

EXPERIMENTELE STURING BIJ SOCIALE WIJKTEAMS

EEN ONDERZOEK NAAR DE WIJZE, CONDITIES EN RANDVOORWAARDEN WAAROP
INDICATOREN EEN BIJDRAGE KUNNEN LEVEREN AAN ZOWEL VERTICALE ALS
HORIZONTALE VERANTWOORDINGSPROCESSEN

Inge Bruggers

Masterscriptie Bestuurskunde, specialisatie Beleid & Advies



Experimentele sturing bij sociale wijkteams

Een onderzoek naar de wijze, condities en randvoorwaarden waarop indicatoren een bijdrage kunnen leveren aan zowel verticale als horizontale verantwoordingsprocessen

Inge Bruggers (3022994)

Begeleider: Dr. J.K. Helderman

Opleiding Bestuurskunde, specialisatie Beleid & Advies
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen

Augustus 2014

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie, die ik heb geschreven in het kader van de masteropleiding Bestuurskunde, specialisatie Beleid en Advies, aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Met het schrijven van deze scriptie is er tevens een einde gekomen aan mijn studententijd, waar ik met veel plezier op terugkijk.

Mijn eerste kennismaking met Bestuurskunde was tijdens mijn bachelor Sociologie. Hoewel ik destijds me graag verdiepte in het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek, vroeg ik me na het schrijven van de conclusies en discussie altijd af wat er verder zou gebeuren met de resultaten en miste ik een vorm van toepassing. Ik besloot daarom om in het kader van mijn minor het vak 'Kernthema's van de Bestuurskunde' te volgen. Tijdens het eerste college van dit vak herinner ik mij nog goed de woorden van Prof. dr. De Vries: "Bestuurskunde is een toegepaste wetenschap". Vanaf dat moment wist ik dat het volgen van een master Bestuurskunde het ontbrekende puzzelstukje vormde in mijn ontwikkeling als onderzoeker.

Tijdens de master Bestuurskunde heb ik veel nieuwe dingen geleerd, zoals theorieën en ontwikkelingen op het gebied van management van het openbaar bestuur, beleid en advies. Daarnaast heb ik mijn onderzoeksvaardigheden verbreed met kennis over het uitvoeren van kwalitatief wetenschappelijk en toegepast onderzoek. Ik ben dan ook zeer verheugd dat mijn masterscriptie een product is dat zowel wetenschappelijke inzichten op het gebied van prestatiemeting, sturing en verantwoording geeft, maar tevens voor de gemeente Nijmegen heeft geleid tot een concreet indicatorenmodel en een advies voor de inrichting van het verantwoordingsproces.

Om mijn scriptie te brengen tot het niveau waarop deze nu voor u ligt, ben ik verschillende mensen dankbaar. In de eerste plaats wil ik mijn stagebegeleiders Leonie Braks en Jan Bannink bedanken voor de mogelijkheid om bij de afdeling Maatschappelijke ontwikkeling van de gemeente Nijmegen mijn scriptie te schrijven. Hierbij wil ik tevens onderzoeker Kees Goderie bedanken voor het delen van zijn waardevolle inzichten in het werken met indicatoren. Daarnaast wil ik graag mijn scriptiebegeleider Jan-Kees Helderman bedanken voor de fijne begeleiding bij het schrijven van mijn scriptie. Tot slot wil ik Vincent, mijn ouders en vrienden bedanken voor alle liefde en steun. Zonder jullie steun had ik mij nooit ontwikkeld tot de persoon, die ik vandaag de dag ben.

Inge Bruggers

Nijmegen, augustus 2014

Samenvatting

De sociale wijkteams vormen een belangrijk onderdeel van de transitie binnen de jeugdzorg en AWBZ. De kern van deze transitie is dat de gemeente vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk wordt voor alle vormen van jeugdzorg, activiteiten op het gebied van begeleiding, beschermd wonen en dagbesteding. De sociale wijkteams, bestaande uit een team van generalisten, worden onder andere ingezet om zelfregie, vrijwillige inzet, grotere betrokkenheid van het sociale netwerk en participatie van kwetsbare groepen te stimuleren.

Om in de toekomst de resultaten van de sociale wijkteams bij te kunnen sturen en van deze resultaten te kunnen leren, heeft de regio Nijmegen een sturingsmodel ontwikkeld. De gemeente Nijmegen wil dat de sociale wijkteams verantwoording afleggen over hun prestaties aan de gemeente (verticale verantwoording), maar wil tevens leren van de ervaringen van de professionals van het wijkteam (horizontale verantwoording). Op dit moment ontbreekt het bij het sturingsmodel aan een proces om het gezamenlijk leren (horizontale verantwoording) te bewerkstelligen. Om te zorgen dat het sturingsmodel een bijdrage levert aan zowel verticale als horizontale verantwoordingsprocessen, waardoor er optimaal geleerd kan worden, dienen randvoorwaarden en condities opgesteld te worden. In dit onderzoek staat centraal op welke wijze en onder welke condities en randvoorwaarden indicatoren om de resultaten en effecten van de sociale wijkteams in kaart te brengen een bijdrage kunnen leveren aan zowel verticale als horizontale verantwoordingsprocessen.

Om tot de opstelling van randvoorwaarden en condities te komen, is in dit onderzoek gebruik gemaakt van een procesevaluatie. Hierbij zijn in een periode van drie maanden de ontwikkelingen op het gebied van prestatiemeting, sturing en verantwoording omtrent de sociale wijkteams gevolgd. In het kader van deze vorm van evaluatie zijn er verschillende methoden gebruikt. Ten eerste heeft er een literatuuronderzoek en hebben er verkennende interviews met betrokken onderzoekers en adviseurs plaatsgevonden om te inventariseren welke instrumenten en indicatoren er zijn en om deze te kunnen beoordelen op wetenschappelijke criteria (validiteit en betrouwbaarheid) en bruikbaarheidscriteria (aansluiting bij doelstellingen en uitvoerbaarheid). Aan de hand van deze beoordeling is een selectie gemaakt van meetinstrumenten en indicatoren om de doelstellingen en succesfactoren van het sturingsmodel te meten. Vervolgens is tijdens de KPMG heisessie en de labsessie in het VISA skills lab geanalyseerd in hoeverre de betrokken actoren de indicatoren als bruikbaar voor de praktijk beschouwden. Om te kijken in hoeverre actoren indicatoren een bijdrage laten leveren aan zowel verticale als horizontale verantwoordingsprocessen is tevens gebruik gemaakt van observaties tijdens de sessies en meeloopdag met sociaal wijkteam Hatert.

Aan de hand van het uitgevoerde onderzoek en de resultaten kan worden geconcludeerd dat wanneer men optimaal wil leren van de resultaten en effecten, de product- en procesbenadering gecombineerd dienen te worden. Dit sluit aan bij de bevindingen van de Bruijn (2002), die stelde dat deze combinatie zorgt voor inzicht in de resultaten (het product), maar ook verdieping geeft aan de behaalde resultaten door elementen van het proces, zoals de samenwerking, vast te leggen. Daarnaast is het in navolging van Verschuren (2009) en Van Burg (2011) van belang dat indicatoren voldoen aan wetenschappelijke criteria en bruikbaarheidscriteria. In de praktijk bleek geen enkel instrument te voldoen aan alle wetenschappelijke en bruikbaarheidscriteria. Om te zorgen dat de indicatoren aansluiten bij de praktijk en de professional zich eigenaar voelt van de indicator is het van belang de betrokken actoren betrokken worden bij het opstellen en ontwikkelen van de

indicatoren, zodat zij input kunnen leveren over de bruikbaarheid van de indicatoren in de praktijk. De resultaten hebben laten zien dat vrijwel alle indicatoren als bruikbaar werden beschouwd voor het meten van de resultaten en effecten van de sociale wijkteams.

Om te zorgen dat de indicatoren een bijdrage leveren aan zowel verticale als horizontale verantwoordingsprocessen is het in overeenstemming met de bevindingen van de WRR (2006) van belang dat er wordt gestreefd naar een lerende overheid, waarbij elementen uit zowel de verticale als horizontale traditie gecombineerd dienen te worden. Benaderingen die zich bij dit leerperspectief aansluiten, zijn de experimentalist governance benadering (Sabel, 2004; Sabel & Zeitlin, 2008; Noonan, Sabel & Simon, 2009) en de generative accountability benadering (Jerak-Zuiderent, 2013). Deze benaderingen kunnen als voorbeeld dienen voor de wijze waarop het verantwoordingsproces rondom de sociale wijkteams vormgegeven dient te worden.

Uit de resultaten is gebleken dat vrijwel alle actoren, zowel op strategisch als operationeel niveau, erkennen dat het verkrijgen van democratische legitimiteit en het gezamenlijk leren beide belangrijke elementen zijn binnen het verantwoordingsproces. Enkel vanuit zorgverzekeraar VGZ werd aangegeven dat de nadruk dient te liggen op normering en controle. Om in de toekomst de indicatoren een bijdrage te laten leveren aan zowel verticale en horizontale verantwoordingsprocessen is het van belang dat er bij de inrichting van het proces naast de ruimte voor verticale sturing, ook ruimte komt voor leren. Dit is op dit moment nog onvoldoende gerealiseerd. Een conditie om dit te bewerkstelligen is om de betrokken actoren, in navolging van experimentalist governance (Sabel, 2004; Sabel & Zeitlin, 2008; Noonan, Sabel & Simon, 2009), via overlegvormen te betrekken bij de inrichting en evaluatie van het proces en de resultaten.

Op basis van de bovenstaande conclusies zijn er verschillende aanbevelingen opgesteld voor de regio Nijmegen. Ten eerste wordt geadviseerd om het meten van de prestatie-indicatoren te combineren met het voeren van verdiepende gesprekken of kwalitatief onderzoek. Op deze manier kan diepgang worden gegeven aan de resultaten van de indicatoren. Verder dient het opgestelde indicatorenmodel, wat reeds getoetst is aan de hand van wetenschappelijke en bruikbaarheidscriteria, verder te worden geoperationaliseerd door bijvoorbeeld in te gaan op de beschikbaarheid en meetfrequentie van de indicatoren.

Om in de toekomst zowel elementen uit het verticale perspectief als het horizontale perspectief mee te nemen, wordt geadviseerd om als basis voor de inrichting van het sturing/verantwoordingsproces te werken vanuit een leerperspectief, zoals de experimentalist governance benadering. Hierbij is het, zoals eerder is aangegeven, van belang dat de professionals uit de sociale wijkteams en andere instellingen bij de doorontwikkeling van de indicatoren en inrichting van het proces worden betrokken.

