

Door: Harold van Garderen

Datum: versie 1.7 - 14 december 2023



Whitepaper “Versterken invloed van inwoners op beleid in het sociaal domein”

Samen evalueren als verbinding tussen uitdagend besturen en maatschappelijk verantwoord en van publieke goederen

Voorwoord

De grote decentralisaties in het sociale domein rond 2015 hebben geleid tot een zwaardere belasting van gemeenteraden. Zijn merken dat hun informatiepositie onvoldoende is om voor het vervullen van hun kerntaken kaders stellen, controleren en volksvertegenwoordiging.

Het gevoelde hiaat kan kort worden omschreven als “veel cijfers, geen inzicht”. Met name grip op de eigen organisatie, structureel zicht op uitvoering en inzicht in de impact van publieke middelen op het welzijn van inwoners worden als ontoereikend ervaren.

Het is verder helder dat de invloed van inwoners op beleid in het sociaal domein te laag is. In dit document verkennen we welke vorm van burgerparticipatie deze invloed zou kunnen versterken.

Omdat uit onderzoek [1] bekend is dat de bekendste vormen van burgerparticipatie, (zoals inspraakavonden, cliëntervaringsmetingen, overlegtafels en G1000) **geen** invloed hebben op beleid, doen we hier een bredere verkenning.

We richten ons daarbij vooral op *samen evalueren*, een vorm van burgerparticipatie die continue en grootschalig zicht geeft op de impact van beleid door de ogen van cliënten (eigenlijk inwoners) én medewerkers van overheid en (zorg)aanbieders.

Tevens helpt samen evalueren organisaties de impact van de uitvoering maatschappelijk te verantwoorden. De vraag die we hier bespreken kan als volgt geformuleerd:

‘Hoe kan samen evalueren helpen om inwonerparticipatie te versterken en de informatiepositie van de raad te verstevigen en de besturingswijze daarop aan te passen’

Tijdens gesprekken die hierover gevoerd zijn bleek ook dat hierachter het besef schuil gaat dat er (nog) te weinig aandacht is voor de ervaringen van zowel inwoners (het cliëntperspectief) als het zicht en de kennis van medewerkers.

Scope

De scope (reikwijdte) van de bovenstaande vraag is breed. Deze kan in principe alle gemeentelijke domeinen beslaan. Om het concreet te houden beperken we ons tot het sociaal domein.

Dat is niet alleen praktisch omdat de uitdagingen van gemeenten momenteel vooral in dat domein liggen (naast omgevingswet, migratie en ondermijning). Dit is ook logisch omdat vanuit gezin- en inwoner perspectief opgroeien, onderwijs, werk, inkomen, inclusie, armoede, veiligheid, enzovoort allemaal met elkaar verbonden zijn en elkaar dus beïnvloeden.

Omdat samen evalueren al het meest zijn toegepast voor jeugdzorg, jeugdhulp en gezinsondersteuning gebruikt dit adviesrapport het jeugd domein als illustratie. Dit document kan verder gebruikt worden als input voor discussie over de verordening en afbakening Jeugdhulp.

Sterker nog, de inhoud kan meegenomen in de diagnose en advisering over het geheel van wetten, burgemeester & wethouders de gemeenteraad, de ambtelijke organisatie, verordeningen, zorg/hulp/ondersteuningslandschap, inkoop & contractmanagement, aanbieders, uitvoering, verantwoording, informatievoorziening en onderzoek.

Omwille van beknoptheid en leesbaarheid is de inhoud van dit whitepaper echter beperkt tot de hoofdlijnen die nodig zijn om de adviezen te onderbouwen. We hanteren daarbij het pyramide principe: eerst de adviezen en deze daarna onderbouwen.

De hoofdlijnen vindt u daarom in de samenvatting op de volgende pagina. Daarna volgen korte hoofdstukken over zicht op impact, burgerparticipatie, uitdagen besturen, samen evalueren en tenslotte maatschappelijk verantwoorden.

Het whitepaper eindigt met beknopte referenties en colofon. In de bijlage werken we tenslotte nog een aantal veelvoorkomende misverstanden weg.

Kernadviezen aan gemeenteraden

Stel uitdagingen centraal

Ga besturen vanuit wat wetten beogen

Vraag om warme informatie

Die zicht geeft op wat publiek geld doet

Breng checks & balances aan

Door een warm-koude informatiefunctie te integreren in de organisatie

Bestuur op bedoeling

Baken af op morele gronden. Versterk wat goed doet. Stop waar leed word toegevoegd

Samenvatting

Adviezen

De onderstaande adviezen leiden samen tot het verkleinen of zelfs dichten van de kloof tussen burger en overheid:

1. Omarm uitdagend besturen boven doelsturing omdat dit ruimte geeft aan de uitvoering om te doen wat nodig is.
2. Baken het sociaal domein en jeugdhulp niet af op inhoud, regel alleen het hoogst noodzakelijke in een verordening.
3. Krijg zicht op betekenis en impact van publiek gefinancierde diensten in het sociaal domein middels warme informatie (betekenis, interactie, impact) naast de bestaande koude informatie (productie, geld, demografie).
4. Stop met gescheiden klant/inwoner en medewerker tevredenheidsmetingen. Implementeer samen evalueren om de kennis, kunde en toezichtkracht van zowel inwoners als medewerkers in de uitvoering te benutten waardoor één stroom warm-koude informatie ontstaat.
5. Verrijk de verantwoordingsprocessen/dialogen vanuit toegang en aanbieders met warme informatie uit samen (narratief) evalueren om de betekenis en impact van publieke voorzieningen zichtbaar te maken van werkvloer tot democratie.
6. Zorg dat de toegang overzicht krijgt en regie kan voeren over alle dienstverlening en het zorg/hulp/ondersteuningslandschap.
7. Zorg voor *checks and balances* door de koude informatiestroom te laten instromen in de warme informatiestroom te. Zorg ook voor een gelijke informatiepositie voor Raad en B&W.
8. Stel als Raad en B&W samen vast welke zorg, hulp en ondersteuning wel en niet bijdraagt en bestuur daarop. Baken daarmee af. Zo ontstaat gezamenlijke besturing op het morele.

