

2009BEM99 BIJLAGE

# Discussienota

## Beleidsvaluatie en -monitoring



## Inhoudsopgave

<b>0. VOORAF</b>	<b>3</b>
- Aanleiding	3
- De discussienota beleidsevaluatie en monitoring	3
<b>1. BELEID EN DE BELEIDSCYCLUS</b>	<b>4</b>
- Beleid	4
- De kwaliteitscirkel van Deming	4
- Beleidsevaluatie en -monitoring binnen onze beleidscyclus	5
- Instrumenten voor beleidsevaluatie en -monitoring	7
- Beleidsevaluatie en -monitoring binnen onze organisatie	7
<b>2. OPGAVEN BELEIDSEVALUATIE EN -MONITORING</b>	<b>8</b>
- De drie voornaamste opgaven	8
- Opgave 1 Ontwikkelen van instrumenten voor beleidsevaluatie en –monitoring	8
- Opgave 2 Uitwerken van de indicatoren	10
- Opgave 3 Evaluatie en monitoring op een samenhangende wijze inrichten	11
<b>3. VERVOLG</b>	<b>14</b>
- Discussie over de aan beleidsevaluatie en –monitoring gegeven uitwerking	<b>Fout!</b>
<b>Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>	
- Uitwerking opgaven beleidsevaluatie en –monitoring	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
De evaluatiekalender zal voor het nieuwe jaar beschikbaar zijn en de periode 2010 -2011 omvatten.	14

## 0. Vooraf

### - Aanleiding

In de commissie BEM en in subcommissie voor de jaarrekening is op verschillende momenten gesproken over nut en noodzaak van het instrument beleidsevaluatie. Deze discussie werd (oa) gevoerd bij de behandeling van de prestatie-indicatoren voor de programmabegroting 2009. Hierbij bleken Provinciale Staten behoefte te hebben aan een nadere uitwerking en betere plaatsbepaling van het instrument beleidsevaluatie. In de gevoerde discussie deed de portefeuillehouder de toezegging de gewenste nadere uitwerking van het instrument beleidsevaluatie in een beleidsnotitie te zullen geven en hiermee op een later tijdstip in de staten terug te komen.

### - De discussienota beleidsevaluatie en monitoring

Op basis van de aan PS gedane toezegging is de nu voorliggende discussienota beleidsevaluatie en monitoring opgesteld.

In deze nota worden de verschillende instrumenten voor beleidsevaluatie uitgewerkt en in de totale beleidscyclus ingepast. Hierbij wordt onder andere uitgewerkt dat hoewel evaluaties vaak achteraf plaatsvinden, de basis voor een goede evaluatie en monitoring al vooraan in de beleidscyclus gelegd wordt. Om het gevoerde beleid later goed te kunnen beoordelen, moet vooraf al helder zijn welke resultaten met het beleid beoogd worden en hoe later gemeten kan worden in hoeverre deze resultaten ook daadwerkelijk behaald zijn. Daarom heeft het beleidsplan en de vragen die hierin beantwoord moeten worden, een nadrukkelijke plaats gekregen in de uitwerking van het instrument beleidsevaluatie. Ook de andere vragen ten aanzien van de monitoring en evaluatie die op de verschillende momenten binnen onze beleidscyclus gesteld moeten worden, zijn in deze nota uitgewerkt en opgenomen in een overzicht dat we de *evaluatie-matrix* noemen. Tenslotte wordt in deze nota ook de opzet voor een op te stellen *evaluatiekalender* uitgewerkt. In de evaluatiekalender worden voor ieder beleidsprogramma de belangrijke beleidsnotities en de uit te voeren evaluaties en tussentijdse monitoring in kaart gebracht. De evaluatiekalender biedt PS hiermee een totaaloverzicht van de diverse evaluatiemomenten en instrumenten.

Deze discussienota is op verzoek van de staten (in twee instanties op 10 maart 2009 en op 8 juni 2009) besproken in de Subcommissie voor de jaarrekening. De commissie gaf bij de bespreking van het tweede concept aan erg tevreden te zijn over het resultaat en de uiteindelijk door GS vastgestelde en uitgewerkte versie graag in het najaar tegemoet te zien.

## 1. Beleid en de beleidscyclus

### - Beleid

Beleid is (in de vaak gebruikte definitie van de politicoloog Hoogerwerf) het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde. Beleid wordt (deze definitie volgend) ontworpen in een poging gesignaleerde maatschappelijke problemen op te lossen of te verminderen. De voornaamste vraag die bij het formuleren van beleid beantwoord moet worden, is welke relatie gelegd kan worden tussen een gesignaleerd probleem, de ingezette instrumenten en de hiermee te behalen resultaten. In de onderbouwing gaat het erom te benoemen wat de achterliggende oorzaken van het beleidsprobleem zijn, hoe het beleid aan de oplossing hiervan bijdraagt, welke concrete doelstellingen nagestreefd worden en welke beleidsinstrumenten hiervoor ingezet worden.