Om dit te bewerkstelligen, wordt aanbevolen om de elektronische vergadersessie in het VISA skills lab als leidraad aan te houden. In dit lab zouden meerdere brainstormsessies georganiseerd kunnen worden om gezamenlijk tot een inrichting van het sturing/verantwoordingsproces te komen. Wanneer dit proces is vastgesteld zouden de sessies kunnen dienen om knelpunten in het proces vast te stellen. Op deze manier wordt de benadering van experimentalist governance tweeledig gebruikt, zowel om gezamenlijk tot een inrichting te komen van het sturing/verantwoordingsproces als voor het gezamenlijk bespreken van de resultaten en het aan het licht brengen van eventuele knelpunten in het proces.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1. Inleiding.....	8
1.1. Aanleiding	8
1.2. Voorafgaand onderzoek	9
1.3. Probleemstelling.....	10
1.4. Deelvragen	10
1.5. Onderzoeksaanpak	11
1.6. Leeswijzer	12
2. Beleidskader	13
2.1. Wetgeving en transitie binnen de jeugdzorg en de AWBZ	13
2.2. Achtergrond sociale wijkteams	14
2.3. De omgang met prestatie-indicatoren voor de sociale wijkteams in de regio Nijmegen.....	17
3. Theoretisch kader	21
3.1. De opkomst van New public management en prestatiemeting.....	21
3.2. Kritiek op prestatiemeting.....	23
3.3 De spanning tussen verticale en horizontale sturing/verantwoording.....	25
3.4. Een combinatie tussen de verticale en horizontale traditie: het leerperspectief.....	27
3.5. Conditie en randvoorwaarden om optimaal te kunnen leren	29
3.6. Conclusie	31
4. Methodologisch kader	32
4.1. Procesevaluatie	32
4.2. Opzet van de procesevaluatie	32
4.3. Operationalisatie	34

4.4. Conclusie	35
5. Inventarisatie en beoordeling instrumenten	37
5.1. Bestaande registraties of enquêtering	38
5.1.1. Registraties	38
5.1.2. Combinatie van afzonderlijke registraties	41
5.1.3. Enquêtering	44
5.2. Andere mogelijkheden	49
5.3. Selectie indicatoren	56
5.4. Conclusie	59
6. Experimentele sturing en bruikbaarheid indicatoren in de praktijk	64
6.1. Bruikbaarheid indicatoren in de praktijk	64
6.2. Omgang met het indicatorenmodel, experimentele sturing in de praktijk?	72
6.3. Conclusie	74
7. Conclusies en aanbevelingen	75
7.1. Onderzoeksreflectie	75
7.2. Beantwoording van de deelvragen	76
7.3. Beantwoording van de centrale vraagstelling	79
7.4. Aanbevelingen	80
Literatuurlijst	81
Bijlage I – Lijst geïnterviewde onderzoekers en adviseurs	84
Bijlage II - Uitnodiging meedenksessie indicatoren	85
Bijlage III – Inventarisatie instrumenten	86
Bijlage IV – Aansluiting instrumenten en succesfactoren sturingsmodel	87
Bijlage V – Opmerkingen KPMG heidag, per indicator	97
Bijlage VI – Verslag meedenksessie VISA skills lab	99

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding van het onderzoek beschreven. Tevens wordt er een overzicht gegeven van voorafgaand onderzoek en worden de probleemstelling en bijbehorende deelvragen uiteengezet. Tot slot wordt ingegaan op de onderzoeksaanpak en wordt de opbouw van het onderzoek weergegeven aan de hand van een leeswijzer.

1.1. Aanleiding

De vraag naar verschillende vormen van hulp en zorg is gestegen, waardoor de kosten voor de Jeugdzorg, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en geestelijke gezondheidszorg (GGZ) toenemen. De zorgbudgetten bij de gemeente worden echter kleiner door de overheveling van taken binnen de zorg van het rijk naar de gemeente. Dit heeft er toe geleid dat er een alternatief nodig is, waarbij de kwaliteit van de zorg gewaarborgd blijft, maar de organisatie van de zorg efficiënter verloopt (Gemeente Nijmegen, 2013a).

Eén van de alternatieven om dit te bewerkstelligen, is het inzetten van sociale wijkteams. Het sociaal wijkteam is een team van mensen die werkzaam zijn bij verschillende zorg- en welzijnsinstellingen (Gemeente Nijmegen, 2013a). Binnen de wijk werken ze als een team van generalisten samen om te zoeken naar praktische oplossingen voor bewoners met vragen, problemen of ideeën voor de wijk. Om deze oplossingen te bewerkstelligen worden tevens de eigenkracht en de omgeving van de bewoners ingezet.

In 2012 is de regio Nijmegen in samenwerking met zorgcoöperatie VGZ gestart met een pilot met het inzetten van sociale wijkteams. In 2014 worden in alle wijken in de gemeente deze sociale wijkteams opgezet. Het idee achter deze wijkteams is dat gemeente en instellingen efficiënter samenwerken en de juiste oplossingen voor de mensen zoeken, dichtbij huis of in hun eigen omgeving (Gemeente Nijmegen, 2013a).

Het inzetten van de sociale wijkteams gaat per 1 januari 2015 binnen de regio Nijmegen een onderdeel vormen van de lokale toegangspoort (Gemeente Nijmegen, 2013b p. 9). Op dit moment is de toegang tot zorg en ondersteuning verdeeld over verschillende indicatie instellingen. Zo is het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) verantwoordelijk voor de indicatiestelling voor de huidige AWBZ, Bureau Jeugdzorg voor jeugdzorg en is het Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo)-bureau verantwoordelijk voor de indicatiestelling van de huidige Wmo. Om versnippering in de toegang tegen te gaan, pleit de regio Nijmegen voor het werken met één lokale toegangspoort voor de ondersteuning op het gebied van zorg en ondersteuning. Naast de sociale wijkteams vormen de huisarts, het zorg- en adviesteam (ZAT), de huisartsen en het veiligheidshuis onderdelen van de lokale toegangspoort.

Om de implementatie en uitvoering van de sociale wijkteams binnen de lokale toegangspoort goed te laten verlopen en in de toekomst te kunnen leren van de resultaten, is van belang om de resultaten van de sociale wijkteams met behulp van indicatoren in kaart te brengen. Daarnaast is het noodzakelijk om te onderzoeken hoe er optimaal geleerd kan worden van de resultaten op deze indicatoren. In dit onderzoek staat de evaluatie van het proces dat zich binnen de regio Nijmegen afspeelt om tot indicatoren te komen om de resultaten en effecten van de sociale wijkteams te meten centraal. Hierbij ligt de focus op welke wijze en onder welke condities en randvoorwaarden er optimaal geleerd kan worden van indicatoren.

1.2. Voorafgaand onderzoek

Om optimaal te kunnen leren van de resultaten van indicatoren is het van belang te onderzoeken welke instrumenten en indicatoren de resultaten en effecten van de sociale wijkteams het beste in kaart kunnen brengen. In eerder onderzoek zijn verschillende meetinstrumenten en indicatoren onderzocht (Movisie, 2013). Zo gebruikt het Verwey-Jonker Instituut in de evaluatie van twee integrale buurtteams in Utrecht de effectenarena en effectencalculator om de effecten van deze teams te meten (De Meere, Hamdi & Deuten, 2013). De effectenarena is een hulpmiddel om met betrokkenen scherp te krijgen hoe een maatschappelijke interventie werkt en wat de meerwaarde is van deze interventie. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende elementen: de werkzaamheden die worden uitgevoerd en op welke wijze deze worden uitgevoerd (activiteiten), welke partijen de financiële en niet-financiële middelen aanleveren om deze activiteiten uit te voeren (investeerders), welke veranderingen er binnen de situatie van de cliënten en hun omgeving plaatsvinden (maatschappelijke effecten) en welke partijen voordeel hebben van deze maatschappelijke effecten (investeerders).

De effecten calculator wordt vervolgens gebruikt om per casus een financiële analyse op te stellen (De Meere, Hamdi & Deuten, 2013). Hierbij wordt een vergelijking gemaakt tussen de situatie voor en met het buurtteam. Allereerst wordt gekeken wat er gebeurt in het leven van de cliënt en wat beslismomenten of momenten zijn waarop het verschil zichtbaar wordt. Daarnaast wordt er gekeken welke professionele ondersteuning er is ingezet en welke prijs verbonden is aan het inzetten van deze ondersteuning.

Een ander instrument om de effecten van sociale wijkteams te meten, is de impactmap. TNO heeft in eerder onderzoek gebruik gemaakt van dit instrument om de effecten van de dienst Wonen, Zorg en Service in de Wijk (WZSW) te meten (Brouwer & Fermin, 2009). Het idee van dit instrument is om per actor de input, output en outcome te bepalen. Vervolgens worden de output en outcome geoperationaliseerd in specifieke indicatoren die gebruikt kunnen worden om resultaten en effecten te meten.

Naast de in het bovenstaande genoemde instrumenten, wordt door verschillende gemeenten gebruik gemaakt van een Maatschappelijke Kosten en Batenanalyse (MKBA) om de effecten in kaart te brengen. Met behulp van dit instrument kunnen de (extra) kosten van de werkwijze met sociale wijkteams worden afgezet tegen de totale maatschappelijke baten (Lubbe & Larsen, 2012; Larsen, Lubbe & De Boer, 2014). Om de situatie van het huishouden bij aanvang en na hulp van het wijkteam te identificeren, kan hierbij tevens gebruik worden gemaakt van de Zelfredzaamheidmatrix (ZRM). Dit instrument, welke is ontwikkeld door de GGD, meet hoe zelfredzaam een persoon is op 11 domeinen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen vijf niveaus van zelfredzaamheid, lopend van minimale zelfredzaamheid tot maximale zelfredzaamheid (Lauriks, Buster, De Wit, Van de Weerd, Theunissen, Schönenberger & Fassaert, 2013).

Om de resultaten en effecten van de sociale wijkteams goed in beeld te brengen is het van belang dat de indicatoren of meetinstrumenten van voldoende kwaliteit zijn (Verschuren, 2009; Van Burg, 2011). In eerder onderzoek wordt bij het beoordelen van de kwaliteit vaak gesteld dat indicatoren wetenschappelijk verantwoord dienen te zijn, oftewel betrouwbaar en valide, en dat indicatoren bruikbaar moeten zijn voor de praktijk.

Naast de kwaliteitscriteria is het van belang om rekening te houden met de verschillende doelen die indicatoren kunnen dienen (Bovens, 2005; Schilleman, 2008). Binnen de literatuur wordt

hierbij onderscheid gemaakt tussen twee doelen. Enerzijds kunnen indicatoren dienen ter verticale verantwoording. Dit houdt in dat politiek gestelde doelen op een effectieve en legitieme manier bereikt worden. Anderzijds kunnen de indicatoren worden ingezet voor het afleggen van horizontale verantwoording. Hierbij gaat het om hoe actoren gezamenlijk kunnen leren van de resultaten van de indicatoren. Hoewel er binnen de politiek en overheid zowel wordt gewerkt in de verticale als de horizontale traditie, ligt de focus vaak op de verticale traditie, waarbij de nadruk wordt gelegd op controle, beheersing en transparantie aan de hand van onder andere het meten van prestaties. Hierdoor is er weinig ruimte voor het ter discussie stellen van bestaande kaders of de assumpties die ten grondslag liggen aan deze kaders (WRR, 2006).

