

BO-09 Kennis

M&E

*Hendrik Kupper, lsg. ECS Wageningen UR*

*Januari 2009*

*hendrik.kupper@wur.nl*

## **M&E van KIGO en Impuls c.q. GKC**

*Samenvatting van de inzichten ontwikkeld in 2008 ten behoeve van Monitoring en Evaluatie van GKC-activiteiten*

### Vooraf.

De Groene Kennis Coöperatie (GKC) is een samenwerking van kennisinstellingen uit het publieke groene kennissysteem, met de nadruk op onderwijsinstellingen. De activiteiten die onder de vlag van de GKC worden uitgevoerd zijn ondergebracht in programma's die op hun beurt weer bestaan uit projecten (deelprogramma's). Deze programmatische benadering is nieuw voor gezamenlijke onderwijsprojecten. Het programma-model is ingevoerd naar analogie van onderzoeksprogrammering. De ervaringen van de GKC in de afgelopen jaren van opbouw kunnen in een paar uitdagingen worden samengevat:

- Hoe kan de samenwerking in GKC-verband het publieke groene kennissysteem dynamischer en vitaal maken? (bestuurlijk niveau)
- Hoe kan de werking van de GKC versterkt worden door verhogen van de professionaliteit met betrekking tot programmatisch werken? (programmaniveau en projectniveau)
- Hoe vindt de afstemming plaats tussen beleidsdoelstellingen van LNV en de strategische agenda's van de instellingen via de portfolio van programma's? (beleidsniveau)

De programmatische activiteiten van de GKC worden in eerste instantie betaald uit LNV-middelen van het vakdepartementale onderwijsbudget (art. 26, de groene plus). Via de regeling KIGO kunnen programma- en projectaanvragen worden ingediend. Dienst Regelingen beheert de KIGO-regeling en zorgt voor subsidiering en controle. De Onderwijsinspectie bezoekt penvoerende scholen na afloop van een project voor evaluatiegesprekken. Onderwijsinstellingen ontvangen uit de "groene plus" ook de zogenoemde Impulsgelden die in lijn met de eigen strategische agenda's ingezet worden. Uitgaande van de wens van LNV streeft de GKC naar afstemming van innovatieve activiteiten die zowel door KIGO als Impuls worden gefinancierd.

Het ministerie van LNV heeft evenals GKC-bestuur, programma- en projectleiding behoefte aan monitoring en evaluatie (M&E) van de uitgevoerde activiteiten. De voorkeuren voor benadering van M&E zijn daarbij echter verschillend. Het ministerie heeft bijvoorbeeld een duidelijke taak in verantwoording van ingezette middelen naar de politiek, terwijl programmateams een grote behoefte hebben aan het leren van evaluaties om hun eigen aanpak te verbeteren. Op departementaal niveau spelen de aanwijzingen van VBTB een belangrijke rol (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording):

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we ervoor doen?
- Wat mag het kosten?

Het onderzoeksprogramma BO-09 heeft in voorgaande jaren een lijn uitgezet waarbij activiteiten in het groene kennissysteem die bedoeld zijn voor dynamisering worden beschreven als kennisarrangementen (KA). In dergelijke arrangementen zijn zowel onderzoekers, als ondernemers en onderwijzers actief (drie O's). De bedoeling is dat er binnen zo'n arrangement kennis wordt gecreëerd, ontwikkeld en verspreid. Activiteiten van de GKC worden door ons doorgaans als kennisarrangementen aangeduid.

In deze interne notitie beschrijven we de inzichten die in de loop van 2008 binnen BO-09 zijn gegroeid met betrekking tot M&E van de GKC. We leggen vooral de nadruk op M&E voor prestatie meting.

### M&E, algemeen.

We onderscheiden de functie van M&E in twee groepen:

- Verantwoorden en sturen (V&S):  
verantwoorden, sturen en toezicht, communiceren.
- Leren en waarderen (L&W):  
leren voor veranderingen/verbeteringen en waarderen voor motiveren en begrijpen.

