

MONITORING IN EEN POLITIEK-BESTUURLIJKE CONTEXT



EEN BEGRIPPENKADER VOOR GEZAMENLIJKE
TAAL EN GESPREK

DEEL 1 VAN EEN MEERJARIG ONDERZOEK NAAR MONITORING

REKENKAMER

Gemeente  leeuwarden

MONITORING IN EEN POLITIEK-BESTUURLIJKE CONTEXT

25 augustus 2026

REKENKAMER LEEUWARDEN

Rob Paulussen (voorzitter)

Miranda Domenie (lid)

Max Ten Velde (lid)

Reina Duijtshoff (secretaris)

BEELD VOORBLAD

Beeldbank gemeente Leeuwarden

CONTACTGEGEVENS

rekenkamer@leeuwarden.nl

www.gemeenteraadleeuwarden.nl/rekenkamer



INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	2
1.1	Aanleiding en doel.....	2
1.1.1	Eerste doel van dit rapport: begrip	2
1.1.2	Tweede doel van dit rapport: gesprek	2
1.2	Plaats binnen het meerjarige onderzoek.....	3
1.3	Leeswijzer	3
2.	Begripskader: Wat is monitoring?	4
2.1	De vijf niveaus	4
2.1.1	Inzet (input).....	4
2.1.2	Uitvoering (throughput)	4
2.1.3	Prestaties (output)	4
2.1.4	Maatschappelijke effecten (outcome).....	4
2.1.5	Brede maatschappelijke ontwikkeling (impact).....	5
2.2	Doelen en indicatoren.....	6
2.3	De relatie tussen monitoring en evaluatie	6
3.	Beperkingen van monitoring.....	7
3.1	Monitoring meet alleen wat definieerbaar en operationaliseerbaar is.....	7
3.2	Data is niet hetzelfde als informatie	8
3.3	Monitoring beïnvloedt gedrag en sturing	8
4.	Monitoring in een politiek-bestuurlijke context	10
4.1	Monitoring vervult meerdere functies binnen gemeenten	10
4.2	Spanningen rond monitoring zijn grotendeels structureel.....	10
5.	Beschouwing	13

1. Inleiding

Gemeenten gebruiken monitoring steeds intensiever voor sturing, verantwoording en controle. Bestuurskundige literatuur laat zien dat monitoring geen neutraal technisch instrument is, maar onderdeel vormt van politiek-bestuurlijke processen waarin keuzes moeten worden gemaakt over doelen, indicatoren, interpretatie en informatiegebruik.¹ In de bestuurskundige literatuur verschuift de aandacht bovendien steeds meer van monitoring van activiteiten en prestaties naar monitoring van maatschappelijke effecten en brede maatschappelijke ontwikkeling.² Naarmate monitoring zich meer richt op brede maatschappelijke ontwikkeling, nemen ook vragen over causaliteit, interpretatie en betekenisgeving toe. Deze ontwikkeling vergroot discussies over wat precies gemonitord moet worden, welke indicatoren bruikbaar zijn, wat cijfers wel en niet zeggen en welke informatie relevant is voor verschillende gemeentelijke actoren.

1.1 Aanleiding en doel

Directe aanleiding tot het doen van dit onderzoek is het rapport van de Rekenkamer over het armoedebeleid (2024). De Rekenkamer adviseert hierin over het inrichten van een opgabegerichte sturing. Deze aanbeveling leidde tot vragen van zowel raad, college als ambtelijke organisatie over hoe een dergelijke sturing dan zou moeten worden ingericht. Ook riep het de vraag op wie wanneer aan zet is bij het bepalen van doelen, indicatoren en de inrichting van de informatievoorziening. Ook aanbevelingen over de informatievoorziening aan de raad in eerdere onderzoeken van de Rekenkamer leidden tot soortgelijke vragen. Met een meerjarig onderzoek wil de Rekenkamer bijdragen aan een opbouwende discussie over de inrichting van monitoring in Leeuwarden.

1.1.1 Eerste doel van dit rapport: begrip

Monitoring vraagt om keuzes over wat zichtbaar wordt gemaakt, welke indicatoren centraal staan en hoe informatie wordt geïnterpreteerd. De maatschappelijke processen achter beleidsproblemen zijn vaak complex en onoverzichtelijk. Monitoring kan die complexe werkelijkheid niet volledig inzichtelijk maken. Om te kunnen monitoren, moet de werkelijkheid worden teruggebracht tot definities, indicatoren en cijfers. Indicatoren laten daardoor altijd maar een deel van de werkelijkheid zien.

Dezelfde informatie kan ook verschillend worden geïnterpreteerd vanuit verschillende rollen en verantwoordelijkheden. Een raadslid, bestuurder, beleidsmedewerker, controller of onderzoeker kijkt op een andere manier naar dezelfde cijfers. Verschillen in verwachtingen en interpretaties zijn dan ook inherent aan monitoring in een politiek-bestuurlijke context.

