



Ministerie van Financiën

Handreiking

Operatie inzicht in kwaliteit

In 6 stappen naar een monitor

Inzicht in Kwaliteit

Inleiding

Deze handreiking gaat in op het monitoren van nieuw of bestaand beleid en is gericht op het ondersteunen van Rijksmedewerkers bij het opzetten of verbeteren van een monitoringsstructuur. Deze handreiking is tot stand gekomen dankzij de inbreng van de projectleiders van de initiatieven die verspreid over de verschillende ministeries zijn uitgevoerd in het kader van de operatie Inzicht in Kwaliteit. Met deze initiatieven is binnen een rijk scala aan beleidsterreinen ervaring opgedaan met het gebruik van (innovatieve) methoden en werkwijzen om tijdig en accuraat inzicht te krijgen in de stand van zaken. Hieruit blijkt dat monitoring van groot belang is. Bij substantiële beleidswijzigingen is een evaluatieparagraaf verplicht waarin plannen over monitoring een belangrijke plaats kunnen innemen. Monitoring biedt in het kader van de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) ook relevante informatie over de stand van inzicht die naar de Kamer wordt gecommuniceerd.

Wat verstaan we onder monitoring?

Wat is de 5-jaartrend in de filedruk? Hoe staat het met de bezetting op de IC de afgelopen week? Hoe ontwikkelt de eenzaamheid onder ouderen (65+) zich sinds het begin van de lockdown? Hoeveel procent van de treinen reed er vandaag met vijf minuten vertraging? Wat is de voortgang van het Klimaatbeleid dat nationaal moet leiden tot 49% CO₂-reductie in 2030?

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). Op basis van monitoring-informatie kun je je beleid bijsturen, bijv. door in de uitvoering 'een tandje bij zetten'.

Wat is het doel van monitoring?

- Volgen van de voortgang van uitvoering en de beoogde resultaten. Met de term 'resultaten' doelen we zowel op tussendoelen als op effecten. De inzichten opgedaan met monitoring kunnen aandachtspunten bieden om je beleid (tijdig) bij te sturen.
- In kaart brengen van trends in de context van je beleid: omliggende factoren, die al dan niet invloed hebben op de resultaten die je met beleid beoogt. Of: niet beoogde neven-effecten in kaart brengen – zoals de effecten van de lockdown op de mentale gezondheid van de bevolking.

- Belangrijke bouwstenen leveren voor een ex durante of ex postevaluatie: met een monitor houd je de voortgang van je beleid bij op relevante prestatie- en effectindicatoren. Zo voorkom je dat later inzicht ontbreekt op doelrealisatie en je achteraf gegevens moet gaan reconstrueren.
- Tussentijdse verantwoording afleggen over de voortgang van de gehanteerde aanpak.

Wanneer?

Een monitor kun je in theorie in alle fasen van de beleidscyclus inzetten: ex ante (voor pre- en nulmetingen), ex durante en ex post. Monitoren begint vaak bij de start van nieuw of gewijzigd beleid. Het wordt gebruikt tijdens de uitvoering om te kunnen bijsturen en te verantwoorden over de voortgang.

Opleiding Monitoren, evalueren en leren

Vanuit de operatie Inzicht in Kwaliteit is samen met de Rijksacademie de Opleiding Monitoren, evalueren en leren (MEL) ontwikkeld. In deze opleiding leren deelnemers hoe zij monitoring en evaluatie in elke fase van de beleidscyclus kunnen inzetten om tot effectiever beleid en grotere maatschappelijke meerwaarde te komen. Er zijn twee algemene modules, namelijk over evalueren in den brede en over de Strategische Evaluatie Agenda (SEA). Daarnaast is er een viertal verdiepende modules die elk inzoomen op een specifiek type evaluatie en op monitoring. Heb je na het lezen van deze handreiking behoefte aan meer diepgang? Meld je dan aan voor één of meer modules via: <https://rijksacademie.nl/opleiding/financieel-management/opleiding-monitoren-evalueren-en-leren>.