Zo kan het maatschappelijke probleem van verkeers(on)veiligheid bijvoorbeeld vertaald worden in de concrete beleidsdoelstelling het aantal verkeersslachtoffers in de Provincie Utrecht in 2015 met 25% te reduceren. Mogelijke maatregelen om deze doelstelling te realiseren zijn onder meer het stimuleren van gemeenten en andere betrokken partijen hun bijdrage aan deze doelstelling te leveren, in samenwerking met de politie en OM komen tot meer (gerichte) handhaving, de inzet van voorlichting en educatie, het aanpakken van bekende blackspots, of het vergroten van het aantal kilometer vangrail langs provinciale wegen. De keuze van de maatregelen hangt af van de probleemdefinitie, de analyse van de oorzaken, de inschatting van de beïnvloedbaarheid hiervan en de voors en tegens van de mogelijke beleidsinstrumenten.

Beleidsvorming is te zien een cyclisch proces, dat (enigszins versimpeld) start bij het signaleren en benoemen van een maatschappelijk probleem en waarin vervolgens beleidsvoornemens geformuleerd worden, die na de besluitvorming hierover uitgevoerd worden en tot resultaten leiden. De resultaten worden hierna beoordeeld. De evaluatie van de behaalde resultaten kan ten slotte aanleiding zijn het beleid bij te sturen of te beëindigen.

Om haar kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen, moeten Provinciale Staten op een aantal momenten in de beleidscyclus kunnen sturen en (hiervoor) zicht hebben op de doelen en resultaten. De wijze waarop dit vorm kan krijgen wordt in het vervolg van deze notitie uitgewerkt.

### - De kwaliteitscirkel van Deming

Binnen de Provincie Utrecht gebruiken we het INK-model als leidraad voor onze ontwikkeling, planning en besturing. De basis van het INK model wordt gevormd door de (door William Deming ontwikkelde) kwaliteitscirkel. De kwaliteitscirkel van Deming wordt ook wel de PDCA-cyclus genoemd waarbij iedere letter staat voor een stap in de (Plan - Do - Check - Act) cyclus.

De kwaliteitscirkel van Deming biedt handvatten om ordening en sturing aan te brengen in cyclische werkprocessen, zoals 'beleidsvorming'. De PDCA cyclus wordt in deze notitie gebruikt voor de ordening van ons beleidsproces dat start met het formuleren van het beleidsprobleem en loopt tot en met de evaluatie van de resultaten. Het gaat hierbij vooral om de vraag hoe de beleidsevaluatie en -monitoring nader vorm te geven zijn en welke instrumenten hiervoor nodig zijn.

De stappen uit de PDCA cyclus met daarin de belangrijkste elementen van de beleidscyclus zijn te omschrijven als:

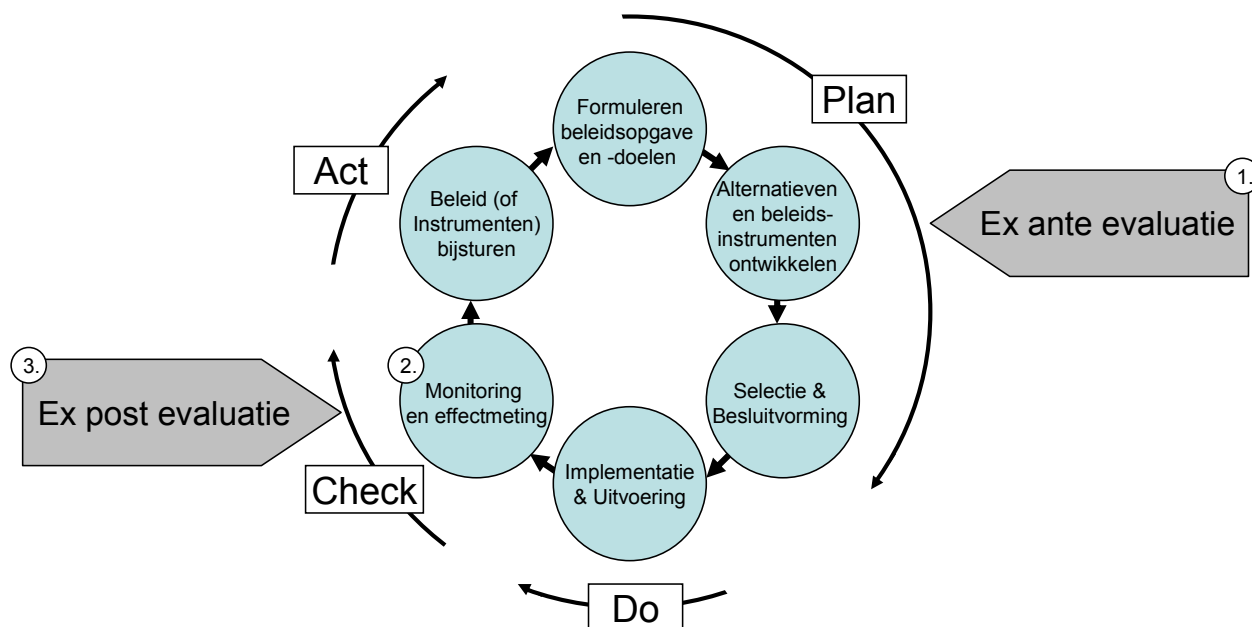
- Plan: Stellen van beleidsdoelen, kiezen van instrumenten, benoemen te behalen resultaten
- Do: Inregelen van de instrumenten, implementatie en uitvoering van het beleid
- Check: Monitoren van de uitvoering en toetsen van de behaalde resultaten
- Act: Bijsturen (als daar aanleiding toe is)