De ervaringen van het afgelopen jaar hebben geresulteerd in het hanteren van een aantal uitgangspunten die bij discussies over M&E steeds weer een rol kunnen spelen:

- **Systeembenadering.** De werkelijkheid gedraagt zich niet als een systeem, wij als onderzoekers vinden het aantrekkelijk om een systeem te construeren voor een beter begrip van de werkelijkheid. In elk zo'n geconstrueerd systeem kunnen we "wider systems" en "sub-systems" onderkennen, samen bepalen ze de context van vragen die we stellen over de verschijnselen die we onderzoeken in de vorm van why-what-how. De systeembenadering verschaft ons ook de mogelijkheid om te denken in functies; dus wat is de functie van het kennissysteem of van de GKC als subsysteem daarvan? Zijn de activiteiten die we onderzoeken ondersteunend aan de bedoelde functie?
- **Action research.** Onze benadering van de te onderzoeken werkelijkheid is niet afstandelijk maar betrokken. We participeren in activiteiten en interacteren met leden van programma- en projectteams. Om een goede balans tussen betrokkenheid en wetenschappelijke afstand te bewaken hanteert BO-09 als geheel een vorm van ar-benadering.
- **Samenhangen in de werkelijkheid.** Monitoring en evaluatie gaat impliciet of expliciet uit van samenhangen tussen verschijnselen, anders gezegd tussen onafhankelijke en afhankelijke variabelen ofwel tussen te sturen acties en effecten. Bij monitoring zijn de te sturen acties erg belangrijk en bij evaluatie wordt veeleer naar de effecten gekeken. Wij vinden het belangrijk om uit te spreken dat er weinig of geen eenvoudige causaliteiten bestaan, vaak zijn verbanden complex en zijn effecten emergent. In onze systeemconstructies gaan we doorgaans uit van plausibele verbanden in de vorm van "theory of change", die bij voorkeur door onderzoek onderbouwd moet zijn.

De twee hoofdfuncties van M&E en de drie uitgangspunten hanteren we bij het bestuderen van de kennisarrangementen. De activiteiten van de GKC, de kennisarrangementen die we met name volgen, zijn op te vatten als interventies in de relatie tussen onderwijs (en onderzoek) en het bedrijfsleven en maatschappelijke groeperingen. De benadering van deze interventies (GKC-programma's en projecten) kan schematisch samengevat worden zoals is gebeurd in figuur 1. Het schema kan steun bieden bij gesprekken over M&E.

Er zijn twee ingangen in het plaatje: (1) wat is de functie van M&E en (2) hoe wordt een interventie (een KA) beschouwd?

		interventie			
		mechanisch	organisch	ecologisch	
functie M&E					
verantwoorden en sturen	regelkringen	spelregels en speelveld	visie en waarden		“evidence-based”
leren en waarderen	single-loop leren	constructivistisch leren	sociaal leren		“change-oriented”

*Figuur 1, samenvattend schema M&E-raamwerk voor uitgangspunten*

Voor de functie zien we vier mogelijkheden: verantwoord, sturen, leren, waarderen. Verantwoorden kan verticaal (naar een boven liggend systeem) of horizontaal (naar een naast liggend systeem). Bij sturen gaat het erom hoe gegevens uit M&E gebruikt kunnen worden voor ingrepen in de interventies. Je kunt bijvoorbeeld de “spelregels” veranderen of het “speelveld” (denk aan KIGO), maar soms heb je alleen maar overtuigingskracht op basis van visie en waarden. Onder waarderen verstaan we dat M&E gebruikt wordt om actoren te motiveren, maar waarderen staat hier ook voor het op waarde schatten van de uitdaging waarvoor een programmteam zich geplaatst ziet. Bij leren denken we aan het bekende onderscheid van single-loop en double loop en tenslotte aan social learning. Kijken we naar het soort interventie dan is het uitgangspunt dat het altijd om complexe situaties gaat. Toch kunnen we besluiten (bewust, maar soms uit onwetendheid) om te doen alsof er lineaire, mechanische causaliteiten bestaan. De gegevens die M&E verzamelt passen dan in een objectief/positivistisch paradigma. Anders ligt dat bij wat we “organisch” en “ecologisch” genoemd hebben. Bij organisch zijn de samenhangen tussen sturen en effecten zoals bij een organisme, terwijl dat bij ecologisch complexer is, te vergelijken bij het samenleven van veel verschillende organismen.

Bij V&S is het heel belangrijk om naar “evidence” te zoeken terwijl het bij L&W gaat om veranderingen tot stand te brengen.

Het schema in figuur 1 heeft het afgelopen jaar gestalte gekregen en het zal komend jaar als basis gebruikt worden binnen het M&E-projectteam voor de onderbouwing van de werkzaamheden. Die werkzaamheden zullen voor 2009 de volgende drie aandachtsvelden omvatten:

- De vraag van DK naar meting van de effecten van de inzet van vakdepartementale onderwijsgelden (KIGO, Impuls, e.d.).