Dit rapport wil bijdragen aan bewustwording van de beperkingen van monitoring en van de verschillende perspectieven waarmee monitoringsinformatie wordt gebruikt.

1.1.2 Tweede doel van dit rapport: gesprek

In gesprekken die de Rekenkamer voert over monitoring denken gesprekspartners vaak dat zij het over hetzelfde hebben, terwijl dat niet altijd het geval is. Een deel van deze verschillen hangt samen met het feit dat begrippen als doelen, effecten, prestaties en KPI's in gesprekken over monitoring niet altijd op

¹ Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford University Press; Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity* (4th ed.). Oxford University Press.

² Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). *Managing Performance: International Comparisons*. Routledge; OECD. (2025). *Government at a Glance 2025*. OECD Publishing.

dezelfde manier worden gebruikt. Ook is niet altijd duidelijk of een gesprek gaat over uitvoering, prestaties, maatschappelijke effecten of brede maatschappelijke ontwikkeling.

Dit kan leiden tot verschillende verwachtingen over welke informatie monitoring oplevert en welke conclusies op basis van die informatie kunnen worden getrokken. Informatie over aantallen of prestaties zegt bijvoorbeeld niet automatisch iets over brede maatschappelijke ontwikkeling.

Monitoring wordt binnen gemeenten gebruikt voor verschillende functies, zoals kaderstelling, controle, sturing, verantwoording en evaluatie. Het begrippenkader in dit rapport moet helpen om gesprekken over deze verschillende functies van monitoring beter te structureren.

1.2 Plaats binnen het meerjarige onderzoek

Met dit rapport doet de rekenkamer verslag van de eerste fase van een meerjarig onderzoek naar monitoring. De eerste fase richt zich op het ontwikkelen van een begrippenkader voor monitoring en op bewustwording van de beperkingen die samenhangen met monitoring in een politiek-bestuurlijke context. De inzichten uit dit rapport vormen het analytisch kader voor de vervolgfases van het onderzoek.

De tweede fase van het onderzoek zal zich richten op de manier waarop monitoring in de gemeente Leeuwarden is ingericht. Daarbij wordt gekeken naar bestaande monitoringssystematieken en naar de visie en ontwikkelrichting die de gemeente Leeuwarden voor monitoring heeft gekozen. We vergelijken de visie en de inrichting van monitoring in Leeuwarden met landelijke trends op het gebied van monitoring.

In de derde fase kiest de Rekenkamer een casus (beleidsterrein of programma) waarin wordt onderzocht hoe monitoring in dat specifieke dossier functioneert. Vragen die daarbij centraal staan, zijn bijvoorbeeld: op welke niveaus is de monitoring ingericht, wie heeft wanneer de doelen en indicatoren gekozen, hoe is de informatievoorziening ingericht en wie maakt op welke manier gebruik van de beschikbare informatie? Maar ook: welke beperkingen van monitoring herkennen we in dit dossier en wat betekent dat voor elke gemeentelijke actor? Het begrippenkader vormt hierbij een hulpmiddel.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 introduceert het begrippenkader voor monitoring. Het hoofdstuk maakt onderscheid tussen verschillende niveaus van monitoring en bespreekt de relatie tussen doelen, indicatoren, monitoring en evaluatie.

Hoofdstuk 3 beschrijft de fundamentele beperkingen van monitoring. Het hoofdstuk laat zien dat monitoring altijd vraagt om selectie, afbakening en interpretatie en dat monitoring gedrag en sturing kan beïnvloeden.

Hoofdstuk 4 gaat in op monitoring in een politiek-bestuurlijke context. Het hoofdstuk beschrijft hoe verschillende actoren vanuit hun rol verschillend kijken naar monitoring en welke spanningen daarbij kunnen ontstaan.

Hoofdstuk 5 bevat een beschouwing op de voorgaande hoofdstukken. Het hoofdstuk verbindt het begrippenkader, de beperkingen van monitoring en de verschillende perspectieven met elkaar. Daarbij wordt beschreven hoe het karakter van monitoring verandert naarmate monitoring zich meer richt op brede maatschappelijke ontwikkeling.

2. Begripkader: Wat is monitoring?

In gesprekken en documenten over monitoring worden vaak dezelfde woorden gebruikt, terwijl betrokkenen daar niet altijd hetzelfde mee bedoelen. Begrippen als doel, effect, prestatie en KPI worden regelmatig door elkaar gebruikt. In raadsvergaderingen en bestuurlijke stukken worden vragen gesteld als: 'Worden inwoners tijdig geholpen?', 'Hoeveel inwoners maken gebruik van deze regeling?' en 'Kunnen onze inwoners rondkomen?' Hoewel deze vragen op elkaar lijken, gaan zij over verschillende typen informatie. De vraag of inwoners tijdig worden geholpen, gaat over de uitvoering van beleid. De vraag hoeveel inwoners gebruik maken van een regeling, gaat over bereik of prestaties van uitvoering. De vraag of inwoners kunnen rondkomen, gaat over maatschappelijke effecten. Het door elkaar gebruiken van deze begrippen leidt gemakkelijk tot verschillende verwachtingen over wat monitoring zichtbaar maakt en wat op basis van monitoring kan worden geconcludeerd. Heldere begrippen helpen om beter te begrijpen welke informatie monitoring wel en niet laat zien en voorkomen dat gesprekken over monitoring langs elkaar heen gaan.