Diagnose

1. De huidige informatiepositie van de raad is onvoldoende om haar kaderstellende, toezichthoudende en volksvertegenwoordigende taak naar behoren uit te voeren:
 - Er is geen zicht op hoe de kaders in de praktijk staan.
 - Er is geen informatie over de zorgplicht van de gemeente, de kwaliteiten van het zorglandschap en over warme effecten van beleid op toegang, aanbieders, professionals en inwoners.
 - De omgang van gemeenten (duizenden inwoners) en de informatievoorziening sluiten niet op elkaar aan. Raadsleden zijn afhankelijk van anekdotische signalen (email, bezoeken, telefoon) om hun vertegenwoordigende rol naar inwoners en medewerkers te vervullen. Er is een structurele oplossing nodig.
2. Hetzelfde geldt voor B&W. Ook hen ontbreekt het zicht op de impact en betekenis van publiek gefinancierde (en ook ingekochte) diensten in het sociaal domein.
3. De huidige informatiepositie is te karakteriseren als koud. Er is alleen zicht op de productie, financiën, KPI's, demografische en instrumentele kwaliteit.
4. Hierdoor is een situatie ontstaan waarin de sturing in het sociaal domein in het algemeen - en de jeugdzorg in bijzonder - gedreven wordt door koude data. Dit zorgt voor een machtsverstoring en een democratisch tekort.
5. Er is geen structureel zicht op het realiseren van het wettelijke oogmerk (uitdaging, opgave) en zorgplicht. Zicht op de warme/ menselijke aspecten - het goede (en het leed) van medewerkers in de zorg, de kinderen/jongeren/gezinnen en de gemeenschap - ontbreekt.
6. De uitdaging zoals te vinden in memories van toelichting is ten onrechte niet de basis voor besturing. Deze uitdaging laat zich niet vangen in meetbare doelen (meten) maar is wel samen te evalueren.

Infographic

Onderstaande infographic toont een overzicht. Het laat zien hoe B&W en Raad samen uitdagend kunnen besturen op basis van warme informatie.

Door grootschalige en continue gezamenlijke evaluatie (narratieve burger/medewerker participatie) wordt zichtbaar het echt gaat in de praktijk/samenleving en of het zorglandschap de zorgplicht invult.



¹ Het zorglandschap wordt gevormd door de maatschappij. Niet door de optelsom van aanbieders. Hier liggen kansen voor gemeenten om e.e.a. betaalbaar te houden en toch te voldoen aan de zorgplicht.

² De dialogen tussen cliëntenraden, zorgbestuurders, regievoerders, inkopers, beleidsmakers en Raad/B&W worden allemaal getriadiseerd door de warme informatie die ontstaat als de bedoeling door het Samen Evalueren zichtbaar is geworden

³ Afbakenen op inhoud en productsoort is wettelijk niet toegestaan van uit de zorgplicht, het mag en kan wel op basis van het morele criterium "doet het goed of niet". Dat is wel samen (narratief) evalueerbaar. Niet met KPI's meetbaar.

Burgerparticipatie

Er is een sterk gevoelde behoefte aan meer burgerparticipatie om de kloof tussen overheid en burger te dichten. Tjeenk Willink wijst er al decennia op dat de overheid de burger wantrouwt, reduceert tot consument waardoor burger en overheid tegenover elkaar komen te staan. Veel burgerparticipatie trajecten richten zich op het mee laten doen van inwoners aan beleidsvorming, denk aan de inspraakavonden of G1000. De daadwerkelijke invloed dan dergelijke initiatieven op beleid blijkt vervolgens miniem [1].

In het sociaal domein zit de pijn niet in het beleid maar in de uitvoering. Landelijke en lokale overheden hebben weinig zicht op en aandacht voor uitvoering. Tot voor kort was het ook niet mogelijk om daar anders dan op anekdotisch of incidentniveau zicht op te krijgen.

In plaats van inwoners mee te laten denken over beleid kunnen we inwoners (zowel cliënten als professionals) **direct betrekken** bij de evaluatie van de uitvoering door hen te laten vertellen over en te duiden waar jeugdhulp/zorg goed doet en waar niet.

*De vertellers worden als het ware **onderzoekers** door zowel hun observaties/ervaringen als antwoorden op vragen daarover te beantwoorden. De vertellers zijn daarmee ook **toezichhouders** omdat er steeds vertellers in het systeem aanwezig zijn en zij hun ervaringen **24/7** kunnen delen.*

De inwoners (en medewerkers) meten niet, zij merken op. En de betekenis die zij daar zelf aangeven zit in de warme data. Daarin zitten signalen verborgen over interacties, over de betekenis van zorg en over de impact op mens en maatschappij. Oftewel het relationele, het morele en het contextuele. Precies wat niet zit in koude (“objectieve”) informatie.

Wat betekent dit voor de Raad?

Het vragen om warme informatie door de Raad zorgt ervoor dat samen evalueren op gang komt. Hierdoor krijgen alle inwoners

samen invloed op het beleid waardoor de **kaderstellende** taak van de raad een nieuwe en krachtige vorm krijgt.

Een neveneffect is tevens dat de raad haar taak om **volksvertegenwoordiger** kan invullen op een schaalgrootte die past bij onze maatschappij. Zij zijn hiervoor niet langer afhankelijk van email en individuele gesprekken of bezoeken.

Het beschikbaar komen van warme informatie is ook van belang voor de **controlerende** taak. De Raad maakt zo gebruik van de onderzoeks- en toezichtscapaciteit die in de samenleving aanwezig is en heeft dan eigen onderzoekscapaciteit nodig om deze warme data, warme data patronen en warme informatie te duiden.

De combinatie van warme informatie en onderzoekscapaciteit zorgt dat de Raad een evenwichtige informatiepositie heeft. Die positie is de basis voor goede verantwoordingsdialogen met B&W.

De Raad kan dan meer op het proces zitten en minder op de inhoud. Het gaat hierbij om vragen als:

- Zijn de vertelnetwerken op orde?
- Komt alles in beeld via de warme informatie?
- Op welke patronen en signalen acteert de wethouder?
- Wat is de vastgestelde bedoeling (wat doet het echt)?
- Welke bijsturing van de uitdaging is nodig?
- Zien we de effecten van die bijsturing in de warme informatie?

Meer informatie en aantal specifieke voorbeeldtrajecten voor het sociaal domein staan [hier](#). En voor gemeenten die liever generieker starten met horen wat de samenleving zegt over alle beleidsterreinen is er [G10000](#).