- De vraag van GKC-programma- en projectteams om binnen hun eigen context te bouwen aan een voor hen passende M&E-benadering.
- Een onderbouwing van een M&E-systematiek die is toegesneden op kennisarrangementen. Zo'n onderbouwing is nodig voor het M&E-projectteam om met één benadering op te treden die door alle teamleden gekend en gedeeld wordt.

### M&E van GKC, prestatiemeting

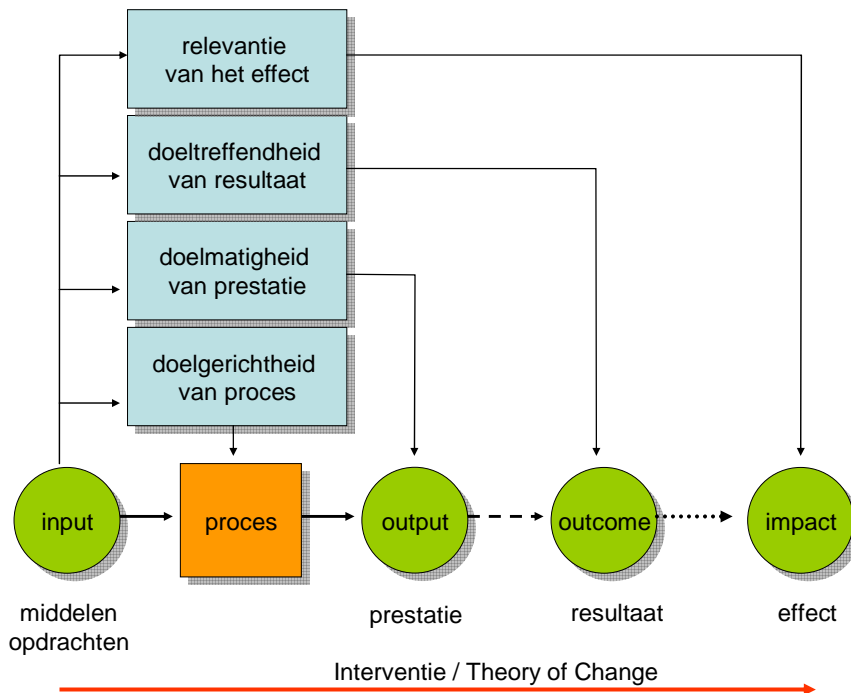
We gaan ervan uit dat de aanloop van de GKC-activiteiten grotendeels achter de rug is en dat er nu gekeken kan worden naar bereikte resultaten met het doel om te verantwoorden aan de politiek en te communiceren naar stakeholders. Daarnaast heeft DK de behoefte aan sturing en toezicht. De insteek van deze paragraaf is dan ook die van prestatiemeting (performance).

Prestatiemeting heeft vooral als doel om materiaal te leveren voor sturing (intern) en verantwoording (extern). Bovendien ontstaat er transparantie en meer duidelijkheid met betrekking tot de verantwoordelijkheden van betrokken partijen. Daarnaast geeft prestatiemeting de mogelijkheid aan programma- en projectteams om aanpakken bij te stellen of te herzien. Prestaties worden uitgedrukt in het schema van output-outcome-impact gekoppeld aan input. Beleidsmakers hanteren bij de relaties in het output-outcome-impact schema een beleidstheorie; elke programma heeft iets dergelijks en wel een programmatheorie. Het gaat telkens om bereikte doelen, in relatie tot ingezette middelen, met in achtneming van (veronderstelde) relaties.

In de BO-09 systematiek heeft een KA drie soorten resultaten: output, outcome en impact (in het Nederlands soms aangeduid met resp. prestatie, resultaat en effect). M&E wil een aantal vragen beantwoorden met betrekking tot de resultaten:

- Doelgerichtheid van het proces (monitoring).
- Doelmatigheid van de ingezette middelen in relatie tot de output.
- Doeltreffendheid van de outcome; is de doelgroep bereikt.
- Relevantie van de impact, levert de uitkomst een bijdrage aan maatschappelijke doelen.

Het verband tussen de verschillende soorten prestaties wordt beschreven in een Theory of Change of een interventielogica.