Het schema in figuur 1 onderscheidt vijf niveaus van monitoring. De vijf niveaus lopen van relatief concrete informatie over inzet, uitvoering en prestaties naar maatschappelijke effecten en brede maatschappelijke ontwikkeling. Per niveau verschillen de aard van de doelen en het type indicatoren die worden gebruikt.

2.1 De vijf niveaus

2.1.1 Inzet (input)

Dit niveau gaat over de middelen en randvoorwaarden die nodig zijn om beleid uit te voeren, zoals personeel, budget en organisatorische capaciteit. Monitoring op dit niveau laat vooral zien welke inzet beschikbaar is en in hoeverre randvoorwaarden aanwezig zijn om beleid uit te voeren. Informatie op inputniveau zegt nog weinig over de uitvoering of maatschappelijke effecten van beleid.

2.1.2 Uitvoering (throughput)

Dit niveau gaat over de processen, werkwijzen en activiteiten waarmee beleid wordt uitgevoerd, zoals samenwerking tussen organisaties, outreachend werken of de inrichting van werkprocessen. Monitoring op dit niveau richt zich vooral op de manier waarop beleid wordt uitgevoerd. Niet de beschikbare middelen staan hier centraal, maar de uitvoering van beleid in de praktijk.

2.1.3 Prestaties (output)

Dit niveau gaat over de directe prestaties van uitvoering, zoals aantallen, bereik en geleverde producten of diensten. Monitoring op dit niveau laat zien wat beleid concreet oplevert in termen van prestaties. Het gaat hierbij om zichtbare prestaties van uitvoering, maar nog niet om maatschappelijke effecten of brede maatschappelijke ontwikkeling.

2.1.4 Maatschappelijke effecten (outcome)

Dit niveau gaat over maatschappelijke effecten die direct volgen uit beleid, zoals vergrote participatie, gebruik van voorzieningen of ervaren toegankelijkheid. Monitoring op dit niveau richt zich niet alleen op wat de overheid doet, maar ook op maatschappelijke ontwikkelingen die samenhangen met beleid. Anders dan bij prestaties gaat het hierbij niet meer alleen om uitgevoerde activiteiten of geleverde diensten, maar om maatschappelijke effecten die daarmee samenhangen.

2.1.5 Brede maatschappelijke ontwikkeling (impact)

Dit niveau gaat over ontwikkelingen die meerdere beleidsterreinen en maatschappelijke factoren raken, zoals brede welvaart, gezondheid, bestaanszekerheid of sociale cohesie. Monitoring op dit niveau richt zich op maatschappelijke ontwikkelingen die meestal door veel verschillende factoren worden beïnvloed. Anders dan bij maatschappelijke effecten gaat het hierbij om bredere en meer integrale ontwikkelingen in de samenleving, waarbij het denkbaar is dat het beleid van de gemeente geen of maar weinig invloed heeft.

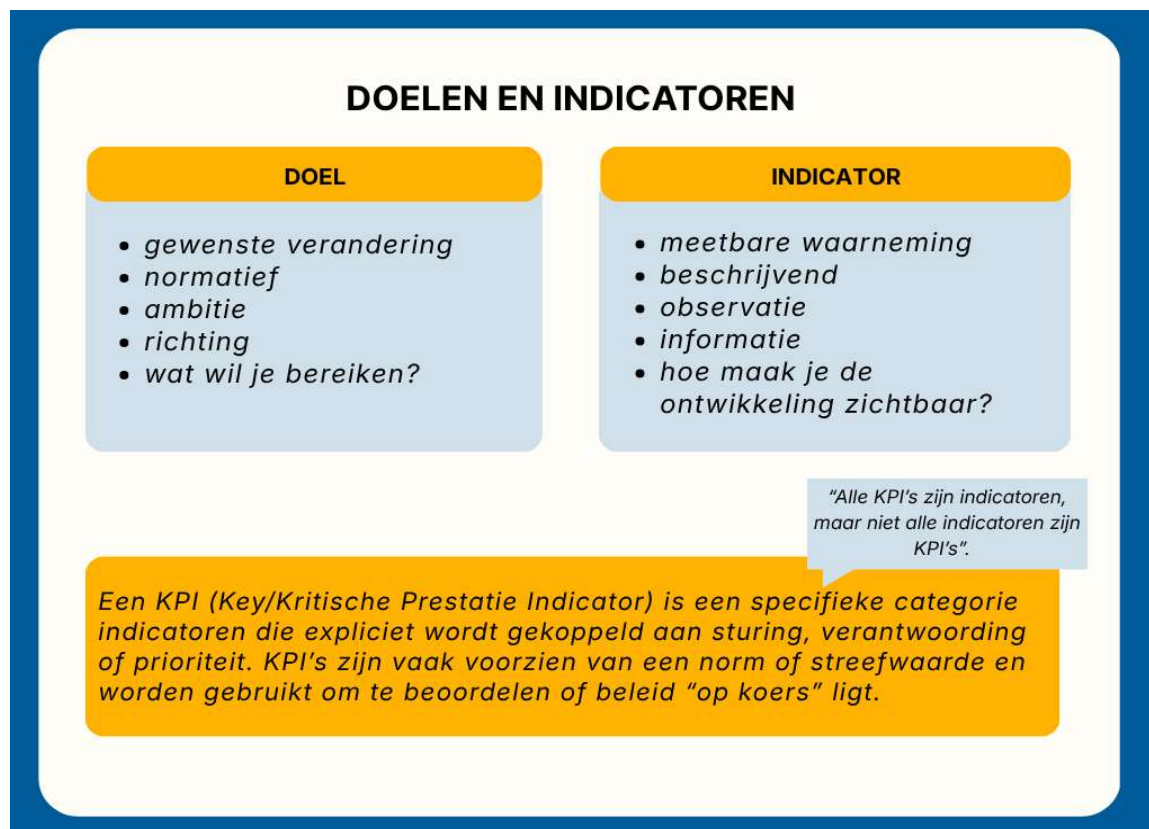
Figuur 1 | De 5 niveaus binnen monitoring