Het gaat niet meer om wat ú wilt weten van mensen
Het gaat om wat mensen willen dat u wéét

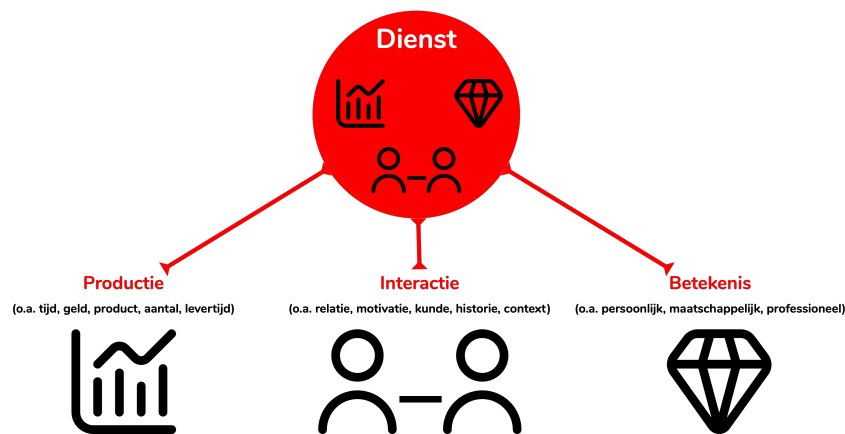
- Voorwoord
- Samenvatting
- Zicht op impact
- Burgerparticipatie
- Uitdagend besturen
- Samen evalueren
- Maatschappelijk verantwoord
- Referenties
- Colofon
- Bijlage: misverstanden

Zicht op impact

Er wordt vaak gesproken over het sociale domein als ware het een optelsom van aanbieders, producten, wachtlijsten, kwaliteitscriteria, outputmetingen, key-performance indicatoren, contracten, budgetten en operationeel beheer.

Cijfers over deze productie en beheersaspecten geven echter maar gedeeltelijk zicht op de volledige betekenis van (jeugd)zorg, hulp- en ondersteuningsdiensten. Zo wordt bijvoorbeeld de betekenis van werkdruk en wachtlijsten gedeeltelijk zichtbaar in verloop van personeel of het aantal crisissen dat ontstaat of verdwijnt terwijl mensen op een wachtlijst staan.

De literatuur over (zorg)diensten [3] zegt dat de betekenis van diensten bestaat uit drie aspecten:



Naast de productieaspecten, zijn interactie tussen mensen (bijvoorbeeld relatie, motivatie, kennis, historie, context) en betekenis (persoonlijk, professioneel, maatschappelijk) van belang. Waar productieaspecten gedeeltelijk te meten zijn en uitgedrukt kunnen worden in koude cijfers en grafieken, lukt dat niet met interactie en betekenis. Die worden alleen zichtbaar als mensen **vertellen** over hun werk, hoe ze mensen helpen, over de zorg die ze krijgen, hoe die traplift hen helpt om weer een inclusief leven te lijden, wat die uithuisplaatsing met hen gedaan heeft, enzovoort.

In het hoofdstuk Samen Evalueren wordt uitgelegd hoe de interactie en betekenis zichtbaar wordt gemaakt. Hier is het afdoende om te weten dat de vertelde verhalen en de data over interactie en betekenis zogenaamde **warme data** is. Dat is data die iets zegt over de (dynamische) **samenhang** van het sociaal domein en de zorg, hulp en ondersteuning die daar geboden wordt.

Koude en warme data en informatie

In het voorgaande zagen we dat als mensen vertellen over hun ervaringen dat er dan naast koude data ook warme data ontstaat. De koude data wordt meestal door een inkoop/contractmanagement organisatie verzameld. Zij krijgen een opdracht en sluiten contracten met aanbieders. Gedurende de uitvoering wordt koude data over uitnutting van budget, KPI's en demografische gegevens verzameld bij aanbieders en na analyse en duiding daarvan als besturingsinformatie geleverd aan B&W en de Raad. Een voorbeeld staat in [2].

De onderstaande figuur toont in blauw de stroom koude data en informatie die de B&W en Raad bereikt. Deze datastroom en informatievoorziening worden vaak beheerd door een Serviceorganisatie.

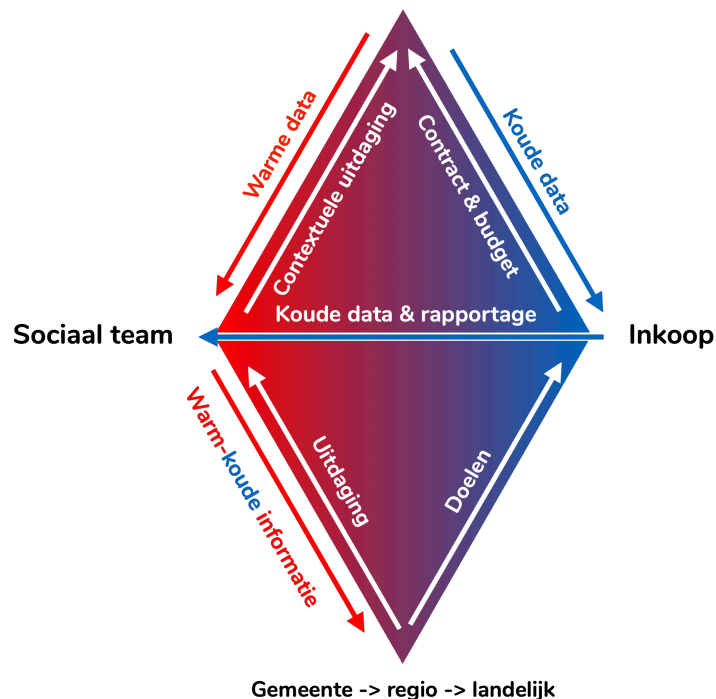
Deze koude informatie is absoluut nodig, maar geeft geen zicht op de betekenis van hulp of zorg en is derhalve ongeschikt om te evalueren of de gemeente voldoet aan de zorgplicht die er wettelijk is of om het zorglandschap te evalueren.

Als dit soort koude data de voornaamste informatiebron is voor de raad, ontbreekt bij alle partijen inzicht in de betekenis en impact van hulp en zicht op praktijken (dat wat er echt gedaan wordt).

Dientengevolge gaat de **besturing** dan plaatsvinden op basis van deze koude informatie. Het democratische proces (maar ook de besturing van aanbieders, inkoop en contractmanagement) richt zich op de beschikbare informatie en gaat het sociaal domein besturen als ware het een productiesysteem met een financieel plaatje. De discussie gaat over geld, wachtlijsten, functioneren van de toegang en (hopelijk niet al te vaak) excessen bij aanbieders of in de toegang.

- Voorwoord
- Samenvatting
- Zicht op impact
- Burgerparticipatie
- Uitdagend besturen
- Samen evalueren
- Maatschappelijk verantwoord
- Referenties
- Colofon
- Bijlage: misverstanden

Sociale basis, hulp, ondersteuning (1e lijn) & zorg (2e lijn)



Aan de linkerzijde van dezelfde figuur zien we dat er ook een opdracht gegeven wordt aan wijk- en/of jeugdteams. Zij verzorgen o.a. de toegang, eerstelijns hulp (gezins- en opvoedondersteuning), maatschappelijke ondersteuning en casusregie.

Door de aard van het werk hebben de medewerkers veel contact met kinderen, jongeren, gezinnen en ouders. Zij horen letterlijk de verhalen aan en hebben zicht op de betekenis van het werk dat zij doen.

