiteenlopende ontwikkelingen rondom de regionale verkeers(on)veiligheid
 - Niet openbaar

6. Bereikbaarheid II – OV

- **Jaar- en trendrapportages openbaar vervoer Provincie Utrecht**
 - Trendmonitor
 - Rapportage met de kerncijfers van het openbaar vervoer per bus en tram in de provincie Utrecht: aanbod en prestatie, gebruik, veiligheid in het OV, ontwikkelingen.

7. Cultuur en erfgoed

- **Monitor cultuur en erfgoed**
 - Trendmonitor
 - De monitor is een verzameling van cijfers die door derden zijn verzameld. Zij geven op bepaalde aspecten een beeld van onderdelen van ons cultuur en erfgoedbeleid. In de monitor komen niet alle beleidsonderwerpen aan de orde, en de onderwerpen die er wel in voorkomen zijn niet gekoppeld aan onze doelen en resultaten. De cijfers geven echter wel inzicht en kunnen wel mede gebruikt worden bij het monitoren van het cultuur en erfgoedbeleid. Indicatoren op de volgende thema's: educatie, bibliotheken, voorstellingen, werkgelegenheid in de creatieve en culturele sector, jeugdfonds, rijksmonumenten, streek- en kasteelmusea, vrijwilligers en UtrechtAltijd.
- **Utrechtse erfgoedmonitor**

- Trendmonitor
- De staat van het onderhoud van de rijksmonumenten in de provincie Utrecht wordt om de 4 jaar inzichtelijk gemaakt in een rapport. Bij het waarden van deze informatie wordt dan nagedacht voor verklaringen voor bepaalde trends en of dit gevolgen heeft voor toekomstig beleid. Informatie over 3.896 objecten. Per object: staat van onderhoud; constructieve staat van het casco; fysieke kenmerken; de leegstand; (de aard) van de huidige functie; de onderhouds- en restauratieopgave.
- **Monitor Erfgoedbeleid Utrechtse gemeenten (MEBUG)**
 - Trendmonitor, Beleidsmonitor en onderzoek naar de actuele stand van zaken van het erfgoedbeleid van alle gemeenten in de provincie Utrecht.
 - De monitor laat zien hoe de gemeenten er voor staan en waar nog kansen liggen. Zijn de gemeenten komende jaren in staat om hun wettelijke taken te vervullen en komen zij er aan toe om het nodige beleid op te stellen? Kunnen de gemeenten ook voldoende inspelen op de actuele wettelijke ontwikkelingen en ruimtelijke opgaven die van invloed zijn op het erfgoed? Het STAMU (Steunpunt Archeologie en Monumenten Utrecht) voert de

monitor om de vier jaar uit voor alle gemeenten in de provincie Utrecht.

8. Economie

- **Monitor Regionale economie**
 - Trendmonitor
 - Schetst een beeld van de ontwikkelingen in de regionale economie. Hiervoor heeft de provincie samen met regionale partners circa 60 indicatoren bijeengebracht. Er wordt gekeken naar de brede welvaart in de regio Utrecht.

9. Bestuur (concernopgaven)

- **Klimaatmonitor provincie Utrecht**
 - Trendmonitor
 - Hoe staat de provincie ervoor? Wat zijn de belangrijkste trends van de afgelopen jaren? Zijn we op de goede weg richting de klimaatdoelen? De klimaatmonitor brengt dit in kaart zodat gestuurd kan worden richting klimaatneutraliteit.
- **Monitor Klimaatadaptatie Provincie Utrecht**
 - Beleidsmonitor
 - Er is een dashboard ontwikkeld waar de provincie de eigen beleidsinspanningen op het gebied van klimaatadaptatie kan monitoren. De opzet van de provinciale omgevingsvisie is hierbij als uitgangspunt genomen. Het dashboard biedt hiermee inzicht in

- o hoeverre klimaatadaptatie in de programma's van de omgevingsvisie is verankerd.
- o Voor intern gebruik.
- **Monitor Circulaire Economie Utrecht**
 - o Trendmonitor en beleidsmonitor
 - o Monitoring van materiaalstromen in de provincie. Materiaal- en afvalstatistieken en doelstellingen voor de circulaire economie. De laatste meting dateert van 2019.

10. Overig

- **Regionale Monitor Brede Welvaart**
 - o Trendmonitor
 - o In de Regionale Monitor Brede Welvaart wordt de brede welvaart van gemeentes, provincies en COROP-gebieden in kaart gebracht. Aan de hand van 42 indicatoren geeft de monitor een breed en divers beeld van de staat en ontwikkeling van de regionale samenleving. Thema's: welzijn, materiele welvaart, gezondheid, arbeid & vrije tijd, wonen, samenleving, veiligheid, Milieu. Deze monitor is een extern product en is door het CBS ontwikkeld en wordt ook geactualiseerd en beheerd door het CBS.
- **Staat van Utrecht**
 - o Trendmonitor

- o In de Staat van Utrecht wordt informatie gegeven over de provincie Utrecht en alle 26 Utrechtse gemeenten. Op grond van de informatie in De Staat van Utrecht kunnen kansen en uitdagingen worden geïdentificeerd als input voor plannen of beleid.