2.2 Doelen en indicatoren

Een doel beschrijft wat men met beleid wil bereiken. Een indicator geeft informatie over een ontwikkeling, situatie of prestatie. Indicatoren laten ontwikkelingen zien, maar vormen niet automatisch bewijs van doelbereik of effectiviteit (figuur 2).

Figuur 2 | Doelen en indicatoren



2.3 De relatie tussen monitoring en evaluatie

Monitoring en evaluatie kunnen betrekking hebben op alle niveaus van het schema, van inzet en uitvoering tot maatschappelijke effecten en brede maatschappelijke ontwikkeling. Monitoring en evaluatie worden in gemeentelijke context vaak in samenhang gebruikt, maar hebben een verschillend doel. Monitoring richt zich op het systematisch volgen van beleid, uitvoering en maatschappelijke ontwikkelingen in de tijd. Met behulp van indicatoren wordt informatie verzameld over voortgang, uitvoering en prestaties. Evaluatie richt zich op het verklaren en beoordelen van beleid, programma's of interventies. Evaluatie gaat bijvoorbeeld in op vragen naar doelbereik, oorzaken van ontwikkelingen en de werking van beleid.

Monitoring en evaluatie vullen elkaar aan, maar zijn niet hetzelfde. Monitoring is doorgaans continu en signalerend van aard, terwijl evaluatie verdiepend en beoordelend is en meestal op specifieke momenten plaatsvindt.

3. Beperkingen van monitoring

Dit hoofdstuk beschrijft drie fundamentele beperkingen die samenhangen met monitoring. Eerst wordt ingegaan op het feit dat monitoring alleen zicht kan geven op aspecten die definieerbaar en operationaliseerbaar zijn. Vervolgens wordt besproken dat data niet automatisch leidt tot betekenisvolle informatie en dat interpretatie noodzakelijk blijft. Daarna wordt ingegaan op de manier waarop monitoring gedrag, prioriteiten en sturing kan beïnvloeden.

3.1 Monitoring meet alleen wat definieerbaar en operationaliseerbaar is

Monitoring vereist dat beleid, doelen en maatschappelijke ontwikkelingen worden vertaald naar concrete en meetbare indicatoren. Daarvoor is afbakening nodig: er moet worden bepaald wat precies wordt gemeten, hoe dit wordt gedefinieerd en welke gegevens daarvoor worden gebruikt. Zonder operationalisering is monitoring niet mogelijk. Dit betekent dat monitoring vooral zicht geeft op aspecten die expliciet zijn benoemd, gedefinieerd en meetbaar gemaakt. Complexe, contextafhankelijke of moeilijk meetbare aspecten blijven daardoor gemakkelijker buiten beeld. Dat geldt bijvoorbeeld voor ervaren kwaliteit, vertrouwen, professionele afwegingen of informele samenwerking.

In de literatuur wordt dit beschreven als een fundamenteel kenmerk van performance measurement en monitoring: de complexe werkelijkheid moet worden gereduceerd tot observeerbare en meetbare indicatoren.³⁴ Indicatoren vormen daarmee geen directe weergave van de werkelijkheid, maar een selectie en vereenvoudiging daarvan. Ook in bestuurskundige literatuur over publieke prestaties wordt gewezen op het spanningsveld tussen maatschappelijke complexiteit en meetbaarheid. Publieke doelen zijn vaak meervoudig, normatief en contextafhankelijk, terwijl monitoring vraagt om afbakening, standaardisering en vergelijkbaarheid.⁵⁶

Waarom is dit onvermijdelijk?