Stappen

Stap 1 – Weet wat je wil weten

Om een goede monitor op te stellen is het belangrijk scherp te hebben welke resultaten je voor ogen hebt met het beleid. Dit betekent inzicht in welk probleem opgelost moet worden en welke prestatie en effectdoelen hierbij horen. Dit kun je in kaart brengen door de beleidstheorie uit te schrijven. Dit is een beschrijving van het beleid, de doelen van dit beleid en de motivering voor of de theorie achter het beleid. De volgende vragen kunnen hierbij helpen:

- Welk probleem moet opgelost worden en wat zijn bijbehorende prestatie- en effectdoelen van het beleid?
- Welk beleid is er al voor deze doelen en doelgroep, en welk inzicht hebben we daarin?
- Wat moeten we weten om straks te kijken of het beleid heeft gewerkt, of om nu al te kijken of we de goede kant op gaan?
- Zijn er aan de voorkant mogelijke neveneffecten te identificeren die in gaten gehouden moeten worden?
- En wat moeten we nu dus monitoren?

Bronnen:

- [IAK](#)
- [Toolbox beleidsevaluaties](#) (zie kop 5 “monitoring”)

Stap 2 – Creëer een leeromgeving

Om gedurende het monitoringsproces optimaal te kunnen leren is het belangrijk de juiste stakeholders te betrekken en tot een gezamenlijk proces en uitgangspunten te komen. Indien de monitor bestaat uit separate onderdelen en sectoren is het goed een bewuste afweging te maken om elke sector of onderdeel een eigen routekaart te laten opstellen of dit samen te doen. In de routekaart communiceer je de belangrijkste mijlpalen en het tijdspad van het traject. Om tot een succesvolle leeromgeving te komen met een heldere governance zijn de volgende acties aan te raden:

- Betrek belanghebbenden uit de praktijk en uitvoering;
- Bespreek het gebruik van de monitor: wordt het bijvoorbeeld openbaar en wie communiceert wat? Bouw samen met betrokken stakeholders aan onderling vertrouwen door hier afspraken over te maken;
- Overweeg om gezamenlijk een brief naar de Kamer te sturen waarin de rolverdeling en routekaart worden gecommuniceerd om commitment van alle partijen te borgen;
- Richt een kwaliteitsbewakingsmechanisme in: dit kan bijvoorbeeld door een review door een interne expert, stuurgroep of externe deskundigen;
- Zorg dat iemand met voldoende mandaat verantwoordelijk is voor het wegnemen van mogelijke belemmeringen;
- Zorg voor helderheid over de benodigde middelen, tijd en bemensing.

Stap 3 – Formuleer indicatoren en inventariseer de databeschikbaarheid

Wanneer je de beleidstheorie, bijbehorende doelen en de governance scherp hebt is het tijd om de indicatoren te formuleren die de voortgang ten opzichte van de gestelde doelen kunnen weergeven. Begin met vast te stellen welk deel van de doelen en subdoelen kwantitatief meetbaar is en waarvoor kwalitatieve metingen uitkomst bieden. Bij deze stap is het belangrijk om niet slechts uit te gaan van welke indicatoren al beschikbaar zijn, maar daadwerkelijk vanuit de behoefte om inzicht te krijgen tot relevante indicatoren te komen. Hieruit volgt een antwoord op de vraag of er aanvullende data verzameld moeten worden. Bij het definiëren van de indicatoren is het belangrijk om een aantal zaken in het oog te houden:

- De validiteit en betrouwbaarheid van de indicatoren;
- Of soortgelijke indicatoren in andere monitoren worden gebruikt. Indien dit het geval is, of de definities overeenkomen en eventuele verschillen verklaarbaar zijn;
- Of er bij gedecentraliseerd beleid landelijk en regionaal dezelfde definities worden gebruikt;
- Of er niet een te grote focus is op (beschikbare) kwantitatieve indicatoren zonder duiding en zicht op de kwalitatieve beleving van eindgebruikers.

Om tot goede indicatoren te komen helpt het om best practices uit de praktijk te bestuderen en hier ijkpunten voor indicatoren uit te destilleren. De monitor voor het programma Aardgasvrije Wijken is een goed voorbeeld van een monitor die kwalitatieve en kwantitatieve monitoring combineert. Met interviews halen zij lessen op over de ervaren obstakels en verschillende lokale scenario's in de proeftuinen die moeilijk vooraf te vatten zijn in kwantitatieve indicatoren.