Zij hebben dus (evenals aanbieders) toegang tot de warme data waarover eerder gesproken werd. Daarom ligt het voor de hand om de verantwoordelijkheid voor het beschikbaar komen van warme data neer te leggen bij de uitvoering. Overigens ook voor inwoners die zijn doorverwezen naar zorgaanbieders. Dat levert warme regiedata.

Door alle cliënten en alle betrokken professionals ervaringen te laten delen over waar hulp wel of niet goed deed komt de bedoeling (impact, betekenis) van het systeem in beeld. **Bedoeling als wat het systeem echt doet** en niet wat het zegt dat het doet.

Op basis van de warme data [4] kan zowel het hulpsysteem geëvalueerd worden als het zorglandschap. Gaten (ontbrekende zorg/hulp) en overlap worden immers zichtbaar en bespreekbaar. Ook wordt zichtbaar welke hulp/zorg wel goed doet en welke niet.

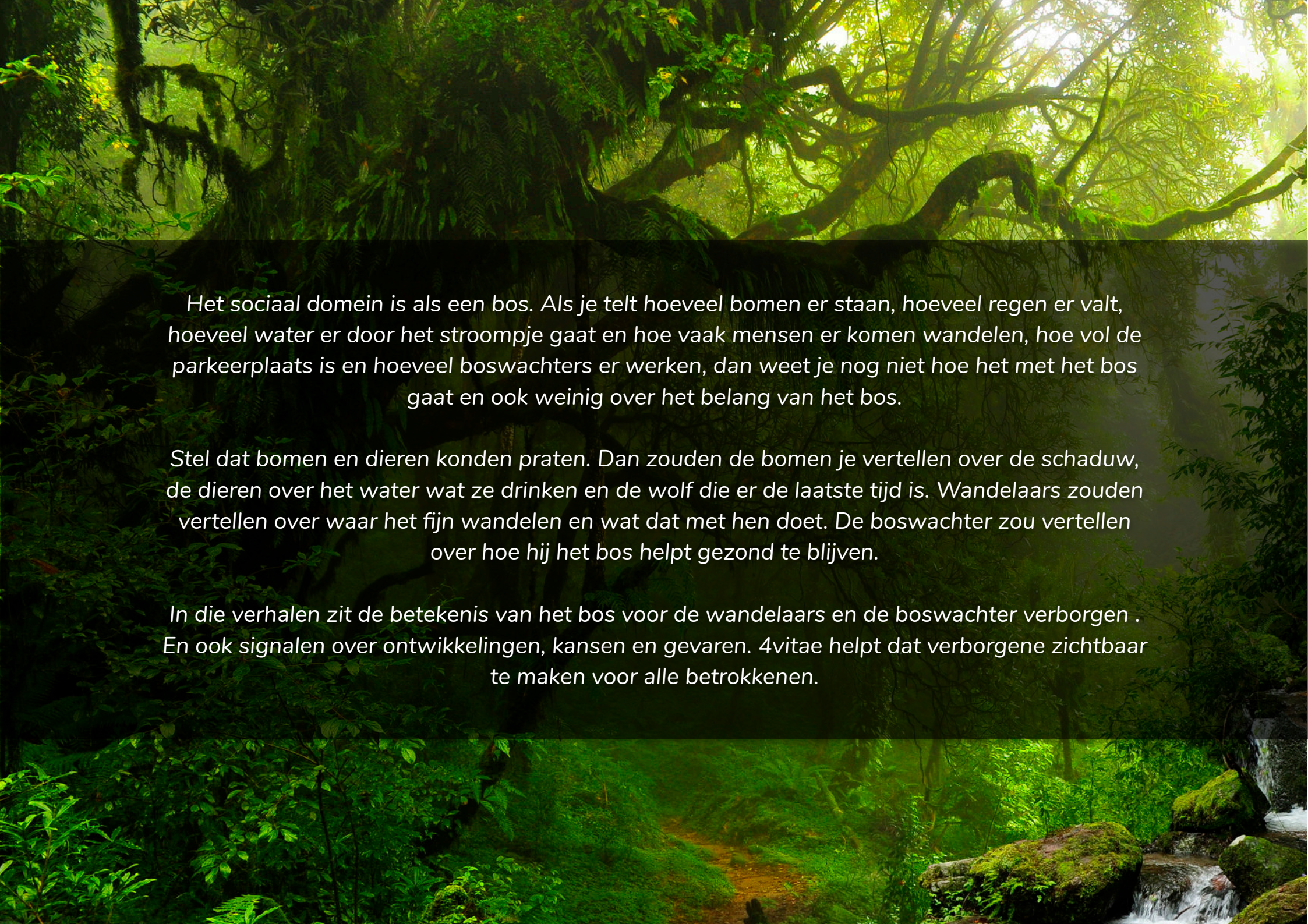
Koude data is ook nodig voor een goede evaluatie. Daarom gaat deze via de pijl van rechts naar links. Zo ontstaat een nieuwe vorm van check & balances die zorgt voor balans tussen sturen op doelen en besturen op opgaven in het systeem.

Er kunnen per gemeente praktische redenen zijn om te starten met bijvoorbeeld het jeugd domein off Wmo. Uiteindelijk kan er een zelfde model ontstaan voor het hele sociale domein.

Wat betekent dit voor de Raad?

Om zicht te krijgen op de uitwerking van de besteding van publieke middelen zijn drie aanpassingen het meest vitaal:

- Kies een onderzoek/evaluatie methodiek die ook de interactie en betekenis van publieke diensten in het sociaal domein zichtbaar maakt.
- Integreer CEO (cliënt/inwonerervaring), MTO (medewerkertevredenheid), KM (burgerparticipatie, kennismanagement), BVE (beleidsvorming en evaluatie) en toezicht in één proces.
- Integreer warme en koude data/informatie zodat goede checks & balances ontstaan in bovengenoemd proces én de informatievoorziening voor het “goede gesprek” tussen de Raad en B&W.



Het sociaal domein is als een bos. Als je telt hoeveel bomen er staan, hoeveel regen er valt, hoeveel water er door het stroompje gaat en hoe vaak mensen er komen wandelen, hoe vol de parkeerplaats is en hoeveel boswachters er werken, dan weet je nog niet hoe het met het bos gaat en ook weinig over het belang van het bos.

Stel dat bomen en dieren konden praten. Dan zouden de bomen je vertellen over de schaduw, de dieren over het water wat ze drinken en de wolf die er de laatste tijd is. Wandelaars zouden vertellen over waar het fijn wandelen is en wat dat met hen doet. De boswachter zou vertellen over hoe hij het bos helpt gezond te blijven.

In die verhalen zit de betekenis van het bos voor de wandelaars en de boswachter verborgen. En ook signalen over ontwikkelingen, kansen en gevaren. 4vitae helpt dat verborgene zichtbaar te maken voor alle betrokkenen.