### - Beleidsevaluatie en -monitoring binnen onze beleidscyclus

De evaluatie en -monitoring (de Check) van beleid vindt veelal gedurende of na de uitvoering (Do) plaats, door middel van *Ex post evaluaties* en de meer continue *monitoring en effectmeting* in het kader van de P&C cyclus. Hoewel evaluaties vaak achteraf plaatsvinden, ligt de basis voor een goede monitoring al vooraan in de beleidscyclus (Plan). Om het gevoerde beleid goed te kunnen monitoren en evalueren, moet namelijk in de planfase al helder zijn hoe het beleid geacht wordt bij te dragen aan de doelstellingen. De beleidslogica moet met andere woorden helder zijn, de veronderstellingen achter het beleid moeten uitgewerkt en onderbouwd zijn en de keuze voor beleidsinstrumenten moet navolgbaar gemaakt zijn. Ook moet in de planfase al duidelijk zijn welke concrete resultaten met het beleid beoogd worden en hoe later gemeten kan worden in hoeverre deze resultaten ook daadwerkelijk behaald zijn.

Een goed onderbouwd beleidsplan (met daarin de beleidsopgave, de gestelde doelen, de beleidslogica en de keuze voor beleidsinstrumenten) vormt dus de basis voor de latere monitoring en evaluatie. Naast de evaluatie van de resultaten achteraf, kan het beleidsplan echter ook vooraf al kritisch bediscussieerd en geëvalueerd worden in een *ex ante evaluatie*.

De drie vormen van beleidsevaluatie en -monitoring (1. de ex ante evaluatie, 2. de continue monitoring en 3. de ex post evaluatie) zijn als volgt in onze beleidscyclus in te passen:



In deze notitie gaat het om de vraag hoe de beleidsevaluatie en -monitoring nader vorm te geven zijn. Provinciale Staten moeten hiervoor op een aantal momenten in de beleidscyclus kunnen sturen en (hiervoor) zicht hebben op de doelen en resultaten.

Om in kaart te brengen wat er concreet moet gebeuren om dit inzicht te bieden, wordt voor ieder van de vier stappen uit de PDCA-cyclus benoemd:

- Welke vragen in deze fase aan de orde zijn
- Wat er voor de beantwoording van deze vragen gedaan moet worden
- Welk product de beantwoording oplevert voor de dialoog die tussen GS en PS plaatsvindt
- Wat het resultaat hiervan is

Door de beantwoording van deze vier vragen voor elke stap in de PDCA-cyclus, ontstaat een matrix met daarin de voornaamste vragen en opgaven ten aanzien van de monitoring en evaluatie binnen onze beleidscyclus. Dit overzicht noemen we de evaluatie-matrix.

**De evaluatie-matrix:**

Fase	Welke vraag?	Wat doen?	Product voor dialoog GS-PS ?	Resultaat?	
<b>PLAN</b>	Wat zijn onze doelen en maatschappelijke opgaven?	Schetsen van onze voornaamste opgaven	- Utrecht 2040 - Coalitieakkoord	Kaders en (lange termijn) doelen zijn gesteld	
	Wat is het (beleids)probleem, hoe is dit beïnvloedbaar (door ons), wat is onze rol hierbij?	Verrichten probleem-analyse, uitwerken van de beleidslogica	- Beleidsnota	De beleidslogica is helder, veronderstellingen zijn uitgewerkt en onderbouwd	
	Welke alternatieven zijn er, welke beleidsinstrumenten kunnen ingezet worden?	Beleidsinstrumenten en -alternatieven ontwikkelen en vergelijken	- Beleidsnota	Beleidskeuzen en keuze van beleidsinstrumenten zijn navolgbaar	
	Welke resultaten worden met het beleid behaald?	Helder formuleren te behalen resultaten	- Beleidsnota	Te behalen resultaten zijn (meetbaar) geformuleerd	
	Hoe kunnen de resultaten van het beleid gemeten worden?	Beredeneren goede (output-)indicatoren	- Beleidsnota	Indicatoren zijn bekend	
<i>Ex-ante evaluatie</i>	Is de beleidslogica deugdelijk en helder onderbouwd? Zijn beleidskeuzen verantwoord?	Ex-ante evaluatie uitvoeren	- Rapport ex-ante evaluatie	Beleidsplan (beleidslogica onderbouwing en de beleidskeuzen) getoetst	
<b>DO</b>	Hoe beleidsinstrumenten in te regelen met oog voor de uitvoerings- administratieve en handavingslasten?	Beleidsinstrumenten toetsen en inregelen	- Actal toets (evt.) - Verordeningen	Beleidsinstrumenten zijn ingeregeld met oog voor uitvoeringsconsequenties	
	Hoe wordt de uitvoering en inzet van middelen gefaseerd?	Plannen (jaarlijkse) uitvoering, benoemen van tussendoelen	- Begroting	De uitvoering is gepland, middelen zijn beschikbaar	
	<i>Monitoring</i>	Hoe verloopt de uitvoering van het beleid (voortgang) ?	Metten, monitoren en registreren prestaties	- Geen	Gegevens over uitvoering zijn beschikbaar
<b>CHECK</b>	Zijn de instrumenten conform plan ingezet? Hoe scoren we op de (output-)indicatoren?	Rapporteren over uitvoering en de (output-)indicatoren	- Jaarrekening - Voortgangs-rapportages	Verantwoording GS-PS over prestaties. Inzicht in provinciale prestatie.	
	<i>Ex-post evaluatie</i>	Zijn beleidsdoelen gehaald en is dit efficiënt gebeurt? Zijn achteraf gezien de juiste beleidsinstrumenten ingezet? Hebben deze het gewenste en verwachte effect gehad? Was de beleidslogica correct? Zijn er externe invloeden geweest?	Ex-post evaluatie uitvoeren	- Notitie ex-post beleidsevaluatie	Inzicht in effectiviteit en efficiëntie van het beleid, de juistheid van onze veronderstellingen en de vraag of de juiste beleidsinstrument(en) ingezet zijn.
		Hoe ontwikkelen onze maatschappelijke opgaven zichzelf?	Metten en rapporteren ontwikkelingen maatschappelijke opgaven	- Staat van Utrecht	Inzicht in ontwikkelingen maatschappelijke opgaven
<b>ACT</b>	Is bijstellen nav de CHECK gewenst ?	Adviseren over bijstelling (evt)	- Beleidsvoorstel	Debat gevoerd GS-PS over noodzaak bijstelling beleid	