Omdat gemeenten beleid moeten vertalen naar indicatoren, rapportages, dashboards, planning & control en verantwoordingsinformatie. Daarvoor zijn afbakening en standaardisering nodig. Complexe maatschappelijke werkelijkheid moet worden teruggebracht tot hanteerbare categorieën en meetbare variabelen.

Wat is het gevolg?

Verschillen kunnen ontstaan tussen wat actoren belangrijk vinden en wat monitoring feitelijk meetbaar maakt.

³ Power, M. (1997). *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford University Press.

⁴ Pollitt, C. (2013). *The Logics of Performance Management*. *Evaluation*, 19(4), 346–363.

⁵ Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). *Managing Performance: International Comparisons*. Routledge.

⁶ Behn, R. D. (2003). *Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures*. *Public Administration Review*, 63(5), 586–606.

3.2 Data is niet hetzelfde als informatie

Monitoring produceert data, maar data heeft niet vanzelf betekenis. Cijfers, indicatoren en dashboards krijgen pas betekenis wanneer zij geïnterpreteerd worden binnen een beleidscontext, normenkader of informatiebehoefte.

Data krijgen pas betekenis wanneer zij worden geïnterpreteerd in relatie tot doelen, verwachtingen of context.⁷ Data bestaat uit geregistreerde waarnemingen of metingen. Pas wanneer deze gegevens worden geïnterpreteerd in relatie tot doelen, verwachtingen of context ontstaat informatie waarop bestuurders, beleidsmakers of uitvoerders kunnen handelen. Een stijging of daling van een indicator betekent niet automatisch dat beleid succesvol of onsuccesvol is. Externe factoren, beleidskeuzes, definities en interpretaties spelen daarbij een belangrijke rol.⁸

Dit betekent dat monitoring geen volledig neutrale of eenduidige informatie oplevert. Indicatoren laten zien dát iets verandert, vaak ook in een wenselijke richting of juist daarvandaan, maar niet automatisch waarom dat gebeurt, hoe ontwikkelingen verder moeten worden geduid of welke betekenis eraan moet worden toegekend. De interpretatie van monitoringgegevens vraagt daarom altijd om context, vergelijking en bestuurlijke afweging. Dit speelt in publieke organisaties extra sterk, omdat brede maatschappelijke ontwikkelingen meestal meerdere oorzaken hebben en publieke doelen vaak breed normatief, meerduidig en contextafhankelijk zijn.

Waarom is dit onvermijdelijk?

Dezelfde cijfers kunnen verschillende betekenissen krijgen afhankelijk van beleidsdoelen, politieke verwachtingen, tijdsperspectief, vergelijking en lokale context.

Wat is het gevolg?

Monitoring kan ontwikkelingen signaleren en zichtbaar maken, maar verklaart ontwikkelingen niet automatisch. Voor het begrijpen van oorzaken, effecten en betekenis is aanvullende interpretatie en vaak ook evaluatie nodig.

3.3 Monitoring beïnvloedt gedrag en sturing

Zodra prestaties zichtbaar worden gemaakt en onderdeel worden van verantwoording, beoordeling of sturing, gaat monitoring het gedrag van organisaties en professionals mede beïnvloeden.⁹

Indicatoren en prestatiemaatstaven bepalen mede waar bestuurlijke aandacht, managementsturing en uitvoeringspraktijk zich op richten. Meetbaarheid beïnvloedt daarmee welke onderwerpen bestuurlijk zichtbaar en stuurbaar worden.¹⁰

In de literatuur wordt monitoring daarom niet alleen gezien als een manier om informatie te verzamelen, maar ook als een vorm van sturing. Organisaties en professionals kunnen hun handelen mede afstemmen op indicatoren, targets of verantwoordingscriteria. Dit wordt onder meer beschreven als

⁷ Moynihan, D. P. (2008). *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Georgetown University Press.

⁸ Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity* (4th ed.). Oxford University Press; Weiss, C. H. (1998). *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies* (2nd ed.). Prentice Hall.

⁹ Behn, R. D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586–606; Moynihan, D. P. (2008). *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Georgetown University Press.

¹⁰ Pollitt, C. (2013). The Logics of Performance Management. *Evaluation*, 19(4), 346–363.

‘strategisch gedrag’. Dit gedrag hangt vaak samen met verantwoordingsafspraken, prestatiedruk en de koppeling tussen monitoring en beoordeling.

Monitoring richt bestuurlijke aandacht vaak op informatie die frequent beschikbaar, vergelijkbaar en meetbaar is. Kortcyclische prestaties, voortgang en productie zijn meestal eenvoudiger te volgen dan maatschappelijke effecten en brede maatschappelijke ontwikkeling. In de literatuur wordt dit ook beschreven als displacement: een situatie waarin indicatoren of prestatimaatstaven een zelfstandige betekenis krijgen binnen sturing en verantwoording.¹¹ Indicatoren krijgen daarmee niet alleen een signalerende functie, maar kunnen ook zelfstandig richting geven aan bestuurlijke en ambtelijke afwegingen.