1.3. Probleemstelling

Zoals in het bovenstaande is geschetst, zijn er verschillende instrumenten en indicatoren beschikbaar om de resultaten en effecten van de sociale wijkteams te meten. De regio Nijmegen heeft een MKBA uitgevoerd en overweegt tevens om de ZRM te gebruiken bij het meten van de resultaten en effecten van de sociale wijkteams. Daarnaast zijn er binnen de regio verschillende andere instrumenten beschikbaar, zoals wijkprofielen, het gezondheidsprofiel, burgerschapsstijlen en landelijke indicatoren ontwikkeld door VGZ (Gemeente Nijmegen, 2013c). Hoewel er op dit moment dus verschillende instrumenten voor handen zijn, is er nog geen instrument met indicatoren beschikbaar om de effectiviteit van de sociale wijkteams te monitoren in de regio Nijmegen.

In het kader van sturing en het afleggen van verantwoording maakt de gemeente Nijmegen op het moment gebruik van een sturingsmodel. Dit model bevat doelstellingen en succesfactoren die de regio Nijmegen in het kader van de decentralisaties binnen de zorg wil bewerkstelligen. Om de doelstellingen en succesfactoren uit het sturingsmodel meetbaar te maken, tracht de regio Nijmegen indicatoren op te stellen. In het sturingsmodel ontbreekt het echter aan een proces die de leereffecten, oftewel de activiteiten die nodig zijn om prestaties te verbeteren, in kaart brengt. Het gevaar van het ontbreken van dit leerproces is dat de nadruk primair komt te liggen op verticale verantwoording, oftewel verwerven van democratische legitimiteit door het afleggen van verantwoording door de sociale wijkteams aan de regio Nijmegen. Dit kan ertoe leiden dat het gezamenlijk leren, oftewel horizontale verantwoording, niet gestimuleerd wordt.

Om te zorgen dat de indicatoren om de resultaten en effecten van de sociale wijkteams te meten zowel een bijdrage kunnen leveren aan de verticale en horizontale verantwoordingsprocessen, is van het belang om zowel de wijze als de condities en randvoorwaarden om dit te bewerkstelligen, in kaart te brengen. Hierdoor kan een beeld verkregen worden hoe er in de toekomst optimaal geleerd kan worden van de indicatoren van de sociale wijkteams. Om het bovenstaande te onderzoeken, staat de volgende vraag in dit onderzoek centraal: *Op welke wijze en onder welke condities en randvoorwaarden kunnen indicatoren om de resultaten en effecten van de sociale wijkteams in kaart te brengen een bijdrage leveren aan zowel verticale als horizontale verantwoordingsprocessen?*

1.4. Deelvragen

Om de centrale vragen te kunnen beantwoorden, zijn in het onderstaande een aantal deelvragen geformuleerd. Door het beantwoorden van deze deelvragen kan een adequaat antwoord op de hoofdvraag geformuleerd worden. De deelvragen luiden als volgt:

1. Wat is er bekend over het beleid omtrent de sociale wijkteams en de wijze waarop om wordt gegaan met prestatiemeting, sturing en verantwoording in de regio Nijmegen?
2. Wat is in de literatuur bekend over het meten van prestatie-indicatoren en het afleggen van publieke verantwoording?
3. Op welke manier is het onderzoek naar de wijze, condities en randvoorwaarden om indicatoren zowel aan verticale en horizontale verantwoordingsprocessen een bijdrage te laten leveren, opgezet?
4. Wat is in de literatuur bekend over meetinstrumenten en indicatoren om resultaten en effecten van de sociale wijkteams in kaart te brengen?
5. In hoeverre voldoen de meetinstrumenten en indicatoren om de resultaten en effecten in kaart te brengen aan wetenschappelijke en bruikbaarheidscriteria?
6. In hoeverre worden de indicatoren door de verschillende betrokken actoren bij de sociale wijkteams als bruikbaar voor in de praktijk beschouwd?
7. In hoeverre streven de verschillende betrokken actoren bij de sociale wijkteams na dat de indicatoren een bijdrage leveren aan zowel verticale als horizontale verantwoordingsprocessen?

1.5. Onderzoeksaanpak

Om te onderzoeken onder welke condities en randvoorwaarden prestatie-indicatoren zowel kunnen bijdragen aan processen van verticale en horizontale verantwoording, is in dit onderzoek gebruikt gemaakt van een procesevaluatie. Dit houdt in dat gedurende drie maanden het proces rondom het opzetten van prestatie-indicatoren en het inrichten van het verantwoordingsproces gevolgd is om te kijken hoe verschillende partijen binnen de gemeente Nijmegen omgaan met de spanning tussen verticale en horizontale verantwoording tijdens de voorbereidingen van de decentralisaties en de opzet van de sociale wijkteams.

Om dit proces te kunnen analyseren, is er gebruik gemaakt van verschillende methoden. Allereerst is aan de hand van een literatuurstudie van relevante beleidsdocumenten en onderzoeken een inventarisatie gemaakt van eerder ingezette instrumenten om de resultaten en effecten van sociale wijkteams in kaart te brengen. Hierbij zijn de instrumenten/indicatoren tevens beoordeeld op wetenschappelijke en bruikbaarheidscriteria. Om de instrumenten te kunnen beoordelen is in sommige gevallen gebruik gemaakt van een verdiepend interview met een relevante beleidsadviseur of onderzoeker. Aan de hand van de resultaten van het literatuuronderzoek is een voorlopig model met indicatoren geconstrueerd om de resultaten en effecten van de sociale wijkteams te meten.

Een tweede manier om de voorbereidingen van de decentralisaties te volgen, is het analyseren van de resultaten van de KPMG heidag. Op deze dag is een voorlopig model met indicatoren middels een presentatie voorgelegd aan beleidsmakers, die betrokken bij de transitie binnen het sociale domein. Dit is gebeurd door een sessie te houden op een heidag, welke georganiseerd wordt door KPMG plexus. Dit houdt in dat beleidsmakers vragen en kritische opmerkingen konden plaatsen bij het model. Daarnaast is tijdens de sessie geobserveerd hoe de verschillende betrokkenen omgingen met de spanning tussen verticale en horizontale verantwoordingsprocessen.

Daarnaast is er een sessie opgezet in het VISA skills lab van de Radboud Universiteit Nijmegen waar middels een vergadering via het elektronische vergadersysteem Meetingsphere

indicatoren voorgelegd zijn aan de actoren die betrokken zijn bij de sociale wijkteams (<http://www.ru.nl/fm/labs/visa-skills-lab/visa-skills-lab/>; <http://www.meetingsphere.com/>). Hierbij hebben de volgende actoren deelgenomen: medewerkers vanuit de gemeente, samenwerkingspartner en zorgcoöperatie VGZ en professionals die op dit moment werkzaam zijn binnen de sociale wijkteams. Naast het voorleggen van indicatoren is tijdens de vergadering ingegaan op de spanning tussen verticale en horizontale verantwoording. Tot slot heeft er een meeloopdag plaatsgevonden met het sociaal wijkteam Hatert, waar tevens geobserveerd is hoe de professionals wenste om te gaan met de indicatoren.

Aan de hand van de verkregen resultaten is inzicht verkregen in welke indicatoren van belang zijn om de resultaten en effecten van de sociale wijkteams te meten. Daarnaast is inzicht verkregen in hoe de spanning tussen horizontale en verticale verantwoording zich in de praktijk heeft voltrokken. Op basis van de bevindingen zijn randvoorwaarden en condities opgesteld waaronder indicatoren aan zowel verticale als horizontale verantwoordingprocessen een bijdrage kunnen leveren.

1.6. Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt het beleidskader uiteengezet. Hierbij wordt beschreven wat de decentralisaties inhouden, hoe de gemeente Nijmegen de sociale wijkteams heeft vormgegeven en wordt tevens een link gelegd tussen sturing, verantwoording en de sociale wijkteams. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de theoretische achtergrond met betrekking tot het meten van prestatie-indicatoren en het afleggen van publieke verantwoording. In hoofdstuk 4 worden de gebruikte methoden van dit onderzoek verder toegelicht. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 een uitgebreid overzicht gegeven van de meetinstrumenten en indicatoren die op dit moment gebruikt worden door de gemeente en instrumenten die reeds ontwikkeld zijn om de resultaten en effecten van de sociale wijkteams in kaart te brengen. Hierbij wordt specifiek ingegaan op de aansluiting tussen het instrument en de doelstellingen van de sociale wijkteams, de uitvoerbaarheid van het instrument en de aansluiting bij wetenschappelijke criteria (betrouwbaarheid en validiteit). Daaropvolgend wordt in hoofdstuk 6 op basis van de resultaten van de sessie van de heidag en de vergadering in het VISA skills lab besproken in hoeverre de betrokken actoren de opgestelde indicatoren als bruikbaar voor de praktijk beschouwen en in hoeverre de betrokken actoren nastreven dat de indicatoren een bijdrage leveren aan zowel verticale als horizontale verantwoordingsprocessen. Tot slot wordt in hoofdstuk 7 gereflecteerd op het onderzoek, wordt er ingegaan op de conclusies en worden er aanbevelingen gedaan op welke wijze en onder welke condities en randvoorwaarden de prestatie-indicatoren het beste kunnen bijdragen aan zowel verticale als horizontale verantwoordingsprocessen.

2. Beleidskader

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de eerste deelvraag centraal: *Wat is er bekend over het beleid omtrent de sociale wijkteams en de wijze waarop om wordt gegaan met prestatiemeting, sturing en verantwoording in de regio Nijmegen?* Om deze vraag te beantwoorden zal eerst worden ingegaan op de wetgeving en de transities binnen de jeugdzorg en de AWBZ. Vervolgens zal de achtergrond van de sociale wijkteams worden geschetst door in te gaan op de doelstellingen, doelgroep, werkwijze en het proces van deze teams. Tot slot zal een relatie worden gelegd tussen prestatiemeting, sturing/verantwoording en de sociale wijkteams.

2.1. Wetgeving en transities binnen de jeugdzorg en de AWBZ

In het onderstaande wordt ingegaan op de wetgeving en transities binnen het sociale domein. Dit is van belang om de inzet van de sociale wijkteams in de regio Nijmegen te begrijpen.

De jeugdzorg

Hoe is het nu geregeld?