*Figuur 2, M&E van prestaties, resultaten en effecten.*

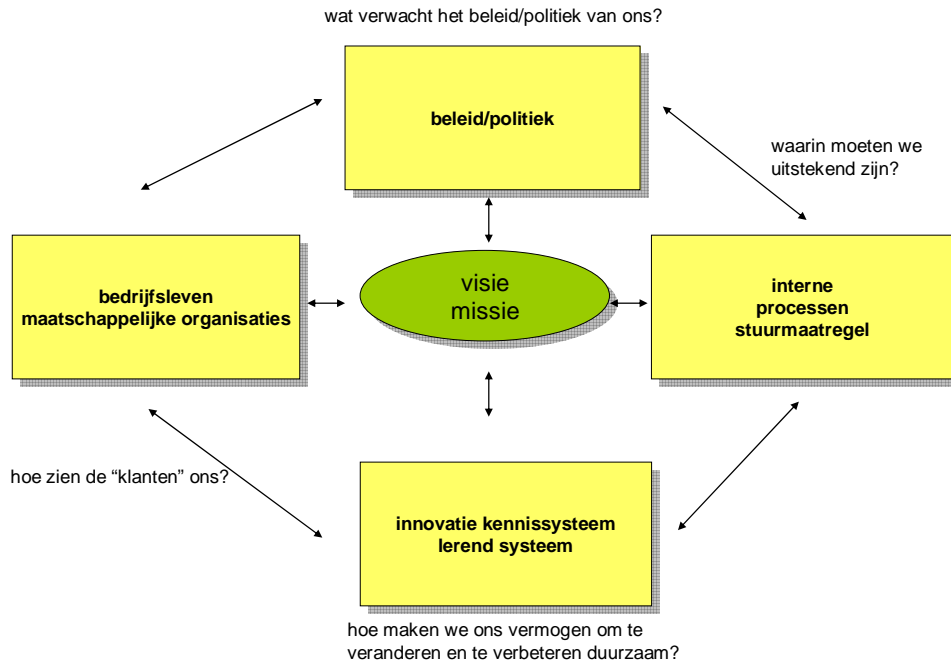
Bij het inrichten van het proces (GKC en de programma's) gaat de aandacht naar de doelgerichtheid. Voor de GKC wordt die gerichtheid op het doel weergegeven door 5 KSF's: betrokkenheid bedrijfsleven (vraagsturing), maatschappelijke waarde van kennis, regionale inbedding, gemotiveerde deelnemers en aantrekkelijk leren. Of doelen ook werkelijk gehaald zijn wordt achteraf bekeken aan de hand van prestatie-indicatoren. Uiteraard is er een verband tussen KSF's en KPI's (key performance indicators). Binnen de context van de GKC is V&S gericht op niveau LNV-DK en GKC, L&W is gericht op niveau programma's en projecten.

De effecten van de interventies (kennisarrangementen in de vorm van programma's en projecten) brengen we onder in vier resultaatgebieden. Het is belangrijk om de resultaatgebieden goed aan te duiden om daarmee een evenwichtige beoordeling van inzet van middelen en van activiteiten te kunnen komen. De keuze voor de gebieden is gemaakt op basis van literatuuronderzoek over "balanced scorecard".

Bij het verzamelen van gegevens over de resultaatgebieden moet de bedoeling van M&E steeds in de gaten worden gehouden; anders gezegd wat wil men met de informatie gaan doen. Bij verantwoorden: wie wil wat weten? Bij sturen: welke opvattingen en mogelijkheden hanteert men bij sturing? Enz.

### Evenwichtige resultaatgebieden.

Zowel GKC als afzonderlijke programma's hebben visie/missie/strategie beschreven. Voor duurzaam succes beschouwen we vier resultaatgebieden, perspectieven van waaruit naar succes gekeken kan worden. Wanneer die perspectieven aan de visie/missie gekoppeld zijn dan beschrijven we niet slechts prestaties uit het verleden, maar dan zijn prestaties ook gericht op duurzame toekomstige ontwikkelingen.