Uitdagend besturen

Diensten in sociaal domein zijn goederen die betaald worden uit publieke middelen. Dat doen we als maatschappij vanuit een maatschappelijke uitdaging. Die uitdaging is waar het om gaat en het realiseren van die uitdaging helpt ons een goede maatschappij zijn.

Uitdagend besturen is gericht op het realiseren van de (democratisch gestelde) uitdaging. Dat vraagt om te evalueren waar de uitdaging wel/niet wordt gerealiseerd en om het systeem aan te passen waar bedoeling (dat wat het systeem echt doet) en uitdaging van elkaar verschillen.

Daarvoor is een evaluatiefunctie nodig om maatschappelijk te verantwoorden en uitdagend te besturen met zowel koude als warme data en informatie.

De maatschappelijke uitdaging uit de memorie van toelichting bij de jeugdwet:

'Alle kinderen moeten gezond en veilig kunnen opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen participeren in de samenleving. Ouders zijn hiervoor eerst verantwoordelijk. De overheid komt in beeld als dit niet vanzelf gaat.'

Wat direct opvalt aan deze uitdaging dat deze zich niet laat meten of vertalen in doelen, maar wel laat evalueren. Steeds is vast te stellen of wordt bijgedragen aan de maatschappelijke uitdaging of niet. De uitdaging ligt daarmee boven productiedoelen, procesnormen of beroepsnormen.

Deze manier van besturen zorgt ervoor dat hulp of zorg niet wordt gereduceerd tot dat wat de professional doet, maar dat het echt gaat om hoe zorg/hulp uitwerkt voor burger en maatschappij [7].

Het maakt ook duidelijk dat jeugdhulp meer is dan een matchingsvraagstuk, waar vraag en aanbod gekoppeld worden. Het denken in matching reduceert de burger tot consument en de overheid tot leverancier en financier. Dat drukt waar het echt om gaat - de maatschappelijke uitdaging - buiten beeld.

Procesindicatoren zijn belangrijk, maar zijn hulpmiddelen, ze geven signalen maar zijn niet het doel zelf. Zo is het goed om wachtrijen te bemeten, maar zegt dat nog niet wat het betekent om te moeten wachten of waarom mensen uit wachtrijen verdwijnen. Dat vraagt om extra (warm) onderzoek en extra duiding. Hetzelfde is waar voor indicatoren die volumes meten. Die zijn belangrijk om zorg/hulp te organiseren, maar die volumes zeggen weinig over wat de zorg/hulp doet.

Het leunen op doelen was eerder logisch want ze konden makkelijk gemeten worden en er was gewoon niet meer. Met het beschikbaar komen van warme informatie kan er worden opgemerkt. De productie kan dan georganiseerd en gestuurd worden met koude informatie, de impact en betekenis ervan met warme informatie. Het geheel met de combinatie.

Tenslotte, ook het evalueren van het zorglandschap vraagt om zowel koude informatie (hoeveelheden en wat kost het) als warme informatie (doet het goed?, welke gaten zitten er in het zorglandschap?)

Wat betekent dit alles voor de Raad?

De Raad kan zorgen dat de maatschappelijke uitdaging leidend wordt (kaderstellende rol) en dat (samen) geëvalueerd wordt hoe zorg/hulp uitwerkt.

Het gaat om het blame free vaststellen van de bedoeling en daarna stappen te zetten om dichter bij het realiseren van de uitdaging te komen. Beleidsvorming en uitvoering raken zo weer gekoppeld.

Uitdagend besturen zorgt ervoor dat er zowel onderzoekend vermogen, als oplossend vermogen als adaptief vermogen (het systeem aanpassen aan veranderingen in de maatschappij) ontstaat.

Het onderzoekend vermogen kan uiteraard ook regionaal worden georganiseerd waarna er lokaal (op gemeente en zorgaanbiederniveau) de zorg/hulp geëvalueerd worden.

Evalueren van het zorglandschap vraagt zowel om lokaal als regionaal evalueren. Het is aan de Raad om de gemeente (wethouder en uitvoerende organisaties) op te dragen de besturingslus vanuit de maatschappij aan te brengen.

- Voorwoord
- Samenvatting
- Zicht op impact
- Burgerparticipatie
- Uitdagend besturen
- Samen evalueren
- Maatschappelijk verantwoord
- Referenties
- Colofon
- Bijlage: misverstanden

Samen evalueren

Samen evalueren [6] is een benadering voor participatie waarin het delen (vertellen) van ervaringen de basisdata vormt. Deze ervaringen komen - in tegenstelling tot veel andere benaderingen en methoden - van zowel medewerkers als van inwoners/cliënten/patiënten.

Samen **evalueren** voegt in feite client-ervaringsonderzoek en medewerkerbeleving, kennismanagement en onderzoek naar impact samen tot één proces dat zicht geeft op de **interactie** tussen mensen (zowel collega's als medewerkers en inwoners) als op de **betekenis** daarvan voor alle betrokkenen. Over narratief evalueren bestaan een aantal misverstanden. Deze worden besproken in de Bijlage Misverstanden.

Een continue proces met vier fasen

Samen evalueren is de tegenhanger van de bekende besturingscycles die vooral van binnen naar buiten werkt: doelen stellen, doen, checken, handelen (PDCA).

Samen evalueren werkt van buiten naar binnen in vier fasen:

1. Centraal (links) staat het sociaal domein dat inwoners samen vormen en waarin de gemeente diensten levert (de zogenaamde publieke goederen). Mensen doen daardoor kennis op over hoe het sociaal domein echt werkt.
2. Door mensen (inwoners en medewerkers) (digitaal en bondig) te laten **vertellen** over toegang en uitvoering komt deze kennis beschikbaar. Een los verhaal is echter een individuele ervaring,

een anekdote, een illustratie en daarmee niet geschikt zicht te krijgen op het sociaal domein.

3. Als er echter antwoorden op duidingsvragen bij de ervaring zijn dan blijkt het opeens mogelijk om in die data patronen zichtbaar te maken. De patronen en de signalen daarin zeggen wél iets over wat het systeem doet. Deze data blijkt geschikt als input voor **betekenisgeving** (lees: handelen op basis van **inzicht**).