Op dit moment zijn gemeenten, rijk en provincies samen verantwoordelijk voor opvoed- en opgroeiondersteuning van jeugdigen en hun ouders (Rijksoverheid, 2014). Deze verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in de Wet op de Jeugdzorg (WJZ), de AWBZ, de Zorgverzekeringswet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). In de WJZ, waarvoor de provincie de verantwoordelijkheid draagt, zijn verschillende zaken vastgelegd. Zo hebben kinderen, jongeren en ouders recht op jeugdzorg. Daarnaast dient de zorg dichtbij het kind of de jongere te worden georganiseerd, waarbij de zorg zo licht mogelijk is en zo kort mogelijk duurt. De provincie krijgt geld vanuit het Rijk, waarmee de provincie bureau jeugdzorg financiert. Bureau jeugdzorg zorgt vervolgens dat de jeugdhulpverlening, jeugdreclassering, jeugdbescherming en de geestelijke gezondheidszorg voor de jeugd toegankelijk is. Daarnaast koopt de provincie zorg voor kinderen, jongeren en ouders in bij de jeugdzorginstellingen.

Wat gaat er veranderen?

Gemeenten krijgen vanaf 1 januari 2015 de verantwoordelijkheid voor alle vormen van jeugdzorg. Dit houdt niet alleen in dat de verantwoordelijkheid voor de provinciale jeugdzorg verschuift van de provincie naar de gemeente (Rijksoverheid, 2012, p.25), maar ook dat de jeugd-GGZ uit de zorgverzekering en de AWBZ-zorg voor kinderen en jongeren met een verstandelijke beperking naar gemeenten gaat. Daarnaast wordt het jeugdzorgbudget verlaagd met 150 miljoen, omdat door het Rijk verwacht wordt dat gemeenten de jeugdzorg doelmatiger kunnen uitvoeren door minder versnippering en eenvoudigere procedures (Rijksoverheid, 2012, p.61).

De AWBZ

Hoe is het nu geregeld?

Op dit moment valt het onderdeel begeleiding onder de AWBZ. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) stelt de beleidsregels met betrekking tot de indicatiestelling van AWBZ vast. Op basis van deze regels beoordeelt het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) of er aanspraak gemaakt kan worden op AWBZ-zorg (CIZ, 2014). Bureau Jeugdzorg kan AWBZ-zorg indicaties afgeven voor

kinderen en jongeren. De uitvoering van de AWBZ wordt verzorgd door een zorgkantoor, dit is één zorgverzekeraar per regio.

Wat gaat er veranderen?

Vanaf 1 januari 2015 wordt de AWBZ zorg, die thuis of in de omgeving geleverd wordt en ondersteunend van aard is, overgeheveld naar de WMO (Rijksoverheid, 2012, p.59). Hierdoor worden gemeenten geheel verantwoordelijk voor dit onderdeel van de AWBZ en daarmee voor de activiteiten op het gebied van begeleiding, beschermd wonen en dagbesteding. De assumptie hierachter is dat gemeenten meer maatwerk kunnen bieden en beter kunnen inspelen op de zorgbehoefte en lokale omstandigheden van cliënten. De medische zorg die nu onder de AWBZ valt, verpleging, verzorging en behandeling, wordt ondergebracht bij de zorgverzekeraars. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor de onverzekerbare risico's; de zwaardere, intramurale zorg voor ouderen en gehandicapten.

2.2. Achtergrond sociale wijkteams

De sociale wijkteams vormen een belangrijk onderdeel van de in het voorgaande beschreven transitie binnen het sociale domein (Gemeente Nijmegen, 2012a). In het onderstaande wordt de achtergrond van de sociale wijkteams geschetst aan de hand van de doelstellingen, de doelgroep die het wijkteam beoogd te bereiken, de werkwijze en het proces van het sociale wijkteam.

Doelstellingen

Aan de hand van het WMO-beleidsplan 2012-2015 (Gemeente Nijmegen, 2012a) zijn in de uitvoeringsnotitie wijkpilots zorg & welzijn (Gemeente Nijmegen, 2012b) de volgende doelen voor de sociale wijkteams geformuleerd:

- Meer zelfregie en maatwerk voor kwetsbare groepen;
- Grotere betrokkenheid van het sociale netwerk bij maatschappelijke ondersteuning;
- Stimulering van vrijwillige inzet;
- Een toegankelijke, inclusieve wijk om de participatie van kwetsbare groepen te vergroten;
- Minder versnippering in het aanbod van zorg en welzijn: ontschotting;
- Verschuiving van zorg naar welzijn en van curatie naar preventie;
- Afvlakken van de groei van uitgaven voor zorg & welzijn en bijdragen aan de bezuinigingsopgave.

Doelgroep

De doelgroep van de sociale wijkteams is breed (Gemeente Nijmegen, 2012c). De doelgroep bedraagt mensen of kwetsbare huishoudens die er zelf in eerste instantie niet meer uitkomen. Hierbij kan gedacht worden aan kwetsbare ouderen, mensen in armoede, mensen met schulden of mensen in sociaal-cultureel isolement.

Werkwijze en proces

Het sociale wijkteam bestaat uit generalisten; sociaal werkers die breed inzetbaar zijn (Gemeente Nijmegen, 2012c). Het sociale wijkteam ontvangt signalen vanuit de buurtbewoners en professionals, zoals de huisarts, de wijkagent en scholen. Het sociale wijkteam gaat vervolgens in gesprek met de

bewoners en zet samen met deze bewoners hun vragen om in actie. Hierbij is het idee dat er wordt ingezet op zelfredzaamheid, zelfregie, het stimuleren van eigen kracht en het activeren van het eigen netwerk van deze bewoners.

In het onderstaande wordt de werkwijze of het proces dat ten grondslag ligt aan het werk binnen de sociale wijkteams nader uiteengezet, zie tabel 1. Binnen dit proces kan onderscheid gemaakt worden tussen vier verschillende fasen (Gemeente Nijmegen, 2013d). In fase 0 staat centraal hoe de bewoner zich kenbaar kan maken aan het sociale wijkteam. Dit kan op drie verschillende manieren: door een vraag, een signaal of een idee. Ten eerste kan een vraag bij het sociale wijkteam binnenkomen via een bewoner. Dit kan via direct contact, bijvoorbeeld door een professional van het sociale wijkteam aan te spreken bij een buurtactiviteit, of via indirect contact, via een signaleerder of verwijzer, zoals een buurtbeheerder of een huisarts die een bewoner attent maakt op de aanwezigheid van het sociale wijkteam. Ten tweede kan een signaal binnenkomen bij het sociale wijkteam. Hierbij gaat het om een probleem of vraag waarbij meerdere mensen uit een wijk, buurt of straat betrokken zijn, bijvoorbeeld een jongerenwerker die een groep kwetsbare jongeren kent en wil overleggen over de aanpak. Een derde manier is dat een bewoner zich kenbaar maakt aan een sociaal wijkteam via een idee voor de wijk. Zo kan iemand zich aanbieden voor een vrijwilligersklus (individueel) of kunnen meerdere bewoners een voorstel doen om bijvoorbeeld een oudergroep op te starten.

Nadat een vraag, signaal of idee is binnengekomen bij het sociale wijkteam, wordt deze in fase 1 verhelderd, door bijvoorbeeld het aanmelden en/of registreren van de vraag of het uitvoeren van een keukentafelgesprek. Na het verhelderen, wordt de vraag, het signaal of het idee in fase 2 omgezet in een plan, welke vervolgens in stap 3 wordt uitgevoerd. Hierbij dient het sociale wijkteam als ondersteuning en wordt voornamelijk ingezet op de eigenkracht van de bewoner of de kracht van de omgeving. Indien noodzakelijk, wordt de bewoner doorgestuurd naar de eerste- of tweedelijns zorg.

Tabel 1: Proces binnen de sociale wijkteams

Fase 0: Hoe komt het binnen?	Fase 1: Verheldering	Fase 2: Plan	Fase 3: Uitvoering
- Via verwijzer - Signaal uit de wijk - Registratie NN contact - Cliënt - Signaal collectief - SWT outreachend - Idee <i>Oftewel als vraag, signaal of idee</i>	Vraag: - Aanmelding vastleggen - Onderzoek historie cliënt - Informatie vragen bij verwijzer - Verduidelijken (hulp-) vraag of idee - Keukentafelgesprek - Wie in SWT pakt het op - Registratie van de vraag Signaal: - Registreren van de vraag - Gesprek met expert(s) - Informeren bij melder - Probleem analyse - Keukentafelgesprek met groep - Wie in SWT pakt op - Krachtenanalyse Idee: - Registratie van de vraag - Analyse idee - Bespreken in groep - Bespreken met idee melder - Afwegen belangen - Wie in SWT pakt op	Vraag: - WMO, begeleiding etc. - 1^e actie - Acties SWT-medewerker - Opstellen MijnPlan - WMO bindend advies - Achter de schermen door SWT Signaal: - Acties SWT-medewerker - Opstellen OnsPlan - Achter de schermen door SWT Idee: - Enthousiasmeren idee - Acties SWT-medewerker - Opstellen MijnIdee - Achter de schermen door SWT	Vraag: - Ondersteuning uit de wijk - Doorgeleiden naar WMO - Ondersteunen door SWT - Eigen kracht - Doorgeleiden naar 1^{ste} of 2^{de} lijn Signaal: - Voorzieningen in de wijk - Ondersteunen door SWT - Omgevingskracht - Doorgeleiden naar 1^{ste} of 2^{de} lijn Idee: - Voorzieningen in de wijk - Ondersteunen door SWT - Eigen kracht - Doorgeleiden naar 1^{ste} of 2^{de} lijn

Bron: Gemeente Nijmegen, 2013d

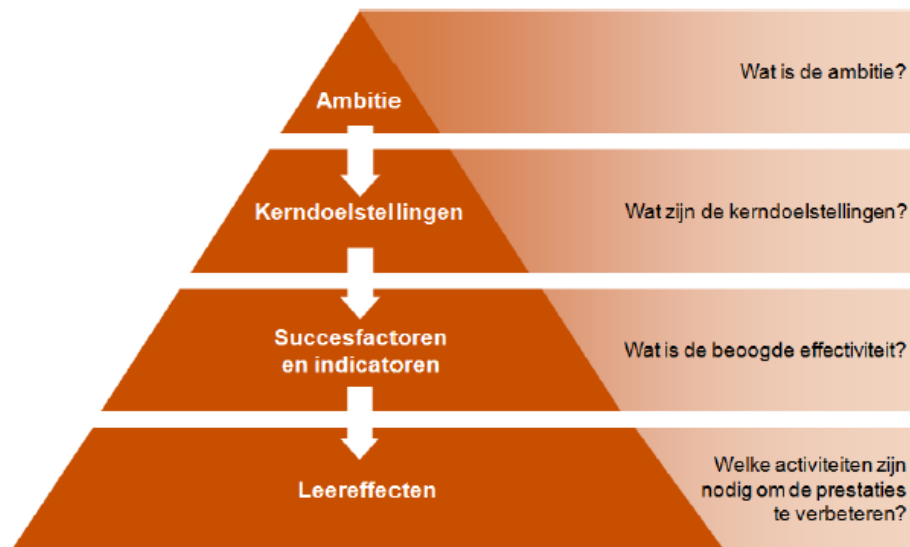
2.3. De omgang met prestatie-indicatoren voor de sociale wijkteams in de regio Nijmegen

Het sturingsmodel

Om in de toekomst de resultaten van de sociale wijkteams bij te kunnen sturen en van deze resultaten te kunnen leren, heeft de regio Nijmegen een sturingsmodel ontwikkeld (Gemeente Nijmegen, 2013b pp. 15-17). Dit model is ontwikkeld door de regio Nijmegen om richting te geven: waar het gaat het goed, en waar moet het beter? De doelstellingen van het model zijn dan ook om behaalde resultaten inzichtelijk te maken en risico's te beheersen (Gemeente Nijmegen, 2013b, p. 6). Sturing wordt hierbij niet beschouwd als een doel, maar als een middel om een goede balans tussen de drie drijvers van het sturingsmodel: betaalbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid.