Stap 4 – Verzamel de benodigde data en voer een nulmeting uit

Wanneer helder is welke indicatoren nodig zijn om de voortgang en het doelbereik te meten is het tijd de benodigde data te verzamelen. Vaak zal een deel van de indicatoren al bijgehouden worden door bijvoorbeeld het CBS, de planbureaus of uitvoeringsorganisaties. Indien bestaande indicatoren echter niet volstaan kan het nodig zijn zelf dataverzameling in gang te zetten. In de toolbox beleidsevaluaties wordt toegelicht hoe met verschillende methoden de benodigde data verkregen kan worden, van administratieve data, klanttevredenheidsonderzoek en interviews

tot aan het gebruik van big data. Het kan nodig zijn in deze fase ook terug te gaan naar stap 3 wanneer de gewenste data niet te verkrijgen is.

Wanneer de benodigde data is verzameld is het belangrijk een nulmeting uit te voeren. Soms kan een nulmeting uit internationale standaarden als basis gebruikt worden. Idealiter worden de verzamelde gegevens voor de nulmeting in hetzelfde digitale systeem verwerkt om analyses te faciliteren.

Bronnen:

- [Toolbox - dataverzamelmethode](#)
- <https://data.overheid.nl/>
- <https://opendata.cbs.nl/statline#/CBS/nl/>

Stap 5 – Interpreteer en rapporteer

Zodra de eerste resultaten van de metingen binnen zijn is het van belang deze op een passende wijze te interpreteren om inzichten op te doen. De informatiebehoefte kan afhankelijk van de stakeholder verschillen, denk aan regionale/nationale inzichten en informatie die relevant is voor beleidsmakers, de uitvoeringspraktijk, burgers, ambtelijke top, bewindslieden of de Tweede Kamer. Het is ook belangrijk de tijd te nemen om trends en inzichten zo goed mogelijk uit de beschikbare data te destilleren. De kunst is om op basis van de beschikbare indicatoren tot interessante en relevante inzichten voor beleid te komen. Naast beleidsrelevante inzichten is het ook goed om het monitoringsproces zelf te evalueren. Bijvoorbeeld door te bezien of het kwaliteitsbewakingsmechanisme functioneert zoals beoogd en de communicatie met de uitvoering en andere belanghebbenden goed verloopt.

In deze fase is het belangrijk om de resultaten objectief te interpreteren en rapporteren zodat hier goed onderbouwde acties uit kunnen volgen. Een goed voorbeeld van tijdige en toegankelijke rapportage van monitorresultaten is de [bedrijvenbeleid-in-beeld-pagina](#) van EZK in samenwerking met CBS. Het laten opstellen van (tussen)rapportages door een onafhankelijke partij kan helpen bij het borgen van een onafhankelijke interpretatie en rapportage. Bij interne rapportages zijn alternatieve manieren van rapporteren ook de moeite waard. Bijvoorbeeld door een interactieve workshop om de top van de organisatie de resultaten te laten inleven.

Stap 6 – Doorontwikkelen

Met behulp van de opgedane lessen over het proces van monitoren en het beleid kan de monitor verder ontwikkeld worden. Denk hierbij aan aanpassingen aan de routekaart, het bijstellen van indicatoren en het verzamelen van additionele data. Ook kun je de beleids-theorie actualiseren op basis van nieuwe inzichten.

Idealiter kunnen het beleid of de uitvoering ook worden aangepast op basis van de opgedane inzichten om de effectiviteit te vergroten. Het is echter goed mogelijk dat de monitor alleen niet voldoende informatie biedt. Een monitor is op zichzelf namelijk nog geen evaluatie van het gevoerde beleid. Om causale verbanden te onderzoeken zijn doorgaans andere onderzoeksmethoden nodig. Bovendien kunnen de effecten van bepaalde beleidsinterventies pas jaren later goed zichtbaar worden. Het is belangrijk hier bij het plannen van een goede evaluatie rekening mee te houden.

De [toolbox beleidsevaluaties](#) biedt ondersteuning om tot een optimale evaluatiestrategie te komen.

Voorbeelden van monitor initiatieven uit de operatie Inzicht in Kwaliteit

- [Aardgasvrije wijken](#)
- [Monitor nationaal klimaatbeleid](#)
- [Circulaire economie](#)

Inzicht in Kwaliteit