4. Betekenissen die daardoor ontstaan zijn geschikt als besturingsinformatie. Zowel op het niveau van teams als van de toegang, aanbieders, bij regievoering en als input voor B&W en de Raad. Allen hebben daarbij een driedubbele taak:

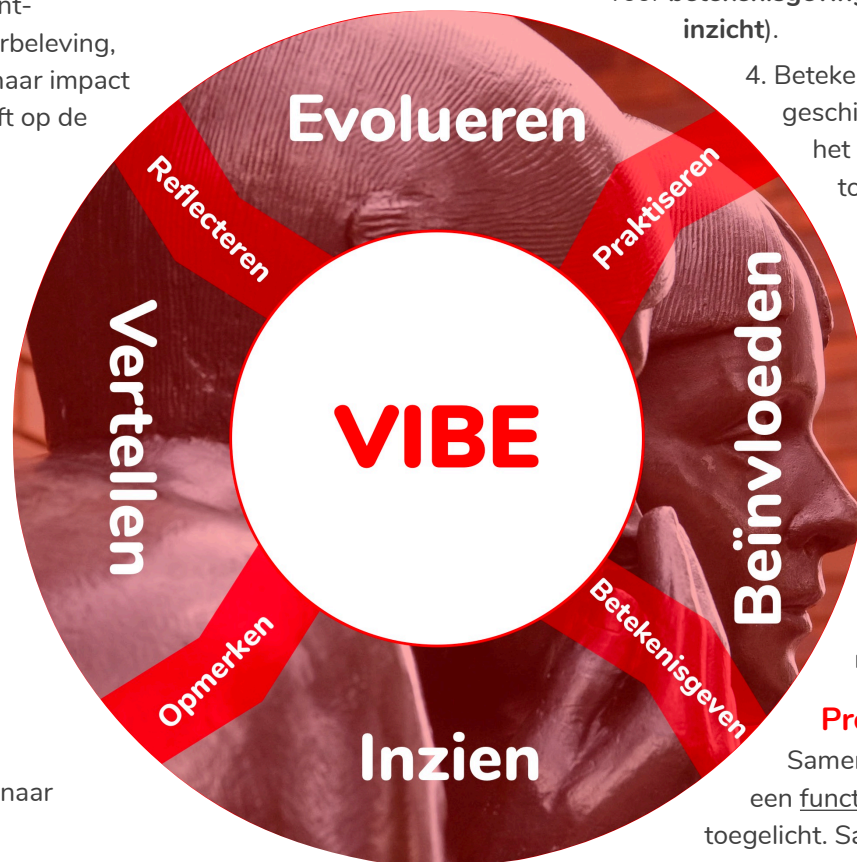
- het vaststellen van de uitdaging in de eigen context.
- het verantwoording nemen voor en besturen van het verschil tussen de geziene bedoeling en gekregen uitdaging.
- het voeren van verantwoordingsdialogen daarover met opgavegevers.

Proces en functie

Samen evalueren is zowel een proces als een functie. Hierboven is het proces toegelicht. Samen evalueren is echter vooral ook een functie die belegd moet worden in de organisatie.

De warme informatiefunctie kan het beste worden belegd in uitvoerende afdelingen omdat zij er voor hun eigen werk belang bij hebben warme informatie data en informatie beschikbaar komt.

Een voorbeeld van warme data waarin betekenis gevonden kan worden staat op de volgende pagina

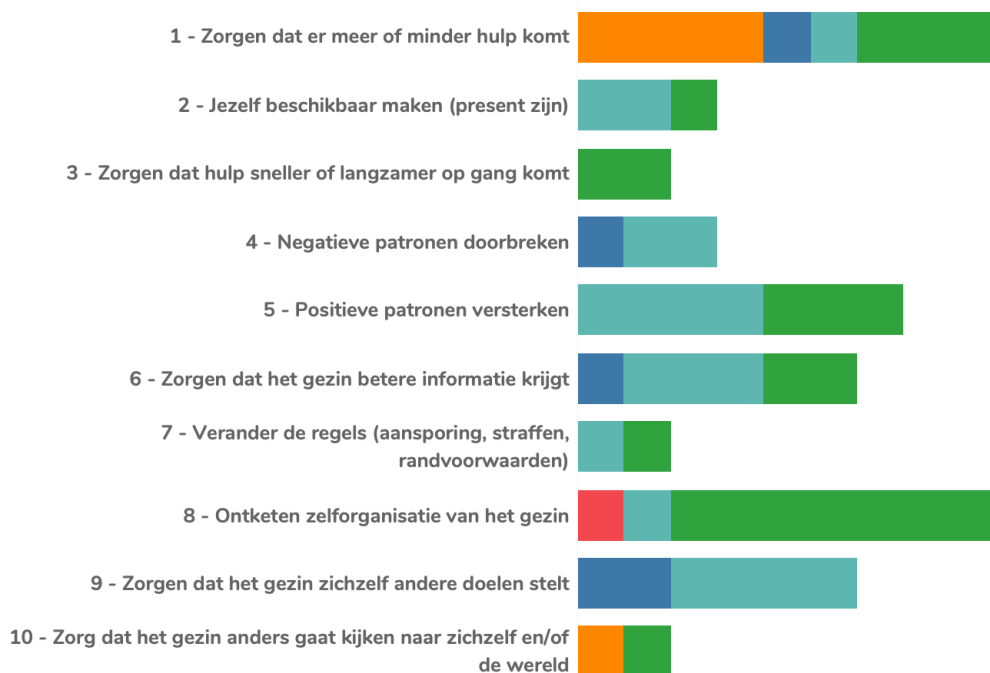


Invloed van interventies en identiteiten binnen het gezin op besparingen

Op deze pagina zijn zelfs antwoorden op 3 vragen gecombineerd: het soort interventie dat de jeugdprofessional toepaste, de verhouding van de identiteiten binnen het gezin en de besparingen die bereikt zijn. Aangezien de kosten van jeugdzorg veel aandacht krijgen is het allereerst opvallend dat in veel casussen forse besparingen worden gemeld (donker groen).

We zien verder links een oranje balk bij "zorgen dat er meer of minder hulp komt". Deze staan voor "het werd iets duurder". Alle oranje stippen vinden we links in de hoek waar één persoon het geheel overheerste. Dit is een aanwijzing dat het bij overheersende personen in een gezin kennelijk lastiger is de kosten te beteugelen. We zien 1 rode stip waar de kosten volledig uit de hand liepen. Kun je dat begrijpen als je de casus leest?

Welk interventie-niveau paste de jeugdprofessional hier toe?