Om de ambitie van de regio Nijmegen om de resultaten van de sociale wijkteams te monitoren en bij te sturen te kunnen bewerkstelligen, zijn er verschillende kerndoelstellingen opgesteld, waar vervolgens succesfactoren uit zijn afgeleid (zie figuur 1). De kerndoelstellingen en succesfactoren, welke zijn weergegeven in tabel 2, dienen leidend te zijn voor het opstellen van indicatoren.

Figuur 1: Uitgangspunten sturingsmodel regio Nijmegen



Bron: Gemeente Nijmegen, 2013b.

Tabel 2: Kerndoelstellingen en succesfactoren sturingsmodel transitie Jeugdzorg en WMO regio Nijmegen

	Betaalbaarheid		Kwaliteit		Toegankelijkheid	
Kerndoelstelling	Verschuiving in de keten van zwaar naar licht: preventie voor curatie	Efficiënte uitvoering zorg en ondersteuning	Iedereen benut de eigen mogelijkheden en neemt eigen verantwoordelijkheid, waarbij we streven naar maximale zelfregie en samenredzaamheid	Optimale participatie in een inclusieve samenleving	De mens in de eigen leefomgeving staat centraal	Zorg en ondersteuning is tijdig beschikbaar voor die personen die het nodig hebben
Succesfactoren	Minder zware zorg wordt ingezet	Optimale inzet van de professional	Eigen kracht is ingezet	Welbevinden	Hulp is zo licht en dichtbij mogelijk	Duidelijkheid over hoe de burger tot ondersteuning komt
	Sneller afschalen van zwaar naar licht	Optimale inzet van middelen	Cliëntparticipatie is aanwezig	Client tevredenheid		Toegang is goed geregeld
	Meer inzet op preventie					

Bron: Gemeente Nijmegen, 2013b

De relatie tussen sturing/publieke verantwoording en de sociale wijkteams

Door de transities binnen het sociale domein wordt de gemeente Nijmegen per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de uitvoering van AWBZ-taken en de jeugdzorg. De gemeente vervult ten opzichte van de sociale wijkteams een regiefunctie (Gemeente Nijmegen, 2013e). Dit houdt in dat de sociale wijkteams verantwoording over hun prestaties af dienen te leggen aan de gemeente Nijmegen. De gemeente Nijmegen (het college) dient vervolgens verantwoording af te leggen over de prestaties omtrent de transities aan de lokale samenleving (de gemeenteraad) in plaats van het Rijk (Rekenkamerrapport, p. 10). Op basis van het bovenstaande kan daarom gesteld worden dat er in dit geval sprake is van verticale verantwoording, omdat de sociale wijkteams hiërarchisch onder de verantwoording van de gemeente Nijmegen (het college) vallen, die vervolgens verantwoording dienen af te leggen aan de raad om democratische legitimiteit voor het uitgevoerde beleid te verkrijgen.

Hoewel op dit moment de nadruk wordt gelegd op het afleggen van verticale verantwoording, wordt het afleggen van horizontale verantwoording bij de sociale wijkteams tevens van belang geacht. De inzet van sociale wijkteams vormt een nieuw onderdeel van de lokale toegangspoort binnen de regio Nijmegen. Er bestaat op dit moment geen blauwdruk van hoe deze wijkteams het meest effectief te werk kunnen gaan. Het is daarom van belang voor de regio Nijmegen om te kunnen leren van de ervaringen van de professionals van de wijkteams en andere betrokkenen.

Om inzichtelijk te maken hoe de verticale en horizontale sturings/verantwoordingsprocessen zich verhouden tot het meetmodel met indicatoren, wat de gemeente Nijmegen beoogd te ontwikkelen, zijn in de onderstaande tabel de doelstelling en het gebruik van het instrument voor beide vormen van verantwoording of sturing naast elkaar gezet.

Tabel 3: Doel en gebruik van het instrument, vergelijking verticale en horizontale traditie

	Verticale traditie	Horizontale traditie
Doel van het instrument met indicatoren	De gemeente wil legitimiteit verkrijgen voor het gevoerde beleid met betrekking tot de sociale wijkteams	De gemeente en andere betrokkenen willen leren van de resultaten de sociale wijkteams om deze te kunnen verbeteren
Hoe wordt het instrument gebruikt/ingezet	De sociale wijkteams leggen verantwoording af over de resultaten aan de gemeente. De gemeente controleert de behaalde resultaten en kan op basis van deze resultaten interveniëren.	De sociale wijkteams en andere betrokkenen worden betrokken bij het opstellen van de indicatoren en de verantwoordingsprocessen. Resultaten en mogelijke interventies worden gezamenlijk besproken.

De bovenstaande tabel laat zien dat wanneer de gemeente Nijmegen de indicatoren zowel wil gebruiken om democratische legitimiteit te verkrijgen als gezamenlijk te leren van de resultaten, dan zal het sturingsmodel zo moeten worden ingezet dat het zowel een bijdrage levert aan verticale als horizontale verantwoordingsprocessen. Op dit moment ontbreekt het bij het sturingsmodel echter aan het proces om het gezamenlijk leren, oftewel horizontale verantwoording, te bewerkstelligen. Om aan beide verantwoordingsprocessen een bijdrage te kunnen leveren en niet te vervallen in processen van verticale sturing en verantwoording, zal in de volgende hoofdstukken geanalyseerd worden onder welke condities en randvoorwaarden dit het beste gerealiseerd kan worden.

2.4. Conclusie

In dit hoofdstuk stond de beantwoording van de eerste deelvraag centraal: *Wat is er bekend over het beleid omtrent de sociale wijkteams en de wijze waarop om wordt gegaan met prestatiemeting, sturing en verantwoording in de regio Nijmegen?* De sociale wijkteams vormen een belangrijk onderdeel van de transitie binnen de jeugdzorg en AWBZ. De kern van deze transitie is dat de gemeente vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk wordt voor alle vormen van jeugdzorg, en activiteiten op het gebied van begeleiding, beschermd wonen en dagbesteding.

De sociale wijkteams, bestaande uit een team van generalisten, worden onder andere ingezet om zelfregie, vrijwillige inzet, grotere betrokkenheid van het sociale netwerk en participatie van kwetsbare groepen te stimuleren. Kenmerkend aan de aanpak van de sociale wijkteams is dat de professionals uit de wijkteams dienen als ondersteuning van de cliënt. Er wordt voornamelijk ingezet op de eigenkracht van de bewoner en de kracht van de omgeving.

Om in de toekomst de resultaten van de sociale wijkteams bij te kunnen sturen en van deze resultaten te kunnen leren, heeft de regio Nijmegen een sturingsmodel ontwikkeld. De gemeente Nijmegen wil dat de sociale wijkteams verantwoording afleggen over hun prestaties aan de gemeente (verticale verantwoording), maar wil tevens leren van de ervaringen van de professionals van het wijkteam (horizontale verantwoording). Op dit moment ontbreekt het bij het sturingsmodel aan een proces om het gezamenlijk leren (horizontale verantwoording) te bewerkstelligen. Om te zorgen dat het sturingsmodel een bijdrage levert aan zowel verticale als horizontale verantwoordingsprocessen dienen randvoorwaarden en condities opgesteld te worden.

3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende deelvraag: *Wat is in de literatuur bekend over het meten van prestatie-indicatoren en het afleggen van publieke verantwoording (deelvraag 2)?* Om deze vraag te beantwoorden worden theorieën met betrekking tot prestatiemeting en sturing/het afleggen van publieke verantwoording besproken. Er is gekozen voor deze theorieën, omdat deze van belang zijn om te bepalen op welke manier de regio Nijmegen wil sturen en meten. Er zal in dit hoofdstuk tevens worden ingegaan op de verschuivingen binnen het publiek management die de afgelopen decennia hebben plaatsgevonden. Dit is van belang als achtergrond bij het beschrijven van de theorieën die in dit hoofdstuk centraal staan.

3.1. De opkomst van New public management en prestatiemeting

Binnen het management van de publieke sector heeft er de afgelopen decennia een verschuiving plaatsgevonden (Osborne, 2006). Zo was in de jaren '60 en '70 het paradigma van Public Administration (PA) dominant binnen het publieke management. Binnen dit paradigma werd de overheid gezien als een centrale, sturende actor, welke hiërarchisch beslissingen neemt over het oplossen van maatschappelijke problemen. In de jaren '80 heeft er een verschuiving van Public Administration naar New Public Management (NPM) plaatsgevonden. Hierbij was het centrale idee dat publieke organisaties bedrijfsmatiger te werk dienden te gaan, door de focus te leggen op prestatiemeting, sturing op output en resultaten, concurrentie en marktwerking en efficiënter werken (Hood, 1991).

Zoals in het bovenstaande wordt beschreven, is prestatiemeting één van de speerpunten van NPM. Het idee achter prestatiemeting is dat een organisatie doelstellingen formuleert, oftewel beoogde prestaties of effecten, en aangeeft hoe deze bereikt kunnen worden door het formuleren van prestatie-indicatoren (De Bruijn, 2002, p. 5). Na een bepaalde periode kan met behulp van de prestatie-indicatoren een beeld worden gegeven of de vooraf beoogde resultaten bereikt zijn. De gemeente Nijmegen wil prestatiemeting door middel van prestatie-indicatoren gebruiken om inzicht te verkrijgen in de prestaties van het sociale wijkteam.

In het onderstaande wordt een overzicht gegeven van de verschillende soorten prestatie-indicatoren (outcome, output en proces) en de bijbehorende voor- en nadelen van het gebruik van deze indicatoren.

Outcomemeting

Het meten van outcome heeft betrekking op het meten van de maatschappelijke effecten van een interventie of product (Movisie, 2013). Het voordeel van het in kaart brengen van de maatschappelijke effecten is dat de waarde, die een interventie toevoegt aan de maatschappij, in kaart kan worden gebracht. De onderliggende assumptie hierbij is dat de doelvariabele, bijvoorbeeld de kwaliteit van de gezondheidszorg, een gevolg is van de inzet van de interventie, bijvoorbeeld de inzet van het sociale wijkteam.