### - Instrumenten voor beleidsevaluatie en -monitoring

Voorgaand is het onderwerp beleidsevaluatie en -monitoring kort toegelicht en in de beleidscyclus geplaatst. Ook zijn de voornaamste vragen en opgaven ten aanzien van de monitoring en evaluatie in ieder van de vier stappen uit de PDCA-cyclus uitgewerkt.

Uit de afgebeelde beleidscyclus en de uitgewerkte evaluatiematrix blijkt duidelijk dat drie vormen van beleidsevaluatie en -monitoring niet alleen op verschillende momenten in het beleidsproces worden uitgevoerd, maar dat er ook verschillende typen vragen in aan de orde komen. Dit komt omdat de verschillende evaluaties vanuit verschillende motieven uitgevoerd worden:

- De ex ante evaluatie wordt vooral ter ondersteuning van de beleidsplanning uitgevoerd. De ex ante evaluatie richt zich daarom met name op het analyseren van de beleidslogica (de onderbouwing), de te behalen resultaten en de hierbij gehanteerde veronderstellingen en gemaakte beleidskeuzen.
- De tussentijdse monitoring is vooral gericht op het verbeteren van de beleidsuitvoering en de mogelijkheden hierop te kunnen sturen. De nadruk in de tussentijdse monitoring ligt dan ook met name op de toetsing van de voortgang, de behaalde score op de benoemde indicatoren en de vraag of de beleidsinstrumenten conform de planning worden ingezet.
- Bij de ex post evaluatie, tenslotte, gaat het vooral om beleidsleren, de toetsing van het totale gevoerde beleid en de beoordeling of we door het gevoerde beleid dichter bij onze doelstellingen gekomen zijn. De ex post evaluatie richt zich dan ook met name op de vraag of de beoogde doelstellingen gehaald zijn, of de ingezette beleidsinstrumenten hieraan daadwerkelijk een bijdrage geleverd hebben (of zijn met name externe effecten van belang geweest), of achteraf gezien de beleidslogica nog steeds houdbaar is en of doelstelling wellicht ook anders of met minder middelen gerealiseerd hadden kunnen worden.

### - Beleidsevaluatie en -monitoring binnen onze organisatie

Bijna al het evaluatieonderzoek binnen onze provincie is ex post onderzoek. Zo wordt op ieder beleidsterrein periodiek een ex post beleidsevaluatie gehouden. Nagenoeg al ons auditonderzoek is eveneens ex-post onderzoek. Een willekeurige greep: doeltreffendheid beleidsproces Zorg en Welzijn (2007), Projectmatig werken bij grote projecten (2006), project Portaal Provincie Utrecht (2007), Samenwerking in Bibliotheekvernieuwing (2008). Ook de onderzoeken die Randstedelijke Rekenkamer verricht, zijn ex-post (op dit moment lopen: aandachtspunten voor het Groene Hart-beleid, Beheer en onderhoud Kunstwerken, uitvoering OV-concessies).

Op een aantal beleidsvelden wordt echter wel degelijk ex-ante evaluatieonderzoek uitgevoerd. Op het terrein van Mobiliteit en Milieu bijvoorbeeld worden diverse ex-ante onderzoeken verricht (milieu-effectrapportages, haalbaarheidstudies mobiliteit en scenario-onderzoek).

De continue monitoring van de beleidsuitvoering gebeurt in onze organisatie middels de diverse voortgangsrapportages en door de (systemen van indicatoren en kengetallen opgenomen in de) begroting. De continue monitoring met behulp van de set van 30 prestatie-indicatoren biedt PS (periodiek en op hoofdlijnen) inzicht in de verrichte inspanningen en de mate waarin de gestelde doelen bereikt worden. Dit inzicht kan vervolgens reden zijn om de uitvoering te versnellen door meer personeel in zetten of door meer financiële middelen toe te wijzen.

Uit de geschetste stand van zaken wordt duidelijk dat om de beleidsevaluatie en -monitoring binnen onze organisatie nader vorm te geven een aantal opgaven uitgewerkt zullen moeten worden. In het volgende hoofdstuk zullen we aangegeven wat wij als de voornaamste opgaven zien om de beleidsevaluatie en -monitoring nader vorm te geven.