Kies legenda

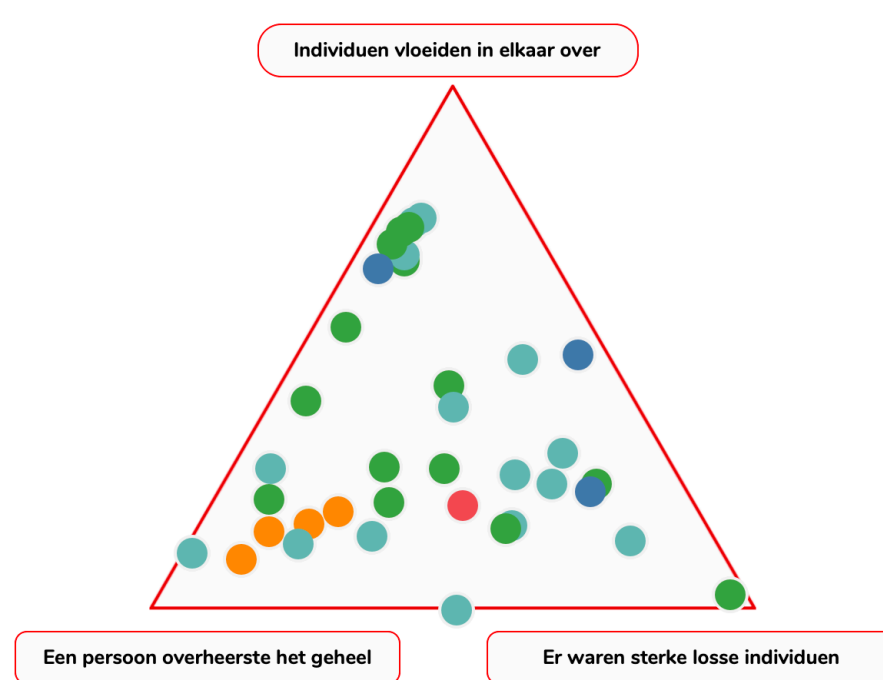
EffectKosten

Legenda


- 1 - Er zijn forse besparingen
- 2 - De besparingen zijn beperkt
- 3 - Er is nauwelijks effect op kosten

- 4 - Het werd iets duurder
- 5 - De kosten liepen totaal uit de hand

Hoe verhielden zich de identiteiten in het gezin bij aanvang van het contact?



Eén scherm van de interactieve maatschappelijke verantwoording van de Stichting Jeugdteams Zuid-Holland Zuid over het Anders Zorgen / Budgetbewust werken programma. Achter alle data (staafjes en bolletjes zitten narratieven (verhalen, ervaringen). Diverse patronen worden zichtbaar. Door deze te evalueren (betekenis ontdekken) ontstaat zicht op de **bedoeling**. Op wat de toeleiding en gezinsondersteuning echt doet.

A woman with blonde hair, wearing a dark jacket over a grey hoodie and dark pants, is walking towards the camera on a city street. The street is paved with light-colored tiles, and long shadows are cast across it. In the background, other pedestrians are visible, and buildings line the street. A semi-transparent dark grey box is overlaid on the image, containing three paragraphs of white text.

De kennis over het verleden van het heden en voor de toekomst zit in de maatschappij. Dit is extra relevant voor het sociaal domein.

Mensen die in een wijk of straat wonen weten daarover altijd meer dan medewerkers en professionals die er werken. Mensen die hulp, zorg of ondersteuning krijgen of geven weten daarover meer dan beleidsmakers en bestuurders.

De waarde van weten komt anno 2021 steeds minder uit een boek, proces of accreditatie. De waarde zit in het wat het systeem doet. Niet wat het zegt dat het doet, en ook niet waarvoor het ontworpen is te doen.

Maatschappelijk verantwoord

Maatschappelijk verantwoord is het proces waarmee de bedoeling (dus wat een organisatie doet met mensen en de maatschappij (in feiten de betekenis van haar handelen)) vanaf de werkvloer (en samenleving zichtbaar wordt gemaakt naar de omgeving.

Let wel, hier staat express niet “bottom-up” maar er staat omgeving om aan te geven dat door het continue karakter van samen evalueren niet alleen die betekenissen en veranderingen daarin het voor een persoon of team of afdeling mogelijk is om vrijwel direct te acteren op veranderingen en dynamiek.

Dit maakt dat het ook mogelijk is om met anderen te overleggen over signalen, trends en veranderingen om zo samen ervoor te zorgen dat de “strevenswaardige utopie” van de uitdaging in beeld wordt gehouden. Het wordt een gezamenlijk streven.

In feite geeft samen evalueren de uitvoering een kennisvoorsprong op de rest van de organisatie (en dat is wederzijds) waardoor de uitvoering door de ruimte die is ontstaan door het omarmen van uitdagend besturen zelfstandig kan handelen. Sterker nog, dat moet als het nodig is.

Dat feit maakt dat het logisch is om verantwoord niet meer te zien als het afleggen van verantwoording over wat is gedaan, maar ook over hoe is omgegaan met signalen, veranderingen en dynamieken. En dan niet alleen vanuit de samenleving, maar ook over eventuele wijzigingen in de eigen unit, andere organisatiedelen of zelfs aanpassingen in de gestelde uitdaging of doelen.

Verantwoord is daarmee geen eenrichtingsverkeer meer maar een dialoog tussen (1) de eigen unit (of organisaties), (2) omgevende units en bovenliggende lagen en (3) de geziene bedoeling.

Het is zaak voor alle partijen om ervoor te zorgen dat een en ander in een sfeer gaat die te kenmerken is als onderzoekend, interactief en zonder verwijten (blame-free). Alleen indien blijkt dat er zaken buiten beeld zijn gehouden of er bewust niet is gehandeld op veranderingen kan daarvan worden afgeweken in het uitsterste geval.

Uiteindelijk gaat het om de vraag hoe er is omgesprongen met de gegeven middelen in relatie tot de maatschappelijke “bijdrage” van de unit. Er staan overigens niet voor niets “” om bijdrage omdat het zaak is ver weg te blijven van oorzaak-gevolg gedachten en meetreflexen.

Uiteraard is op gegeven moment het verantwoord vanuit de uitvoerende units compleet en moeten midden-gremia, directie en de omgeving van de organisatie ook een verantwoordingstraject doorlopen. Dit proces verloopt in grote lijnen als volgt.

- Aanwezig zijn de “betekenis van de uitvoering” in de vorm van een (interactieve) rapportage, cliëntenraad, ondernemingsraad, raad van toezicht of vergelijkbaar, directie en externe toezichthouders.
- De bijeenkomst start met een vraag aan ondernemingsraad en/of cliëntenraad of de bedoeling van de organisatie afdoende in beeld komt in de rapportage.
- Vervolgens geeft de Raad van Toezicht antwoord op de vraag of het proces van het tot stand komen van de rapportage tot tevredenheid stemt.
- Daarna presenteert de directie haar visie op verschillen tussen uitdaging en bedoeling.
- De externe belanghebbenden kunnen naar wens reageren, maar moeten daarbij zich richten op wat zij kunnen bijdragen om geconstateerde verschillen te beïnvloeden of uit te buiten.
- De bijeenkomst gaat vervolgens over in een door 4vitae geleid gesprek over wat men samen afsprekt over vervolgacties. Het gaat daarbij primair over het bereiken van constructieve belangenverstrengeling waarbij belangen van de publieke sector, private sector en plurale sector gebalanceerd worden.

Na de bijeenkomst kunnen externe uitdaginghouders de inzichten en vervolgacties eventueel gebruiken als input voor sectorale of landelijke verantwoordingsprocessen waarin eventueel de uitdaging, doelen en/of middelen worden bijgesteld.