Waarom is dit onvermijdelijk?

Omdat monitoring binnen publieke organisaties verbonden raakt met verantwoording, managementsturing, politieke aandacht, prioritering en beoordeling. Wat zichtbaar wordt gemaakt in monitoring, krijgt bestuurlijke betekenis.

Wat is het gevolg?

Monitoring beïnvloedt niet alleen welke informatie beschikbaar komt, maar ook waar organisaties, bestuurders en professionals hun aandacht op richten.

¹¹ Bevan, G., & Hood, C. (2006). What’s Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System. *Public Administration*, 84(3), 517–538; Pollitt, C. (2013). The Logics of Performance Management. *Evaluation*, 19(4), 346–363.

4. Monitoring in een politiek-bestuurlijke context

De vorige hoofdstukken lieten zien wat monitoring is en welke beperkingen daarbij horen. Monitoring vraagt om keuzes in doelen, indicatoren, definities en interpretatie. Die keuzes zijn niet alleen technisch. Ze worden gemaakt binnen een gemeentelijke context waarin verschillende actoren een andere rol hebben.

Een raadslid gebruikt monitoringsinformatie anders dan een beleidsmedewerker, controller, bestuurder, uitvoeringsprofessional of onderzoeker. Niet omdat één perspectief beter is dan het andere, maar omdat de functie van monitoring per rol verschilt. Voor de raad kan monitoring vooral helpen bij controle en kaderstelling. Voor het college en de organisatie kan monitoring vooral dienen om voortgang te bewaken en bij te sturen. Voor beleid en uitvoering kan monitoring ook een middel zijn om te leren en de praktijk te verbeteren. Voor onderzoek en statistiek ligt de nadruk sterker op betrouwbaarheid, definities en duiding.

Dit hoofdstuk gebruikt daarom het begrip perspectieven. Daarmee wordt bedoeld dat actoren vanuit hun rol, verantwoordelijkheid en positie verschillend kijken naar monitoring. Het gaat niet om vaste eigenschappen van personen of afdelingen, maar om ideaaltypische verschillen. In de praktijk kunnen perspectieven overlappen. In tabel X is weergegeven hoe deze perspectieven doorwerken in de functie van monitoring, de informatiebehoefte, het gebruik van informatie en mogelijke spanningen daartussen.

4.1 Monitoring vervult meerdere functies binnen gemeenten

De tabel laat zien dat monitoring binnen gemeenten meerdere functies vervult. Dezelfde informatie kan afhankelijk van rol, verantwoordelijkheid en gebruiksdoel verschillend worden geïnterpreteerd en gebruikt. Voor de één is monitoring verantwoordingsinformatie, voor de ander stuurinformatie en voor weer een ander leerinformatie of onderzoeksinformatie. Deze verschillende functies vragen niet altijd om hetzelfde type informatie.

4.2 Spanningen rond monitoring zijn grotendeels structureel

De tabel maakt ook zichtbaar dat spanningen rond monitoring vaak structureel van aard zijn. Verschillen ontstaan bijvoorbeeld tussen behoefte aan standaardisering en behoefte aan nuance, tussen overzicht en maatschappelijke complexiteit, tussen stuurbaarheid en brede maatschappelijke ontwikkeling en tussen behoefte aan snelle en vergelijkbare informatie enerzijds en methodologische zorgvuldigheid anderzijds. Discussies over monitoring gaan daardoor niet alleen over cijfers, maar ook over interpretatie, context en de vraag welke informatie als relevant of betekenisvol wordt gezien.