## 2. Opgaven beleidsevaluatie en -monitoring

### - De drie voornaamste opgaven

De voornaamste opgaven om de beleidsevaluatie en -monitoring nader vorm te geven zijn:

- 1). Het ontwikkelen van de instrumenten voor onze beleidsevaluatie en –monitoring
- 2). Het uitwerken van de indicatoren voor onze beleidsevaluatie en –monitoring
- 3). Het op een samenhangende wijze inrichten van onze beleidsevaluatie en –monitoring

Deze opgaven worden hierna nader toegelicht:

### - Opgave 1 Ontwikkelen van instrumenten voor beleidsevaluatie en –monitoring

#### *Het beleidsplan en een goede beleidslogica als basis voor de evaluatie*

De voornaamste instrumenten voor de beleidsevaluatie en –monitoring zijn de ex ante evaluatie, de continue monitoring in het kader van de P&C cyclus en de ex post evaluatie. De basis voor een goede beleidsevaluatie en –monitoring wordt echter al in de planfase gelegd middels een helder uitgewerkt beleidsplan.

Om het gevoerde beleid later goed te kunnen monitoren en evalueren, moet in de planfase goed beargumenteerd zijn hoe het beleid geacht wordt bij te dragen aan de doelstellingen. Een goed beleidsplan bevat voor dit doel een heldere beleidstheorie (ook wel beleidslogica of ketenredenering genoemd), waarin is uitgewerkt wat het beleidsprobleem is, hoe (ons) beleid en de gekozen instrumenten bij zullen dragen aan de oplossing (of vermindering) van het beleidsprobleem en wat onze rol hierin is. De onderbouwing van het beleid in het beleidsplan kan zowel gebaseerd zijn op wetenschappelijke kennis, ervaring en best practices als op gezond verstand.

De keuze van de beleidsinstrumenten hangt af van de gemaakte probleemanalyse, maar eveneens van de vraag hoe we op het betreffende veld willen (of kunnen) sturen en welke rol we voor onszelf zien. Het inzichtelijk maken van de bij het beleidsontwerp gehanteerde veronderstellingen en gemaakte keuzen faciliteert het politieke debat hierover.

Naast een helder uitgewerkte beleidslogica moet uit het beleidsplan duidelijk worden welke concrete resultaten met het beleid beoogd worden en hoe later gemeten kan worden in hoeverre deze resultaten daadwerkelijk behaald zijn. Omdat dit niet alleen waardevolle stappen voor de beleidsplanning zijn, maar ook zeer belangrijke ingrediënten voor de uiteindelijke evaluatie vormen, wordt het beleidsplan benoemd als de basis om de beleidsevaluatie en -monitoring vorm te kunnen geven.

De invulling van deze “basis” zal enerzijds gebeuren door het formuleren van eisen ten aanzien van (de onderbouwing van) onze beleidsplannen en anderzijds door het ontwikkelen van instrumenten die een specifiek regelmatig terugkerend afwegingsproces ondersteunen en structureren. Een voorbeeld van zo’n instrument is het afwegingskader voor het oprichten van zogenaamde “verbonden partijen”. De keuze een verbonden partij op te richten is de uitkomst van een aantal samenhangende keuzes die in grote lijnen neerkomt op de vraag of de activiteit die de provincie wil uitvoeren, het beste in eigen beheer uitgevoerd kan worden dan wel dat uitbesteding, subsidieverlening of het oprichten van een verbonden partij meer geëigend is. In het laatste geval is het vervolgens de vraag in welke (rechts) vorm dit het beste kan gebeuren. Het afwegingskader ondersteunt dit keuzeprocess.

#### *Ex ante evaluatie*

Het eerste instrument voor de beleidsevaluatie en –monitoring is de ex ante evaluatie. Dit instrument wordt binnen onze organisatie nog niet standaard toegepast en we zullen dit daarom nader uit moeten werken.

De ex ante evaluatie wordt vooral uitgevoerd ter ondersteuning van de beleidsplanning. De ex ante evaluatie richt zich daarom met name op de vraag in hoeverre de voorgenomen beleidsmaatregelen kunnen leiden tot het behalen van de gestelde beleidsdoelen. De ex ante evaluatie betreft met andere woorden de onderbouwing van het beleidsvoorstel (de beleidslogica), de te behalen resultaten, de hierbij gehanteerde veronderstellingen en de gemaakte beleidskeuzen.

De invloed van de veronderstellingen waarop het beleid gebaseerd is op de gekozen beleidsinstrumenten en de werking van het beleid, blijkt duidelijk uit een voorbeeld van een subsidieregeling innovatie.