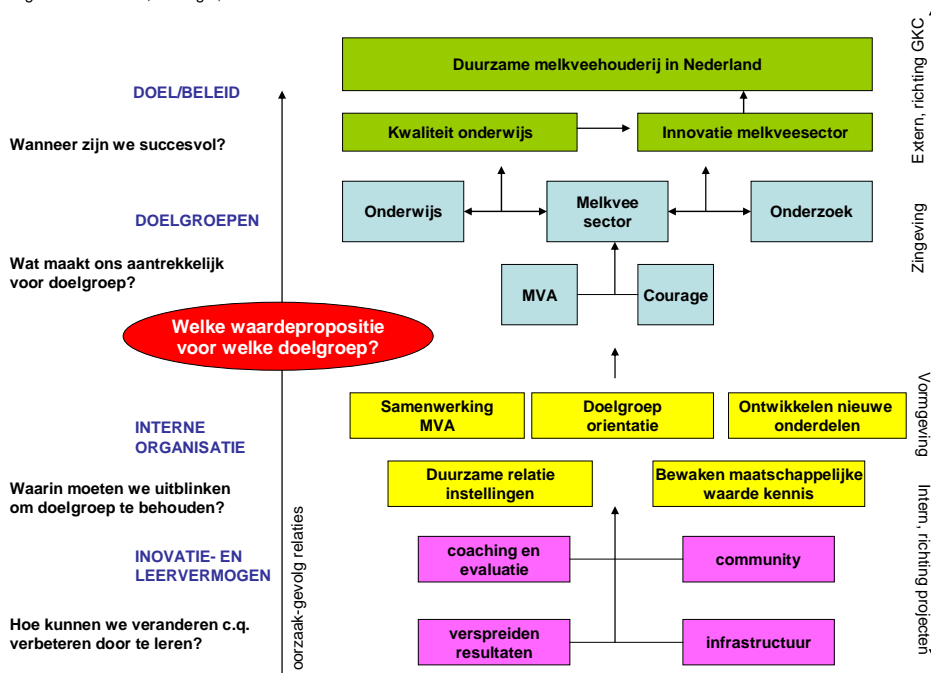
Prestatievelden van bijvoorbeeld KIGO

Figuur 3, resultaatgebieden voor resultaatmeting

De relatie tussen de resultaatgebieden wordt weergegeven in een strategy map, een grafische weergave van de programmatheorie die het theoretische concept weergeeft op basis waarvan interventies (programma's) ingezet worden.

Een voorbeeld van strategy map (voor A-programma melkveehouderij).

Programma melkvee, strategie, BO-09



Figuur 4, voorbeeld van een strategy map

In elk van de vier resultaatgebieden kunnen we de informatiebehoefte aangeven (wat zouden we willen weten in relatie tot het doel) en de informatievraag (welke gegevens willen we vanuit de activiteiten zoals programma's en projecten) van de partij die wil evalueren. Vanuit de gegevens (kwalitatief of kwantitatief) kunnen we prestatie-indicatoren samenstellen.

Informatiebehoefte	Informatievraag	Informatieaanbod	Prestatie-indicator
--------------------	-----------------	------------------	---------------------

### Prestatie-indicatoren

Bij het meten van prestaties in de onderscheiden resultaatgebieden hanteren we het “input throughput output outcome impact model”. Output-outcome-impact geven dan in elk gebied het soort prestatie aan. Voor elk van die drie prestaties is een informatiebehoefte en een informatievraag die resulteert in prestatie-indicatoren. Het ontwikkelen van die indicatoren is een cyclisch proces dat regelmatig herhaald moet worden. Belangrijke eisen zijn validiteit en betrouwbaarheid. Voor vergelijking in de tijd moet er een zekere stabiliteit zijn en voor vergelijking met soortgelijke situaties zal een benchmark met referentiewaarden nodig zijn.

Bij het bepalen van de indicatoren wordt de GQM-aanpak gevolgd, goals-questions-metrics. Wat zijn de doelen, hoe kan ik die bereiken en hoe meet ik dat?

De informatievraag aan de informatieleverancier (de GKC-programma's) moet:

- Duidelijk zijn.,
- Draagvlak hebben doordat men de zin ervan inziet,
- Representatief zijn voor de activiteiten en de daaruit volgende prestaties,
- Stabiel zijn in de loop van de tijd
- Onderscheidend zijn in signalerende verklarende-exogene grootheden.

De volgende eisen worden gesteld aan prestatie-indicatoren:

- Doelgericht, op beoogde effecten en toekomstgericht
- Eenheid, heldere consistente definities
- Validiteit, meten wat je pretendeert te meten
- Objectief, neutraal, niet politiek manipuleerbaar
- Transparant, basis helder en betrouwbaar
- Nauwkeurig, niet te nauwkeurig willen, ontwikkelingsrichting aangeven
- SMART, specifiek (niet te abstract, betekenisvol), meetbaar, acceptabel (voor degenen die getoetst worden), realistisch (haalbaar), tijdgebonden.
- Beïnvloedbaar, de prestatie-indicatoren moeten effecten betreffen waar de programma's en de GKC ook daad-werkelijk invloed op hebben. Niet beïnvloedbare factoren kunnen wel gemeten worden als zijnde verklarende groot-heden voor behaalde effecten, maar niet als maatstaf voor geleverde prestaties.

Bij een M&E-systematiek speelt ook de implementatiestrategie een rol. Hoe te bereiken dat partijen baat hebben bij prestatiemeting? Zonder administratieve lastenverzwaring.