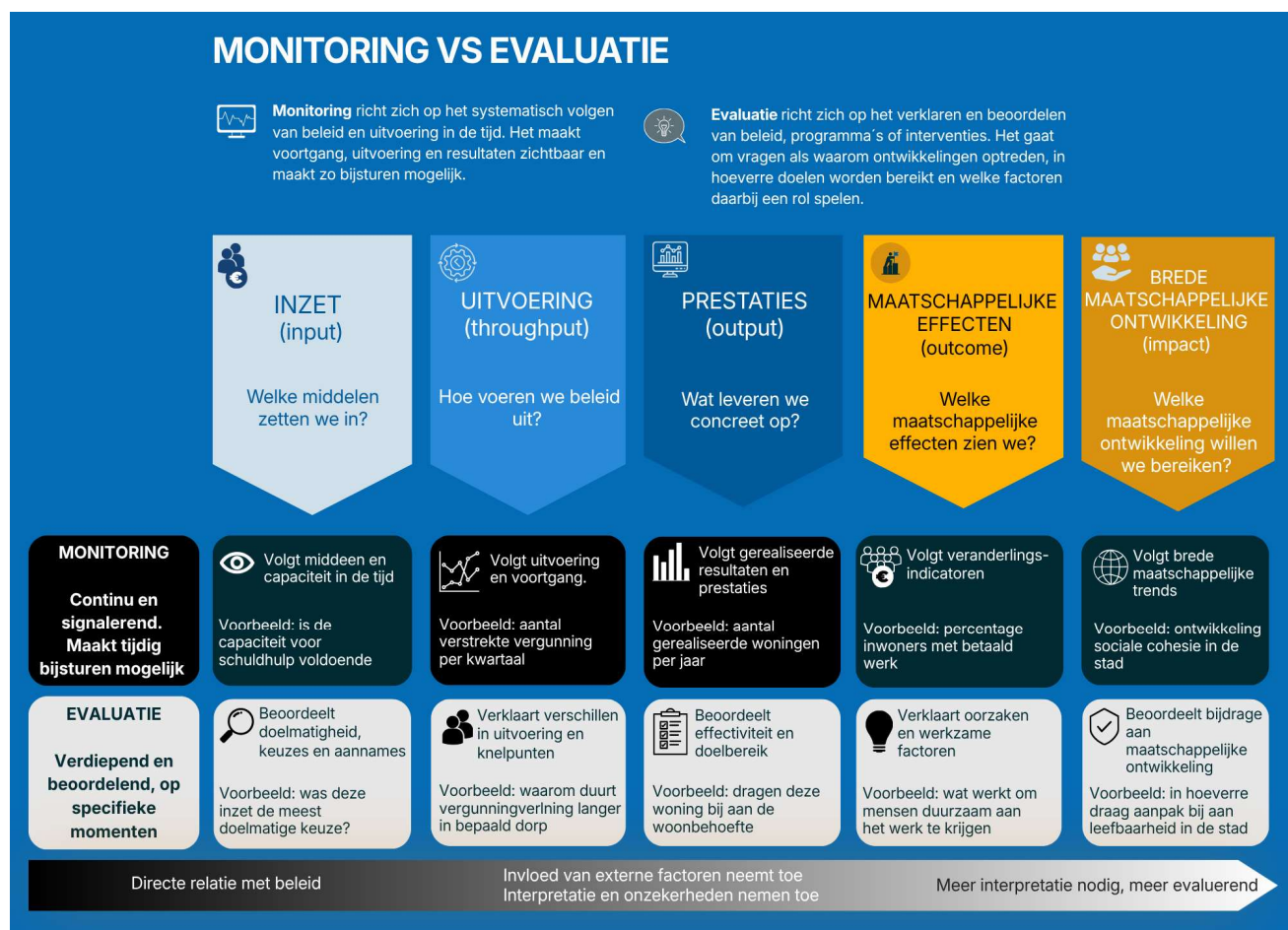
Actor	Dominant perspectief	Functie van monitoring	Informatiebehoefte	Gebruik van monitoringsinformatie	Mogelijke spanning
Raad	politiek-kaderstellend / controlerend	controleren van het college ondersteunen van politieke afweging en kaderstelling	informatie op hoofdlijnen maatschappelijke duiding antwoord op de vraag “is het goed genoeg?”	monitoringsinformatie wordt gebruikt bij politieke afweging, debat en prioritering cijfers krijgen betekenis binnen bestuurlijke en politieke context	cijfers geven niet altijd zicht op maatschappelijke kwaliteit of oorzaken en zichtbare prestaties krijgen sneller politieke aandacht spanning tussen behoefte aan overzichtelijke stuurinformatie en de complexiteit en contextafhankelijkheid van brede maatschappelijke ontwikkeling
College	bestuurlijk / sturend	realisatie van beleidsdoelen bewaken van voortgang bijsturen van uitvoering	gedetailleerde en frequente informatie operationele signalen inzicht in afwijkingen en risico's	monitoring gebruiken om voortgang te volgen, afwijkingen te signaleren en uitvoering bij te sturen	bestuurlijke sturing vraagt vaak om frequente en stuurbare informatie spanning tussen behoefte aan frequente, stuurbare informatie en zicht op maatschappelijke effecten en brede maatschappelijke ontwikkeling
Directie / concern	strategisch / organisatiebreed	aanbrengen van samenhang en richting vertalen van bestuurlijke doelen naar organisatiebrede sturing	inzicht in trends, afwijkingen en samenhang tussen domeinen informatie op geaggregeerd niveau	monitoring gebruiken om prioriteiten te bepalen, samenhang te bewaken en organisatiebreed te sturen	organisatiebrede sturing vraagt om vereenvoudiging en aggregatie van informatie spanning tussen organisatiebrede samenhang en verschillen in uitvoeringspraktijken tussen domeinen