***Voorbeeld subsidieregeling innovatie***

Subsidieregelingen die ondernemers stimuleren om te innoveren, zijn mede gebaseerd op de aanname dat ondernemers door een financiële bijdrage verleid zullen worden innovaties door te voeren. Hierbij wordt dus verondersteld dat het gebrek aan financiële middelen een belangrijke oorzaak is voor het uitblijven van (investeringen in) innovatie. Het is echter de vraag of deze veronderstelling bij nadere beschouwing wel stand houdt. Uit onderzoek blijkt namelijk dat de meeste ondernemers hun beslissing om te investeren in innovaties al genomen hebben voordat ze een subsidie aanvragen. Het al dan niet verkrijgen van subsidie is hierbij dus niet doorslaggevend en de subsidie is eerder een extraatje, of een alternatief voor andere vormen van financiering, dan de doorslaggevende prikkel tot innovatie. Uit onderzoek blijkt verder dat een belangrijke belemmerende factor voor innovatie is dat ondernemers de weg naar kennisinstellingen niet vinden. Subsidies blijken hen te helpen deze weg te vinden en de subsidieregeling neemt deze belemmering in de praktijk dus weg. Het punt is echter dat de subsidie slechts een klein percentage van de ondernemers bereikt. Waarschijnlijk zal het actief benaderen van ondernemers met gerichte informatie, of het op een andere wijze bij elkaar brengen van ondernemers en kennisinstellingen tot betere resultaten leiden dan een afzonderlijke subsidieregeling.

*Voorbeeld mede gebaseerd op: Over de kwaliteit van het overheidsbeleid. Zes praktijkvoorbeelden P. van Hoesel, Basis 2/2007*

Uit het voorbeeld blijkt dat een subsidieregeling als afzonderlijk instrument in dit specifieke geval niet de meest voor de hand liggende keuze is om ondernemers te stimuleren om te innoveren. Waarmee overigens natuurlijk nog niet gezegd is dat de subsidieregeling niet ingepast zou kunnen worden in een reeks van instrumenten, die tezamen bijdragen aan een “goed innovatieklimaat”.

Door het kritisch evalueren van de onderbouwing van het beleidsvoorstel (de beleidslogica en de gehanteerde veronderstellingen) kan de ex ante evaluatie bijdragen aan de verbetering van de beleidsplanning. Naast de toetsing van de logica en houdbaarheid van het beleidsontwerp zijn de consequenties van het beleidsontwerp (de beleids- en instrumentkeuzen) voor de uitvoering een belangrijk onderdeel van de ex ante analyse. Het gaat hierbij om de vraag of het voorgestelde instrumentarium wel de meest effectieve wijze is om de beleidsdoelen te realiseren en of eventuele (negatieve) bijeffecten van de gekozen instrumenten voldoende in de afweging meegewogen zijn.

De vraag naar de uitvoeringsconsequenties van onze beleidsvoorstellen is overigens ook actueel en relevant vanuit onze dereguleringsdoelstelling. Hierbij is geconstateerd dat een groot deel van de regeldruk, uitvoeringskosten en administratieve lasten al vooraan in het beleidsproces ontstaat. Er worden daar soms keuzen gemaakt, die (vanuit het oogpunt van regeldruk en administratieve lasten) later in de uitvoering ongelukkig blijken uit te vallen. In het kader van de deregulering is om deze reden dan ook al geconcludeerd, dat er behoefte bestaat een (een nader uit te werken) ex ante uitvoeringsanalyse waarmee beleidsontwerpers hun voorstel kritisch beschouwen en aandacht schenken aan uitvoeringsaspecten zoals regeldruk, administratieve- en uitvoeringslasten. Deze opgave (zo zal duidelijke zijn) overlapt grotendeels met de in deze notitie beschreven ex ante evaluatie. Een gecombineerde uitwerking van de twee opgaven ligt dan ook voor de hand. Dit betekent dat in dit nieuwe instrument zowel de dereguleringsvragen als de vragen over het beleidsontwerp, de beleids- en instrumentkeuzen en de beleidslogica zullen worden opgenomen.

***De tussentijdse monitoring***

Het tweede instrument voor beleidsevaluatie en –monitoring is de tussentijdse monitoring. De tussentijdse monitoring is vooral gericht op de beleidsplanning en verbetering van de beleidsuitvoering en de mogelijkheden hierop te kunnen sturen. De nadruk in de tussentijdse monitoring ligt dan ook

met name op de toetsing van de (financiële en beleidsmatige) voortgang, de behaalde score op de benoemde indicatoren en de vraag of de beleidsinstrumenten conform de planning worden ingezet. Naast de voortgangsrapportages zijn de begroting, de jaarrekening rekening en de overige producten uit de planning en control cyclus de voornaamste sturings- en controle instrumenten van de staten.

De opgave ten aanzien van de tussentijdse monitoring (door middel van voortgangsrapportages en de planning en control cyclus) betreft vooral de vorm en wijze waarop de beleidsplanning uitgewerkte elementen in te passen zijn in deze reguliere wijze van monitoring. In het beleidsplan is uitgewerkt welke concrete resultaten met het beleid beoogd worden en hoe later gemeten kan worden in hoeverre deze resultaten daadwerkelijk behaald zijn. Deze informatie kan (op hoofdlijnen) in de reguliere sturings- en controle instrumenten worden ingepast, bijvoorbeeld door belangrijke indicatoren of mijlpalen op te nemen in de reguliere P&C producten.

### *Ex post evaluatie*

Het derde uit te werken instrument voor de beleidsevaluatie en –monitoring is de ex post evaluatie. De opgave hier betreft met name het komen tot (een zekere mate van) uniformering in de uitgevoerde evaluaties.