Aan het meten van outcome kleven echter een aantal nadelen. Ten eerste is de outcome van een interventie vaak nauwelijks zichtbaar (Brouwer & Fermin, 2009). Effecten van een interventie worden in de meeste gevallen pas later in de tijd gerealiseerd. Daarom is het noodzakelijk om bij het in kaart brengen van de effecten op meerdere momenten in de tijd te meten (voor- en nameting) en gebruik te maken van een experimentele groep (groep waar de interventie is ingezet) en een

controlegroep (groep waar de interventie niet is ingezet). Een probleem wat hiermee samenhangt, is dat het niet eenvoudig is om te meten in hoeverre een bepaald effect toe te schrijven is aan een interventie en niet wordt veroorzaakt door andere factoren (Koning et al., 2004). Een ander probleem is dat effecten vaak niet direct waarneembaar zijn. Zo heeft een groot gedeelte van de outcome betrekking op de mening of perceptie van mensen, bijvoorbeeld de mate van cliënttevredenheid. De beperkte zichtbaarheid en de subjectiviteit die gepaard gaan met de meting van outcome/effecten, bemoeilijken daarom het vaststellen van de maatschappelijke effecten of outcome van interventies.

Outputmeting

Het meten van output houdt in dat de tast- en telbare resultaten van bepaalde interventie of activiteiten gemeten worden (Movisie, 2013). In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende positieve kanten van het meten en sturen op output binnen publieke organisaties (De Bruijn, 2002 p. 7; WRR, 2004, p. 208). Zo leidt het meten van output tot transparantie. Hierdoor heeft een organisatie inzicht in de kosten en opbrengsten van een product. Door dit inzicht kunnen op den duur verbeteringen worden doorgevoerd om de doelmatigheid van een product of dienst te vergroten. Daarnaast belooft outputmeting het genereren van output en vormt het daarmee een prikkel voor prestaties. Dit zorgt er tevens voor dat sturing op output mogelijk is. Tot slot stelt de Bruijn (2002) dat outputmeting een 'elegante manier' is om de verantwoordingsplicht, die publieke organisaties hebben naar de politiek en de burgers, vorm te geven. Zo is informatie over de taakuitvoering meetbaar, waardoor deze in de tijd te volgen en goed communiceerbaar is.

Naast de positieve kanten van het meten van output zijn er verschillende negatieve kanten of perverse effecten te onderscheiden (De Bruijn, 2002; Koning et al., 2004). Ten eerste kan het meten van output een prikkel vormen voor strategisch gedrag. Zo zal een politieagent, die wordt afgerekend op het aantal verkeersboetes, meer verkeersboetes uitschrijven om zo beter te scoren op deze prestatie-indicator. Daarnaast wordt gesteld dat outputmeting leidt tot meer bureaucratie, omdat de prestaties op papier vastgelegd dienen te worden. Een ander pervers effect is dat outputmeting innovaties blokkeert. Een organisatie zal zich steeds meer richten op de producten die snel en eenvoudig te produceren zijn, om op die manier zoveel mogelijk geld te genereren. Outputmeting blokkeert bovendien de ambities. Dit houdt in dat outputmeting een sterke prikkel vormt om input te optimaliseren. Een voorbeeld hiervan is dat scholen door het selecteren van goede leerlingen aan de poort, goede prestaties behalen. De focus op het meten van output verdriift tevens 'de professionele habitus'. Er wordt kwantiteit gemeten, waardoor de focus wordt gelegd op het dienen van het belang wat meetbaar en goed vast te stellen is. Hierbij stelt Tonkens (2003) dat op dit moment professionals vaak worden afgerekend op getallen, in plaats van verhalen. Tot slot verdriift outputmeting de 'bestelverantwoordelijkheid'. Dit houdt in dat er door het meten van output een competitieve relatie tussen organisaties ontstaat, waardoor zij niet meer bereid zijn om ervaringen te delen, omdat het delen van ervaringen de eigen positie kan schaden.

Procesmeting

Een alternatief voor het meten van output is het meten van processen die zorgen voor de totstandkoming van de output, oftewel het meten van de throughput (WRR, 2004; De Bruijn, 2002).

Een positief aspect van deze benadering is dat er meerdere maatstaven mogelijk zijn voor het meten van een prestatie. Het gaat hierbij niet om het vinden van een absolute maatstaf, maar om de erkenning tussen betrokken actoren dat er meerdere maatstaven mogelijk zijn. De dialoog tussen professionals en/of managers staat dan ook centraal. Het aangaan van een dialoog tussen professionals en managers heeft als doel gezamenlijke beelden te genereren over het presteren van de organisatie en van elkaars beelden te leren. Dit leren vindt niet achteraf plaats, maar tijdens het proces, oftewel tijdens de interactie tussen professionals en managers. Om de processen in kaart te brengen wordt er bij het meten van processen vaak gebruik gemaakt van lokale beoordelingsmechanismen; methoden die passen bij de specifieke omstandigheden van een organisatie.

Naast de positieve kanten van de procesbenadering, zijn er tevens negatieve kanten (WRR, 2004; De Bruijn, 2002). Wanneer de manager de opdracht geeft aan professionals dat zij elkaar moeten reviewen, kan dit leiden tot een minder kritische beoordeling, omdat de professionals bij het verrichten van hun werkzaamheden afhankelijk zijn van elkaar. Wanneer de manager zelf het werk van de professionals gaat reviewen is de manager tevens sterk afhankelijk van de informatie die de professionals over de prestaties geeft. Hierbij is de verleiding voor de professional om beperkte of verkeerde informatie te verstrekken, groot.

Een combinatie van product- en procesmeting

De Bruijn (2002) stelt in zijn onderzoek dat er een beter beeld van de prestaties kan worden bewerkstelligd, wanneer zowel de output- als de procesbenadering wordt toegepast. Hierbij ligt de nadruk op een combinatie tussen het leren en het controleren van prestaties. In de eerste plaats krijgen product en proces in relatie tot elkaar betekenis. Een procesbenadering kan verdieping geven aan een output. Andersom kan een productbenadering het beeld, wat ontstaat vanuit een procesbenadering bevestigen, nuanceren of ontkrachten. In de tweede plaats zal het gebruik van beide benaderingen ervoor zorgen dat de prikkels voor pervers gedrag afnemen. Zo is een manager minder afhankelijk van een professional (pervers effect procesbenadering), omdat hij of zij tevens beschikt over informatie over de output. In de derde plaats voorkomt de toepassing van zowel de output- als procesbenadering het uitbreiden van het systeem (mushrooming). Beide metingen zorgen voor verdieping, waardoor het niet nodig is om output- of procesmetingen verder uit te breiden. Op de vierde plaats ontstaat door de focus op product en proces ruimte voor outcomecijfers. Hiermee wordt bedoeld dat outcomecijfers een rol kunnen spelen bij het kritisch bevragen van de professional. Deze cijfers dienen dan als stimulans in het interactieproces tussen de manager en de professional. Tot slot zorgt een combinatie van de output- en procesbenadering dat prestatiemeting een onvoorspelbare activiteit blijft, omdat er meerdere dingen gemeten worden. Hierdoor neemt de kans af dat er een sturende werking vanuit de benadering uitgaat (professionals die hun gedrag gaan aanpassen aan het systeem).

3.2. Kritiek op prestatiemeting

Binnen het NPM werd verondersteld dat het afleggen van verantwoording middels prestatie-indicatoren leidt tot inzichten in de prestaties en bijdraagt aan verbetering van deze prestaties. In de jaren '90 en '00 is er kritiek ontstaan op deze veronderstelling. In het artikel van Pollitt (2013) worden verschillende kritiekpunten op het gebruik van prestatie-indicatoren gepresenteerd.

Allereerst kunnen prestatie-indicatoren 'symbolisch' gebruikt worden. Dit houdt in dat de informatie verzameld wordt, maar dat er geen intentie bestaat om deze informatie daadwerkelijk te gebruiken.

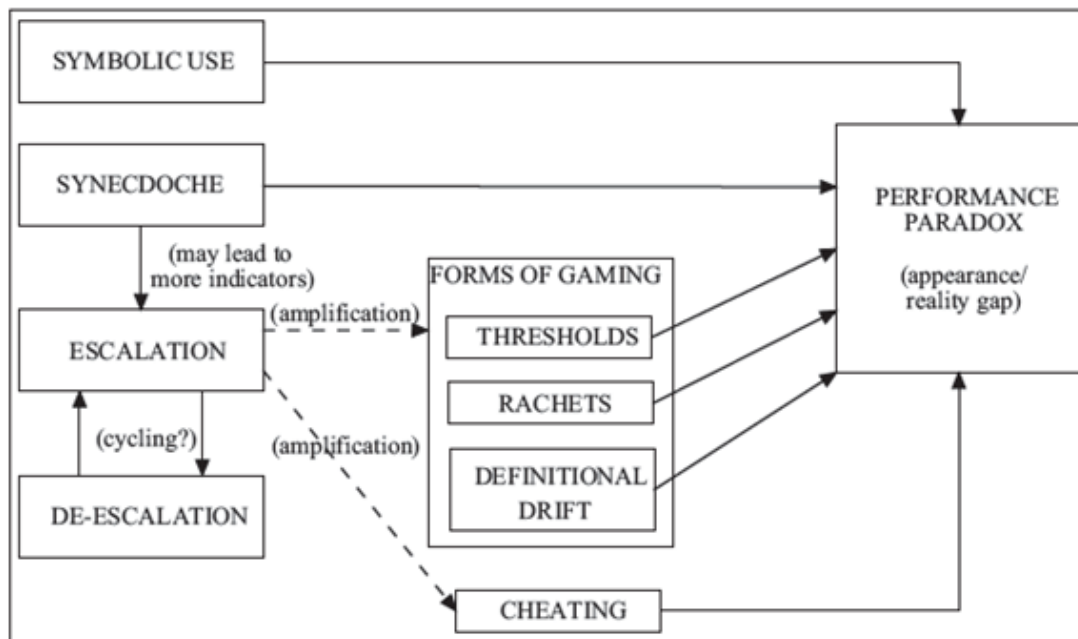
Een tweede alternatieve manier om met indicatoren om te gaan is 'synecdoche'. Dit houdt in dat je door een deel van de prestaties in kaart te brengen, een overzicht kan verkrijgen van alle prestaties. Dit kan tot gevolg hebben dat managers zich enkel gaan richten op de prestaties die gemeten worden en daarmee belangrijke aspecten binnen de organisatie of het proces die niet gemeten worden, negeren (Bevan & Hood, 2006).