Bijlage 2. Leden klankbordgroep

Leden klankbordgroep

In de klankbordgroep zijn verschillende specialismen vanuit de provincie Utrecht betrokken:

- Bedrijfsvoering / Informatievoorziening&Automatisering (BDV/I&A)
- Bestuurs- en directieondersteuning / Bestuur, Europa en Interbestuurlijk toezicht (BDO/BEI)
- Stedelijke Leefomgeving / Strategische ruimtelijke ontwikkeling & coördinatie omgevingsbeleid (SLO/SRO)
- Landelijke Leefomgeving (LLO)
- Concerncontrol (CCO)
- Bedrijfsvoering / Financiën (BDV/FN1)
- Bestuurs- en directieondersteuning / Projectmanagementbureau (BDO/PMB)
- Stedelijke Leefomgeving / Cultuur, erfgoed en recreatie (SLO/CER)
- Mobiliteit / Expertise team mobiliteit 1 (MOB/ET1)
- Concerncontroller (CCO)

- Stedelijke Leefomgeving / Geografische informatiesystemen (SLO/GIS)

De conceptbevindingen zijn naast de interne klankbordgroep ook met twee medewerkers van het departement Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht besproken.

Bijlage 3. Overzicht interviews

- Provincie Zuid-Holland

Interviews intern

- Bedrijfsvoering
- Bereikbaarheid algemeen (2 interviews)
- Bereikbaarheid Openbaar Vervoer
- Bestuursondersteuning
- Bodem, water en milieu (2 interviews)
- Cultuur en Erfgoed (2 interviews)
- Economie (2 interviews)
- Energietransitie
- Landelijk gebied (natuur)
- Ruimtelijke ontwikkeling / wonen
- Thema overstijgend

Interviews extern

- Gemeente Utrecht
- BrabantKennis
- Provincie Noord-Holland
- Provincie Overijssel / Trendbureau Overijssel

Bijlage 4 . Tekstalternatief infographic

De tekening heeft als titel gekregen "Zó kunnen we beleidsmonitoring verder verbeteren en verstevigen!"

Onder de titel is als subtitel vermeld: GS-onderzoek 2023 – Rapport Beleidsmonitoring "Naar eigen inzicht".

Rechts van de titel vliegt een vliegtuig met een banner waarop staat "Utrecht in control".

Links in de tekening zien we een pijl die wijst naar de tekst dat het aantonen van de toegevoegde waarde van het beleid belangrijk is: de provincie draagt met dit beleid bij aan het creëren van publieke waarde in de maatschappij! In de tekening is dit weergegeven met een diamant die vastgehouden wordt door drie witte poppetjes die de samenleving representeren.

Daaronder gaat de pijl naar de tekst dat de provincie al veel aan monitoring doet, zowel incidenteel als structureel, op basis van externe en interne data voor het analyseren, reflecteren, bijsturen van trends (gevisualiseerd door een grafiek met x- en y-as), programma's (gevisualiseerd door een stoplichtrapportage), doelen (gevisualiseerd door grote cirkels met vinkjes en kruisje) en maatregelen (gesymboliseerd door hamer en sleutel met vinkjes en kruisje).

De pijl vervolgt naar de tekst dat er aanleiding is om te verbeteren en verstevigen. De grote transitieopgaven zoals wonen, landelijk gebied, digitalisering, klimaat en mobiliteit zijn weergegeven als grote grijze poppetjes, die van links komen. Daar vooruit rent een angstig poppetje met logo provincie dat zegt: "De grote transitie opgaven komen eraan" en een ander poppetje met logo provincie dat opschrikt en zegt: "Oef, onzekerheid, onbekendheid en brede maatschappelijke betrokkenheid". Hiervoor moet de informatiepositie van de provincie verstevigd worden. De informatiepositie is gevisualiseerd met een emmer waarin data verzameld wordt door twee poppetjes met logo provincie.

De pijl gaat nu naar boven en wijst naar het overzicht van de inhoudelijke uitdagingen en de uitdagingen in de uitvoering en organisatie van de monitoring. Daarbij is onderscheid gemaakt in de huidige praktijk (conclusies) en de ideaal-situatie (aanbevelingen).