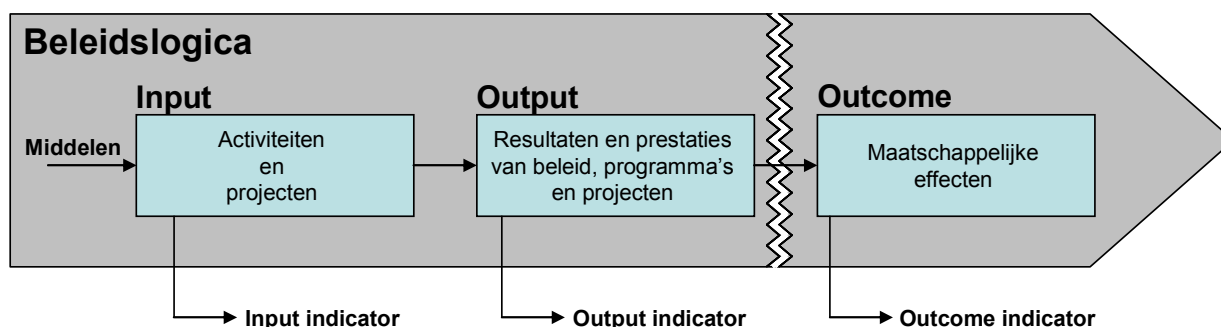
Bij de ex post evaluatie gaat het vooral om beleidsleren, de toetsing van het totale gevoerde beleid en de vraag of we door het gevoerde beleid dichterbij onze doelstellingen gekomen zijn. De ex post evaluatie richt zich dan ook in de eerste plaats op de vraag of de beoogde doelstellingen gehaald zijn, of de ingezette beleidsinstrumenten hieraan daadwerkelijk een bijdrage geleverd hebben (of zijn met name externe effecten van belang geweest) en of achteraf gezien de doelstelling ook anders of met minder middelen gerealiseerd hadden kunnen worden. In de ex post evaluatie wordt hiernaast ook de beleidslogica geëvalueerd. Zijn de vooronderstellingen waarop het is beleid gebaseerd juist gebleken en nog steeds houdbaar? Zijn achteraf gezien de juiste beleidsinstrumenten ingezet en is de keuze van doelen en middelen nog in lijn met de actuele kennis over de problematiek. Zijn er ten slotte onverwachte neveneffecten of externe invloeden opgetreden?

## **- Opgave 2 Uitwerken van de indicatoren**

Meetbare doelstellingen zijn noodzakelijk om beleid te kunnen evalueren en monitoren. Het is hierbij vanzelfsprekend de vraag op grond van welke indicatoren we adequaat kunnen beoordelen of de beleidsdoelen bereikt zijn en/of bijsturen noodzakelijk is. De uitwerking van indicatoren is de tweede opgave om de beleidsevaluatie en -monitoring goed vorm te kunnen geven.

Beleidsprestaties kunnen gemeten worden op het niveau van de input, de output en de outcome. Bij de meting van de input gaat het om de middelen (geld, uren, materialen) die zijn ingezet voor het leveren van een product of programma. De te meten output betreft de resultaten en prestaties van het beleid, zoals het aantal gerealiseerde programma's en de geleverde producten of diensten. In de te meten outcome, ten slotte, wordt uitgedrukt welke maatschappelijke effecten de geleverde prestaties uiteindelijk teweeg gebracht hebben.

**In schema:**



Met een *input indicator* worden de ingezette middelen gemeten, een *output indicator* meet wat er “geproduceerd wordt” en een *outcome indicator* meet het maatschappelijk effect van het beleid. Aangezien het doel van al onze beleidsprestaties is om maatschappelijk effecten teweeg te brengen, zouden we ideaal gezien het effect van ons beleid op de maatschappij willen meten met behulp van een *outcome indicator* en op basis van de meetresultaten onze inspanningen bijsturen. In de praktijk is het echter niet mogelijk het beleid te sturen door de meting van de maatschappelijke effecten met behulp van een *outcome indicator*. De beoogde maatschappelijke effecten zijn namelijk vaak dermate breed, dat 1 indicator een beoogd maatschappelijk effect niet geheel zal kunnen omvatten. Bovendien, worden de beoogde maatschappelijke effecten sterk beïnvloed door versturende externe invloeden en het handelen van anderen. Het is dan niet ook zeker of de verandering in de indicator toe te rekenen is aan ons handelen. Outcome indicatoren zijn hierdoor niet erg geschikt als instrument voor onze beleidsmonitoring en sturing.

Beter dan te willen sturen met maatschappelijk effect indicatoren, kunnen we onze energie richten op het formuleren van doelstellingen die wel meetbaar en beïnvloedbaar zijn. Daarom stellen we voor om in de nadere uitwerking te kiezen voor indicatoren die wel direct te verbinden zijn aan ons handelen en niet voor maatschappelijk effect indicatoren. We richten ons hiermee op de *Output indicatoren* (die verbonden zijn aan de directe resultaten van ons beleid en een afgeleide van het uiteindelijk beoogde effect weergeven) en niet op de *Outcome indicatoren* (die direct gelinkt zijn aan de met het beleid beoogde maatschappelijke effecten). Dit betekent overigens niet dat we daarmee niets kunnen zeggen over de voortgang van onze beleidsuitvoering in relatie tot de door ons beoogde maatschappelijke effecten. De keuze en uitwerking van de output indicatoren zal namelijk (net als in het beleidsplan) gebaseerd moeten worden op beleidslogica. Dit houdt in dat de causale relatie tussen de te leveren prestaties, de indicatoren en de beoogde maatschappelijke effecten beargumenteerd wordt. Het verband tussen de te meten prestaties en de beoogde maatschappelijk effecten zal hierbij plausibel gemaakt moeten worden.