Daarnaast kunnen er verschillende vormen van 'gaming' voorkomen (Bevan & Hood, 2006). Gaming houdt in dat er op de targets wordt gereageerd door bijvoorbeeld het target te halen, maar hetgeen waar het om draait te missen of prestaties te verslechteren waar geen targets voor zijn opgesteld. Een eerste vorm van 'gaming' is het zogenaamde 'threshold effect'. Dit is het effect van targets op de verdeling van prestaties onder de werknemers. De targets voeren druk uit op degenen die beneden het niveau presteren om beter te presteren, maar staan degenen die het beter doen dan het gevraagde niveau (de target) toe om hun prestaties te verslechteren tot de standaard. Een tweede vorm van 'gaming' is het 'ratchet effect'. Dit betreft de neiging van centrale controllers om de prestaties van volgend jaar te baseren op de prestaties van vorig jaar. Dit betekent dat managers in de komende meetperiode een perverse prikkel hebben om een bepaalde waarde niet te overschrijden, zelfs als ze dit gemakkelijk konden doen. Een derde vorm van 'gaming' betreft 'definitional drift'. Dit houdt in dat prestaties zo worden gedefinieerd, dat deze een gunstige uitwerking hebben op de reputatie en/of de inkomensstroom van een organisatie. Tot slot wordt er van 'cheating' in plaats van 'gaming' gesproken, wanneer de regels opzettelijk gebroken worden.

Een andere alternatieve manier om met prestatie-indicatoren om te gaan, is de 'logic of escalation' (Pollitt, Harrison, Dowswell, Jerak-Zuiderent & Bal, 2010; Pollitt, 2013). Het idee achter deze logica, welke is voortgekomen uit onderzoek binnen de gezondheidszorg, is dat er een vaste manier bestaat waarop een kwantitatief prestatie-indicatoren systeem zich ontwikkelt. Het begint met een eenvoudige set van indicatoren. Vervolgens zien de verschillende actoren dat de gekozen indicatoren slechts inzicht geven in een deel van de prestaties (synecdoche's), wat leidt tot de ontwikkeling van meer indicatoren. Vanuit het besef dat er teveel gemeten wordt, wordt het aantal indicatoren gereduceerd. Dit leidt er uiteindelijk toe dat de indicatoren abstract worden, een aangelegenheid voor experts worden en verliezen aan inhoudelijke waarde.

De verschillende alternatieve manieren om met prestatie-indicatoren om te gaan, die in het bovenstaande uiteen zijn gezet, worden samengevat in figuur 2. Zoals het figuur laat zien, leiden deze alternatieve manieren van omgang met prestatie-indicatoren tot een prestatieparadox (Pollitt, 2013). Dit houdt in dat er een verschil bestaat tussen hetgeen wat gemeten wordt en de realiteit (Van Thiel & Leeuw, 2002). Dit verschil kan onbedoeld ontstaan. Als men bijvoorbeeld de nationale veiligheid meet door het aantal criminele activiteiten vast te leggen, is het de vraag of het aantal criminele activiteiten een adequate meting is van de nationale veiligheid. Daarnaast kan het verschil tussen wat je meet en de realiteit ook bedoeld tot stand komen. Dit is het geval wanneer bijvoorbeeld professionals bewust iets veranderen in het proces, waardoor de geregistreerde wachttijden korter worden, maar de werkelijke wachttijden blijven bestaan (cheating).

Figuur 2: Alternatieve manieren voor de omgang met prestatie indicatoren (Pollitt, 2013)



3.3 De spanning tussen verticale en horizontale sturing/verantwoording

Om te zorgen dat prestatie-indicatoren een reëel beeld van de werkelijkheid geven, is het van belang om inzicht te krijgen in de manier waarop er wordt omgegaan met deze indicatoren, oftewel de inrichting van het sturings/verantwoordingsproces. Sturing houdt in dat de sturende actor, bijvoorbeeld de overheid, tracht middels een activiteit de voorkeuren en handelingsalternatieven van burgers en instellingen zo te beïnvloeden dat zij het door de politiek/overheid gewenste gedrag zullen vertonen (Noordegraaf, Schillemans & Yesilkagit, 2012). Sturing hangt nauw samen met het afleggen van verantwoording. Om te kijken in hoeverre dit gewenste gedrag vertoond wordt dienen instellingen immers verantwoording af te leggen over hun resultaten. In de literatuur wordt het afleggen van verantwoording beschouwd als een proces, dat uitgevoerd dient te worden door de actor die verantwoordelijk is voor een bepaalde taak (Bovens, 2005; Bovens & Schillemans, 2010).

Er zijn verschillende vormen van het afleggen van verantwoording te onderscheiden (Bovens, 2005). Ten eerste is er sprake van verticale verantwoording wanneer het forum, degene aan wie verantwoording wordt afgelegd, formele macht heeft over de actor. Dit is het geval wanneer er een hiërarchische relatie is, bijvoorbeeld wanneer een uitvoeringsinstantie verantwoording aflegt aan de Tweede Kamer. Een tweede vorm van verantwoording is horizontale verantwoording, ook wel maatschappelijke verantwoording. Deze vorm van verantwoording is niet gebaseerd op een hiërarchische relatie of formele verplichting (Schillemans, 2008). Het afleggen van deze vorm van verantwoording vindt plaats op vrijwillige basis en zonder tussenkomst van een bestuurder. Een laatste vorm van verantwoording is diagonale verantwoording. Hierbij wordt verantwoording afgelegd aan een andere organisatie die door een bovengeschiede actor, bijvoorbeeld de Tweede Kamer, is bevoegd om een vorm van toezicht of controle uit te oefenen op het handelen van de actor. Een voorbeeld van deze verantwoordingsvorm zijn inspecties, die niet direct een hiërarchische relatie hebben met een publieke instelling, maar wel beschikken over (beperkte) bevoegdheden om publieke instellingen tot medewerking te dwingen.

Ten tijde van het NPM stond bij het sturen en afleggen van verantwoording de verticale traditie centraal. Binnen deze verticale traditie gaat het om de manier waarop de verhouding tussen de staat en de burger geregeld wordt (WRR, 2006). Actoren die hierbij relevant zijn, zijn de burgers als kiezers, de parlementariërs die de belangen van de burgers representeren, de regering en de uitvoerende macht. Er bestaat een formele keten van delegatie en verantwoording. Centraal binnen deze traditie staat de hiërarchische relatie tussen principaal en agent (Schillemans, 2008). De principaal is bevoegd om besluiten te nemen, terwijl de agent bevoegd is om deze besluiten uit te voeren. Vanuit de principaal vindt er delegatie plaats naar de agent, die op zijn beurt verantwoording aflegt aan de principaal. Op deze manier legitimeert de principaal (wetgever) zijn macht aan de kiezers. De focus binnen dit perspectief ligt dan ook op het nemen van legitieme beslissingen.

In de jaren '90 en '00 ontstond er kritiek op de verticale traditie en het NPM. Naast de kritiek op prestatiemeting (zie vorige paragraaf) was één van de kritiekpunten dat problemen binnen de publieke sector complex zijn (wicked problems) en in veel gevallen niet bedrijfsmatig opgelost kunnen worden. Zo dienen doelen en middelen vaak gaandeweg geformuleerd te worden en kunnen deze niet vooraf vastgesteld worden. Door een strikte scheiding tussen beleid en uitvoering te hanteren, kan het gevaar ontstaan dat politici zich uitsluitend gaan richten op de wensen van de kiezer en ambtenaren zich meer moeten focussen op het proces in plaats van de inhoud (Sabel, 2004).

Om de problemen die NPM met zich meebrachten op te lossen, werd aan het begin van 2000 het concept New Public Governance (NPG) geïntroduceerd (Osborne, 2006). Binnen dit paradigma staat de samenwerking tussen verschillende actoren centraal, waardoor beleid en uitvoering meer met elkaar verweven raken. De overheid wordt niet langer meer gezien als sturende actor, maar als één van de actoren, die betrokken is bij het oplossen van maatschappelijke problemen.

De opkomst van NPG leidde tevens tot de opkomst van een andere manier van sturing/verantwoording, de horizontale traditie. Binnen de horizontale traditie ligt de nadruk bij het besturen van de samenleving op het meenemen en bijeenbrengen van ervaringen, belangen en meningen van verschillende actoren, zowel van staatsrechtelijke instituties als van maatschappelijke actoren (WRR, 2006). Hierbij wordt er eerst geluisterd en overlegd, voordat er bindende besluiten worden genomen. Deze vorm van verantwoording is niet gebaseerd op een hiërarchische relatie of formele verplichting (Schillemans, 2008). Het afleggen van deze vorm van verantwoording vindt plaats op vrijwillige basis en zonder tussenkomst van een bestuurder. De focus binnen dit perspectief ligt op de kwaliteit van de inhoud van het beleid en het gezamenlijk leren.

Binnen de Nederlandse overheid bestaat er, mede door de opkomst van NPM en NPG, een spanning tussen de verticale en horizontale traditie (WRR, 2006). Enerzijds wordt er gestreefd naar het borgen van democratische legitimiteit (verticale traditie), terwijl er anderzijds ruimte moet worden geboden aan de inbreng van kennis en ervaring die niet zonder meer democratisch gelegitimeerd is (horizontale traditie). Hoewel er binnen de politiek en overheid zowel wordt gewerkt in de verticale als de horizontale traditie, ligt de focus op de verticale traditie, waarbij de nadruk wordt gelegd op controle, beheersing en transparantie aan de hand van onder andere het volgen van procedures en het meten van prestaties. Hierdoor is er weinig ruimte voor het ter

discussie stellen van bestaande kaders of de assumpties die ten grondslag liggen aan deze kaders. In het onderstaande worden verschillende risico's van de nadruk op de verticale traditie uiteengezet.

Een eerste risico is er dat enkel binnen de bestaande bestuurlijke paden wordt gedacht en gewerkt en daarmee geen oog is voor de inbreng van andere partijen. Dit wordt ook wel bestuurscentrisme genoemd (WRR, 2006). Hierdoor worden de bestaande bestuurlijke principes niet of nauwelijks ter discussie gesteld. Wanneer er verbeteringen nodig zijn, zullen die enkel worden gezocht bij elementen, als het verbeteren van toezicht en verantwoording, het vergroten van transparantie en het verder uitwerken van het systeem van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Een tweede risico is de toenemende focus op procedures en regelen en op het beheren en beheren van beslissingsprocessen (WRR, 2006). Hierdoor is er minder aandacht voor de inhoud van het maatschappelijke probleem. Een voorbeeld hiervan is dat een politieagent steeds meer in termen van afrekenbare eenheden wordt gedefinieerd. Hiermee wordt voorbij gegaan aan de ruimte die een agent nodig heeft om zijn taak uit te oefenen.

Een derde risico is dat dilemma's omzeild worden (WRR, 2006). Dit houdt in dat er niet verder geïnvesteerd wordt in het combineren van de verticale en de horizontale traditie. Door het experimenteren met het combineren van beide tradities, kan gekeken worden hoe dit het beste kan worden bewerkstelligd.

Een vierde risico betreft het vervormen van ervaringen tot informatie dat binnen een democratisch systeem kan worden vastgelegd (WRR, 2006). Wanneer er verschillen, conflicten en uiteenlopende belangen zijn worden deze beheerst door bijvoorbeeld meer procedures of controleurs in te stellen. Het gevaar is dat men niet gaat registreren wat men wil weten, maar wat gemeten kan worden.