Daaronder staan in de tekening een poppetje met logo provincie met vraagteken boven zijn hoofd en een meetlaat in zijn hand en een poppetje met logo van de provincie dat zegt: "En hoe draag jij bij aan de trends?" Hiermee is aangegeven dat ambitie en doelen van beleid lastig meetbaar zijn en de bijdrage van het beleid aan trends lastig kwantificeerbaar is. Beleid is gevisualiseerd als een vierkant dat de voorkant van een beleidsrapport met kleuren in de huisstijl van de provincie voorstelt.

Rechts daarvan is met een weegschaal in evenwicht weergegeven dat in de ideaal-situatie beleidsvorming en monitoring in samenhang uitgewerkt is. Monitoring is gevisualiseerd met een loep.

Daaronder is weergegeven dat in de huidige situatie de uitwerking van de monitoring (loep) pas volgt na beleidsvorming. Het symbool van beleid zegt "Zó, ik ben klaar, nu jij .." tegen het symbool van monitoring (loep).

Rechts daarvan wordt de aanbeveling gegeven om een beleidstheorie / theory of change op te stellen, gevisualiseerd door het symbool van beleid met een lange uitdraai van papier dat zegt: "In dit verhaal neem ik jullie mee in 'hoe' en 'waarom' ik (=het beleid) bijdraag aan provinciale doelen en ambities".

In de tekening is daaronder aangegeven dat in de huidige praktijk de provincie meer trends monitort dan het effect van het beleid op de trends. Het symbool voor beleid vraagt zich af "En ik dan?". Het symbool voor monitoring (loep) zegt: "Hmm .. interessant" en kijkt naar een aantal staafdiagrammen.

Rechts daarvan wordt de aanbeveling weergegeven om monitoring, op grond van de beleidstheorie, meer kwalitatief in te richten. Een poppetje met logo provincie zegt tegen een andere poppetje dat een partner van de provincie symboliseert: "De trendmonitoring hebben we al ..", en "Ik ben nú vooral benieuwd naar uw waardering van ons beleid". Het symbool van beleid staat daar enigszins onbeholpen bij.

In de twee rechter kolommen staan de uitdagingen in de uitvoering en organisatie van de monitoring.

Geconstateerd is dat de benodigde specialistische kennis beperkt is, gevisualiseerd door een bedroefd kijkend poppetje met logo provincie achter zijn bureau met stapels papier dat zegt tegen een ander bedroefd kijkend poppetje met logo provincie: "Ik doe 't naast m'n normale werk , maar kom er niet aan toe nu..."

Rechts daarvan wordt de aanbeveling gegeven om de zorgen voor een betrouwbare en beschikbare datafunctie, gevisualiseerd door twee poppetjes met logo provincie die vissen in een meer met data, waarbij gezegd wordt: "In ons nieuwe data-lake sla je gegarandeerd een vis aan de haak!", en "wow".

Daaronder staat de conclusie dat monitoring organisatiebreed niet robuust ingericht is, gevisualiseerd door het symbool van monitoring (loep) dat zingt: "I did it my wayyy". De aanbeveling daarbij staat rechts daarvan: regel de randvoorwaarden rondom coördinatie en kennis, gevisualiseerd door drie poppetjes met logo provincie die zeggen: "We staan klaar met kennis", "Coördineren en zorgen voor draagvlak", "En regelen kaders!". Een van de poppetjes houdt een papier omhoog met een poppetje (personeel) en euro teken (financiële middelen).

Als laatste uitdaging wordt geconstateerd dat door de versnipperde organisatie van monitoring overzicht en uniformiteit ontbreken, weergegeven door een poppetje met logo provincie dat zegt: "Ik kan er vanaf hier geen kaas van maken". Rechts daarvan wordt de aanbeveling gegeven: borg in de organisatie dat capaciteit en expertise voor uitvoering aanwezig is, gevisualiseerd door drie juichende poppetjes met logo provincie die gezamenlijk zeggen: "Sámen zorgen we ervoor!"

Onderaan de tekening staat een brede balk met de vermelding: heb ook aandacht voor de sociaal-culturele aspecten! Links in de balk staat een poppetje met logo provincie dat zegt: "Het doel van monitoring is leren en bijsturen om meer publieke waarde te realiseren". Rechts daarvan staat een poppetje met logo provincie dat bedremmeld kijkt en zegt: "Jawel, maar leren en bijsturen maakt ook kwetsbaar ..", "En kan op gespannen voet staan met verantwoorden en afrekenen". Deze laatste uitspraak wijst met een pijl naar een viertal kleine poppetjes dat een grijs bord omhoog houdt waarop staat "Wij willen resultaten zien".

Terug naar voorblad rapport

Colofon

Auteurs

KWINKgroep

Opdrachtgever

College van GS van Utrecht

Vastgesteld in GS 5 december 2023

UTSP-538973261-441