Als randvoorwaarden voor de uit te werken output indicatoren geldt dat:

- er een causaal verband te leggen is tussen de indicator, de te leveren prestatie en het gewenste achterliggende maatschappelijke effect
- de indicator op betrouwbare gegevens gebaseerd is
- de indicator (eenvoudig) meetbaar, relevant, begrijpelijk en vanzelfsprekend beïnvloedbaar is

### - **Opgave 3 Evaluatie en monitoring op een samenhangende wijze inrichten**

Om de beleidsevaluatie en -monitoring goed vorm te geven moet PS een goed overzicht hebben van de diverse evaluatiemomenten en instrumenten.

Ons voorstel is hiervoor een evaluatiekalender op te zetten die alle beleidsterreinen omvat en waarin voor ieder beleidsprogramma de belangrijke beleidsnotities en de (hiervan) uit te voeren evaluaties en tussentijdse monitoring in kaart gebracht zijn. Alle typen evaluatieonderzoek krijgen een plek in de evaluatiekalender, dus ook audit- en rekenkameronderzoeken.

De evaluatiekalender biedt de Staten een totaaloverzicht van de diverse evaluatiemomenten en instrumenten. Als indeling voor de evaluatiekalender dienen de 10 programma's uit de begroting. Deze indeling wordt aangehouden omdat elk van deze programma's voor politiek en organisatie logisch afgebakende terreinen zijn. Ook kan hierdoor (monitorings)informatie uit de begrotingscyclus gekoppeld worden aan de overige vormen van evaluatie en monitoring. Met de evaluatiekalender in de voorgestelde opzet beogen wij de beleidsevaluatie en monitoring op een (vanuit PS gezien) samenhangende wijze te presenteren. De uitwerking van de evaluatiekalender is de derde opgave om de beleidsevaluatie en -monitoring goed vorm te kunnen geven. Op basis van het programma Jeugd, onderwijs en zorg is hiervoor een voorbeeld uitgewerkt.

**De evaluatiekalender:** (uitgewerkt voor het programma jeugd, onderwijs en zorg)

Programmanummer		Programma		Portefeuillehouder		Periode	
9		Jeugd, onderwijs en zorg		Mw. M. Haak-Griffioen		2010 - 2011	
Beleidsveld	Beleidsnotitie	Ex ante evaluatie		Tussentijdse monitoring		Ex post evaluatie	
		2008	2009	2010	2011	2010	2011
Wel thuis !	Programma wel thuis!2 2008 - 2011	<i>(Evaluatie Wel Thuis!1 2003 –2007)</i>	Geen	Monitor Wel Thuis! 2 2008-2011 (jaarlijks)  Staat van Utrecht (tweejaarlijks)	Monitor Wel Thuis! 2 2008-2011 (jaarlijks)		Evaluatie programma Wel Thuis! 2 (2008 – 2011)
Jeugdzorg	Utrechtse Jeugd Centraal. Beleidskader Jeugdzorg 2009 -2011	Geen	Geen	Voortgangsrapportage / tussentijdse evaluatie (april)  Staat van Utrecht (tweejaarlijks)	Voortgangsrapportage / tussentijdse evaluatie (april)	<i>Evaluatie Wet op de jeugdzorg (2005) door het rijk (extern en eenmalig in 2009)</i>	Ex post evaluatie (eenmalig, nieuw beleidskader 2012)
	Uitvoeringsprogramma voor het komend jaar (jaarlijks, oktober)	Geen	Geen	Rapportage wachtlijsten Jeugdzorg (ieder kwartaal)  Jaarrapportage Jeugdzorg / in kaderbrief (juni commissie WMC)	Rapportage wachtlijsten Jeugdzorg (ieder kwartaal)  Jaarrapportage Jeugdzorg / in kaderbrief (juni commissie WMC)		
Zorg, welzijn en onderwijs	Sociale agenda 2008 -2011	<i>(Evaluatie Sociale Agenda 2004– 2007)</i>	Geen	Jaarlijkse evaluatie Sociale agenda  Staat van Utrecht (tweejaarlijks)	Jaarlijkse evaluatie Sociale agenda	<i>(Rekenkameronder- zoek wachtlijsten in de Jeugdzorg. Extern en eenmalig in 2009)</i>	Niet gepland



### 3. Vervolg

#### - Uitwerking opgaven

In deze discussienotitie hebben wij nadere uitwerking gegeven aan het instrument beleidsevaluatie. Het doel van de discussienota is in de eerste plaats om (de bij andere gelegenheden al gevoerde) discussie over beleidsevaluatie in Provinciale Staten te faciliteren en de door ons gegeven uitwerking en benoemde opgaven bij PS te toetsen. Wanneer deze invulling op de instemming van Provinciale Staten kan rekenen, zullen we de benoemde opgaven nader uitwerken.

Het formuleren van eisen ten aanzien van (de onderbouwing van) onze beleidsplannen en anderzijds door het ontwikkelen van instrumenten die een specifiek regelmatig terugkerend afwegingsproces ondersteunen en structureren.

De evaluatiekalender zal bij aanvang van het nieuwe kalenderjaar beschikbaar zijn en de periode 2010-2011 omvatten.