Referenties

1. [G1000. Ervaringen met burgertoppen](#). Michels, Boogaard, Cohen, Smit, januari 2016.
[G1000 onderzoek - De realisatie van democratische waarden bij de G1000 in Groningen en burgertop in Amsterdam](#). Kennisbank Openbaar Bestuur, september 2015.
2. Rapport Data & Duiding Sociaal Domein 2016-2020. Onderzoekscentrum Drechtsteden.
3. Is kwaliteit van diensten te meten? Wat zegt de wetenschap daarover [Blog](#) op 4vitae.nl.
4. Wat is warme informatie? En wat kun je daarmee. [Blog](#) op 4vitae.nl.
5. Initiatieven voor digitale democratie op nationaal niveau. Rathenau Instituut 2020. ([pdf](#))
6. [Working with Stories, in your Community of Organisation](#), Participatory Narrative Inquiry, Cynthia Kurtz, 3rd edition, 2014.
7. Caring Democracy, Joan Tronto, 2013.

Colofon

4vitae helpt publieke, maatschappelijke en commerciële organisaties te besturen met menselijke intelligentie. We helpen hen met het inrichten van drie processen:

- **Uitdagend besturen** zodat organisaties ruimte geven aan medewerkers om te doen wat nodig is.
- **Samen evalueren** waardoor de bedoeling van producten en diensten (wat ze echt doen en de betekenis daarvan) zichtbaar worden.
- **Maatschappelijk verantwoord** om op verschillen tussen uitdaging en bedoeling te acteren en daarop intern en extern te verantwoorden.

Alle diensten en toepassingen van 4vitae zijn en praktisch en wetenschappelijk gefundeerd in systeemkunde, complexiteitskunde, management cybernetica, narratologie en zorgethiek.

Auteur

dr. Harold van Garderen

harold@4vitae.nl

+31 (0) 6 29 09 73 05



Contact

www.4vitae.nl

Kastanjelaan 2-11

3927 AP Renswoude



Het gaat niet om te weten hoe het zit

Het gaat te weten hoe het gaat

Bijlage: misverstanden

In deze bijlagen bespreken we 4 misverstanden over samen evalueren.

Misverstanden:

Misverstand 1: Het gaat over narratief cliëntonderzoek

Misverstand 2: Het brengt het cliëntperspectief in beeld

Misverstand 3: Het gaat om het verhaal bij de cijfers

Misverstand 4: Het gaat om beleidsprincipes

Ad Misverstand 1:

Het grootste misverstand is dat het een onderzoek is. Iets dat je kunt inkopen en afvinken.

Warme informatie vraagt om het organiseren van onderzoeksvermogen om het hebben van een warm informatiesysteem waarmee ook bestaande koude informatie wordt gecombineerd. Een onderzoek veronderstelt een punt/hulmeting, waar het hier gaat om continu onderzoeken, monitoren en toezicht houden.

De Raad heeft ook weinig aan narratief cliëntonderzoek per aanbieder, want dan kun je die data niet meer clusteren naar regio of gemeenteniveau of op zoek naar zwakke signalen van verandering.

Een centraal deel- en duidingspunt waarin alle cliënten en alle professionals hun ervaringen delen, werkt wel. Vervolgens kan er geëvalueerd en gemonitord worden op teamniveau, instellingsniveau, gemeenteniveau en regioniveau om zowel de zorg/hulp als het zorglandschap te evalueren.

Medewerkertevredenheidsonderzoek (MTO) en cliënttevredenheidsonderzoek (CTO) kunnen weg als er warme informatie is en zowel medewerkers als cliënten hun ervaringen delen. MTO en CTO zijn nu verplichte items maar hebben nauwelijks impact op de praktijken. Het moet er zijn maar men kan/doet er weinig mee.

Er zijn 3 dingen nodig: Ten eerste het organiseren van de vertelnetwerken, ten tweede het detecteren van patronen in de data

(in de backoffice van 4vitae) en ten derde het samen duiden en beïnvloeden van deze patronen.

Warme data patronen en de signalen daarin zijn input voor duidingsessies en verantwoordings- en besturingsdialogen. Patronen kunnen versterkt worden, verzwakt worden, verstoord worden of uitdoven.

Ad Misverstand 2:

Het is waar dat het cliëntperspectief weggedrukt werd. Toch gaat het hier om multi-perspectief en samen evalueren waarbij de perspectieven van zowel professionals, cliënten, zorgaanbieders, uitvoeringsorganisaties als de gemeenteraad ertoe doen. Steeds gaat het eerst om wat de (democratisch vastgestelde) uitdaging is en hoe zorg/hulp/ondersteuning in de praktijk uitwerkt voor mens en maatschappij. Zorg/hulp is een relationele praktijk en het ligt dan voor de hand om zowel medewerkers als inwoners te laten vertellen.

Ad Misverstand 3:

Het gaat net zo goed om de cijfers bij het verhaal als om het verhaal bij de cijfers. Warme data en informatie zijn geen contextlaagje bij koude informatie, maar een eigenstandige bron. Beide informatiestromen zijn nodig en het is betekenisvol om koude en warme informatie te combineren. Warme informatie bevat de informatie over impact en betekenis. De betekenis en waarde daarvan gaat verder dan inkleuren. Zonder warme informatie is er geen terugkoppeling uit de maatschappij en blijft er in productiemetaforen over zorg en hulp gepraat worden.

Ad Misverstand 4:

Beleidsmakers en wetgevers denken in beleidsprincipes. Principes als normaliseren, demedicaliseren, ruimte aan de professional, 1 gezin, 1 regisseur, 1 plan. Beleid heeft echter zowel bedoelde als onbedoelde effecten. Daarom is het belangrijk aandacht te besteden aan hoe beleid uitwerkt in de praktijk; de gevolgen. Dat systematisch in kaart brengen en dat gebruiken als besturingsinformatie en daarop handelen zorgt voor een feedbacklus uit de maatschappij op het systeem. (Zorg)ethici waarschuwen bij het louter sturen op

principes op 'morele blindheid', omdat de gevolgen (bedoeld en onbedoeld) niet in beeld komen en daarmee over het hoofd worden gezien. Soms zijn er wel morele signalen, maar wordt daar niet op geacteerd omdat én het patroon niet herkend wordt én er geen kanaal is om de signalen naar het bestuur te brengen.

Met het beschikbaar komen van warme informatie is die ontbrekende feedbacklus er wel. Er er is sprake van een bestuurbaar systeem dat kan acteren op morele signalen vanaf $N=1$ tot N_{cohort} . De kennis die benut wordt is ervaringskennis van inwoners, zowel van cliënten als professionals. Deze ervaringskennis werd eerder nauwelijks benut.