Control	beheersmatig / organisatie-gericht	borgen van rechtmatigheid en doelmatigheid ondersteunen van planning- en controlcyclus ondersteunen van organisatiebrede sturing en verantwoording	gestandaardiseerde indicatoren financiële en prestatiegegevens consistente en periodieke informatie	Structureren en formaliseren van monitoring ondersteunen van verantwoording en rapportage	kwalitatieve of contextgebonden aspecten raken minder zichtbaar spanning tussen standaardisering/ vergelijkbaarheid en inhoudelijke nuance
Beleid	beleidsmatig / lerend	verbeteren en bijstellen van beleid signaleren van ontwikkelingen, knelpunten en voortgang	combinatie van kwantitatieve data en kwalitatieve signalen inzicht in oorzaken en context	interpreteren van monitoringinformatie aanpassen van beleid onderbouwen van keuzes	beperkte monitoringgegevens kunnen te zwaar worden geïnterpreteerd spanning tussen behoefte aan beleidsduiding en beperkte mogelijkheid om causaliteit vast te stellen
Uitvoering	professioneel / praktisch	leveren van goede dienstverlening omgaan met casuïstiek ondersteunen van inwoners	direct bruikbare, operationele informatie inzicht in werkdruk en caseload ruimte voor professionele afweging	gebruiken van informatie in dagelijkse uitvoering verbeteren van dienstverlening signaleren van knelpunten in uitvoering en dienstverlening	er is registratiedruk en verantwoordingslast en de nadruk op indicatoren kan botsen met professionele afwegingen spanning tussen systeem informatie en professionele afweging in concrete situaties
Onderzoek (O&S)	analytisch / methodologisch	leveren van betrouwbare en valide informatie analyseren en duiden van ontwikkelingen	goede databronnen consistente definities methodologische kwaliteit	verzamelen, analyseren en interpreteren van data duiden van trends en patronen	methodologische zorgvuldigheid vraagt vaak om nuance, context en begripsafbakening, bestuurlijke behoefte richt zich vaker op compacte, vergelijkbare en direct bruikbare informatie

5. Beschouwing

Naarmate monitoring betrekking heeft op hogere niveaus, veranderen ook het karakter van monitoring, de beperkingen van monitoring en de verschillen tussen perspectieven (figuur 3).

Figuur 3 | Monitoring versus evaluatie



1. Hoe hoger het niveau, hoe meer monitoring verschuift van meten naar signaleren

Bij input, throughput en output zijn indicatoren vaak direct gekoppeld aan activiteiten, prestaties of voortgang. Indicatoren meten hier relatief concreet wat gebeurt of wordt geleverd.

Op hogere niveaus krijgen indicatoren meer het karakter van signalen over maatschappelijke effecten en brede maatschappelijke ontwikkeling. De betekenis van deze indicatoren voor het beleid vraagt meer duiding en context.

2. Hoe hoger het niveau, hoe duidelijker de beperkingen van monitoring

Op hogere niveaus nemen onzekerheid, interpretatie en afhankelijkheid van context toe. Indicatoren worden minder direct gekoppeld aan beleid of uitvoering. Maatschappelijke ontwikkelingen worden vaak beïnvloed door meerdere factoren die buiten directe invloed van de gemeente liggen. Daardoor wordt het moeilijker om ontwikkelingen rechtstreeks toe te schrijven aan beleid. Op hogere niveaus laten indicatoren minder direct zien of doelen worden bereikt. De relatie tussen indicatoren, brede maatschappelijke ontwikkelingen en beleid vraagt daardoor meer interpretatie en duiding. De spanning neemt hierdoor toe tussen wat goed meetbaar is en wat maatschappelijk belangrijk wordt gevonden.

Sommige beperkingen van monitoring worden juist sterker zichtbaar op lagere niveaus. Gedrags- en sturingseffecten van monitoring worden vaak zichtbaar bij concrete prestatiemeting, dus bij input, throughput en output. Daar kunnen indicatoren directer gekoppeld zijn aan verantwoording, targets of beoordeling.

3. Hoe hoger het niveau, hoe zichtbaarder de verschillen tussen perspectieven worden

Bij monitoring van uitvoering en prestaties bestaan vaak nog relatief concrete indicatoren, zoals aantallen, doorlooptijden of gerealiseerde activiteiten. Op deze niveaus verschillen perspectieven meestal minder sterk in verwachtingen over wat wordt gemeten, wat de informatie betekent en wanneer bijsturing nodig is.

Naarmate het niveau hoger wordt, nemen verschillen tussen perspectieven toe. Verschillende actoren kijken vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid naar monitoring. Daardoor ontstaan uiteenlopende verwachtingen over wat monitoring zichtbaar moet maken, welke informatie relevant is en welke conclusies op basis van monitoring kunnen worden getrokken. Discussies gaan dan minder alleen over prestaties of voortgang, en vaker over interpretatie, bestuurlijke afwegingen en de vraag welke informatie voldoende basis biedt voor sturing, verantwoording of politieke afweging.

4. Hoe hoger het niveau, hoe relevanter evaluatie wordt

Hoe hoger het niveau, hoe relevanter het onderscheid tussen monitoring en evaluatie wordt. Monitoring kan ontwikkelingen volgen en signaleren, maar monitoring verklaart ontwikkelingen niet automatisch. Op hogere niveaus wordt de relatie tussen beleid en wat je meet minder direct. Evaluatie wordt dan belangrijker om oorzaken, werking en doelbereik te onderzoeken.