Een vijfde risico is tot slot dat informatie eenzijdig wordt gebruikt om de controletaak van de politiek uit te oefenen (WRR, 2006). Hierbij wordt gesteld dat leren enkel kan plaatsvinden binnen de democratisch opgestelde kaders. Hierdoor wordt leren een vorm van controleren. Om te kunnen leren is het echter van belang dat overheidsorganisaties zich kwetsbaar kunnen opstellen en fouten kunnen maken. Dit impliceert ook dat informatie en ervaring voor verschillende doeleinden kan worden ingezet en dat er gelegenheid bestaat om problemen inhoudelijk en normatief te onderzoeken.

3.4. Een combinatie tussen de verticale en horizontale traditie: het leerperspectief

Om de bovenstaande risico's te beperken, is het van belang om te zoeken naar het perspectief van de lerende overheid, waarbij elementen uit zowel de verticale als horizontale traditie gebruikt worden (WRR, 2006). Zo zou de politiek naast haar wetgevende en controlerende taak, zich meer moeten richten op haar 'inspirerende opdracht'. Deze opdracht houdt in het op de agenda zetten van maatschappelijke vraagstukken, het uitdagen van de regering om te komen tot nieuwe benaderingen, probleemdefinities en bijbehorende oplossingen. Hierbij dient de inhoudelijke expertise van de uitvoerders en andere betrokken bij het beleid beter benut te worden en in sommige gevallen buiten de kaders van de overheid en politiek gekeken te worden. Zo komt er ruimte vrij om te experimenteren met verschillende werkwijzen en informatie te gebruiken voor het verbeteren van de eigen praktijk. Deze manier van leren zorgt voor een aanvullende manier van het verwerven van legitimiteit.

Een voorbeeld van het leerperspectief is dat bij het opstellen van het regeerprogramma verschillende actoren betrokken zouden kunnen worden (WRR, 2006, p.124). Zij zouden mee kunnen discussiëren, kunnen prioriteren of hun visie kunnen geven op basis van hun kennis en ervaring op een bepaald beleidsterrein. Dit betekent niet dat een regeerakkoord een optelsom dient te zijn van interessante gedachten van betrokken actoren. Een minister kan bijvoorbeeld starten met een werkwijze op basis van elders verworven kennis, maar kan deze vervolgens voorleggen aan andere betrokken actoren. De feedback kan dan worden meegenomen bij het opstellen van het uiteindelijke regeerakkoord. Hierdoor worden de verticale en horizontale tradities met elkaar gecombineerd.

Een benadering die aansluit bij het perspectief van de lerende overheid, wordt uitgewerkt door Sabel (2004). Zo stelt Sabel (2004) in zijn betoog als kritiek op het NPM en NPG dat binnen deze stromingen wordt verondersteld dat er een relatie bestaat tussen principalen (opdrachtgevers) en agenten (uitvoerders), waarbij de principaal weet wat er gedaan dient te worden om collectieve problemen op te lossen. Dit onderscheid, waarbij doelen en middelen en globale en lokale kennis van elkaar gescheiden worden gehouden, is niet houdbaar. In complexe situaties, worden keuzes voor middelen beïnvloed door de keuze voor doelen. Ditzelfde geldt voor globale en lokale kennis. Er is geen hiërarchische ordening, maar continue interactie. Hierdoor wordt het bemoeilijkt om vast te houden aan het onderscheid tussen principaal en agent.

Sabel (2004) stelt daarom dat men, als alternatief voor de principaal-agent benadering, dient te werken vanuit de experimentalist governance benadering. Het centrale idee hierachter is dat de administratie, zoals prestatie-indicatoren, een infrastructuur vormt die uitvoerders in staat stelt om zelf standaarden vast te stellen en te herzien op basis van wat zij leren van gezamenlijke pogingen om te verbeteren (Sabel, 2004). Het parlement behoudt een centrale positie en bekijkt periodiek de resultaten. Enkel wanneer het parlement op de juiste manier zijn rol neemt en de administratieve cultuur verandert, is het mogelijk om te leren.

Experimentalist governance wordt steeds vaker toegepast in verschillende sectoren en settingen. Zo komt in het onderzoek van Sabel en Zeitlin (2008) naar voren dat binnen de EU doelen en prestaties gezamenlijk worden vastgelegd door EU-lidstaten en -instituties. Op een lager niveau, bijvoorbeeld bij de ministeries van EU-lidstaten, bestaat er vrijheid in de manier waarop de doelstellingen worden behaald. Periodiek dienen de ministeries de prestaties of resultaten te rapporteren. Vervolgens wordt door middel van 'peer review' een vergelijking gemaakt met de prestaties van landen die andere middelen gebruiken om hetzelfde doel te bereiken. De doelstellingen, prestatie-indicatoren en besluitvormingsprocessen worden daarnaast periodiek herzien door verschillende (nieuwe) actoren. Op deze manier kan het leren tussen EU-lidstaten bevorderd worden en wordt er gebruik gemaakt van de expertise van (nieuwe) actoren.

Een ander voorbeeld van experimentalist governance wordt gegeven in het artikel van Noonan, Sabel en Simon (2009). In dit artikel wordt ingegaan op een opkomend model van het afleggen van verantwoording binnen kinderpelotonprogramma's in Alabama en Utah, omdat het huidige feedbacksysteem niet werkte. Hierdoor ontstond er vraag naar meer decentralisatie en flexibiliteit bij het meten van prestaties. Dit resulteerde in het een nieuwe manier om verantwoording af te leggen, namelijk via Quality Service Review (QSR). Binnen dit systeem wordt elke case gezien als een unieke en valide toets van het systeem. De casussen worden beoordeeld door (externe) beoordelaars aan de hand van verschillende indicatoren, waarbij gezorgd wordt dat binnen elke instelling minimaal één werker beoordeeld wordt en geen enkele werker meer dan één

keer wordt beoordeeld. De scores op de prestatie-indicatoren, oftewel de uitkomsten van de verschillende reviews, kunnen worden gebruikt om een uitspraak te doen over het gehele systeem. De resultaten worden vervolgens besproken met de werkers en binnen de regio. Op deze manier kunnen fouten geconstateerd en verbeterd worden.

Naast het perspectief van experimentalist governance, is er nog een andere benadering van het leerperspectief te onderscheiden, namelijk het perspectief van generative accountability. Jerak-Zuiderent (2013) gaat in op dit perspectief en verkent in haar proefschrift de praktijken van verantwoording, zoals deze plaatsvinden in zorgpraktijken. Eén van de verantwoordingsmechanismes die onderzocht wordt, is het gebruik van prestatie-indicatoren. Met betrekking tot het gebruik van deze indicatoren komt ze tot verschillende bevindingen. Enerzijds kan niet worden gesteld dat prestatie-indicatoren de transparantie en verantwoording versterken en daarmee zorgen voor een prikkel om de gezondheidszorg te verbeteren. Anderzijds kan tevens niet worden gesteld dat de prestatie-indicatoren een mislukking zijn.

Jerak-Zuiderent (2013) stelt vervolgens dat prestatie-indicatoren enkel relevant zijn, wanneer deze niet star worden vastgelegd voorafgaand aan het vergelijken zelf. Het is van belang dat criteria worden bepaald door voortdurend te kijken wat er wanneer voor wie toe doet. Leren kan dan ook enkel plaatsvinden wanneer niet vooraf wordt vastgesteld wat geleerd wordt, maar leren het resultaat vormt van actief en zorgzaam vergelijken. Deze alternatieve benadering, waarbij verantwoording en zorg in samenhang ontstaan, wordt generative accountability genoemd.

3.5. Conditie en randvoorwaarden om optimaal te kunnen leren

In het bovenstaande is ingegaan op leerperspectief, waarbij elementen van de verticale en horizontale traditie met elkaar gecombineerd worden. In deze paragraaf wordt ingegaan op de condities en randvoorwaarden die noodzakelijk zijn om optimaal te kunnen leren van de resultaten van de indicatoren.

Kwaliteitscriteria

Om te kunnen leren van een indicator, is het allereerst van belang dat een indicator kwalitatief voldoet. Om de kwaliteit van indicatoren te beoordelen, wordt er in de literatuur een onderscheid gemaakt tussen verschillende kwaliteitscriteria (Verschuren, 2009; Van Burg, 2011): basiscriteria van onderzoek/wetenschappelijke criteria en bruikbaarheidscriteria. Deze criteria zijn voornamelijk gericht op het beoordelen van de kwaliteit van onderzoek, maar kunnen tevens worden gebruikt om meetinstrumenten of prestatie-indicatoren te beoordelen.

Wetenschappelijke criteria

Van Burg (2011) stelt in zijn onderzoek dat bij ontwerpgericht onderzoek het van belang is dat een ontwerp, oftewel een indicator of meetinstrument, 'betrouwbaar' en 'valide' is. De betrouwbaarheid duidt hier op de mate waarin een meetinstrument stabiel en consistent is over de tijd heen. Dit houdt in dat bij een herhaalde meting wordt verwacht dezelfde resultaten te behalen. Het andere wetenschappelijke criterium, validiteit, betreft de mate waarin de gehanteerde procedures het mogelijk maken om geldige uitspraken te doen over het onderzoeksobject. Verschuren (2009) maakt binnen het criterium validiteit onderscheid tussen interne en externe validiteit. Hierbij duidt interne validiteit op het gegeven dat een meetinstrument meet wat het beoogd te meten. Externe validiteit

duidt op de mate waarin resultaten gelden voor een grote groep of een andere context. Naast betrouwbaarheid en validiteit stelt Verschuren dat 'cumulativiteit', het voortbouwen op bestaande kennis, en 'ethische aspecten', het op een goede manier behandelen van vertrouwelijke onderzoeksresultaten, tevens basiscriteria zijn voor een kwalitatief goed onderzoek.

Bruikbaarheidscriteria

Naast de basiscriteria of wetenschappelijke criteria is het voor praktijkgericht onderzocht tevens van belang dat een onderzoek of instrument voldoet aan verschillende bruikbaarheidscriteria. Verschuren (2009) maakt hierbij een onderscheid tussen de volgende drie criteria: 'begrijpelijkheid van de onderzoeksresultaten', 'acceptatie en ervaren legitimiteit' en 'leermogelijkheden'. Het eerste criterium 'begrijpelijkheid van de onderzoeksresultaten' stelt dat de resultaten of in dit geval een meetinstrument of indicator begrijpelijk en toegankelijk moet zijn voor de actoren binnen het werkveld. Met 'acceptatie en ervaren legitimiteit' doelt Verschuren (2009) op de eis dat betrokken actoren in het werkveld geen morele, praktische of inhoudelijke bezwaren hebben tegen het meetinstrument. Tot slot wordt gesteld dat een instrument een bijdrage moet leveren aan het 'leervermogen'. Hiermee wordt bedoeld dat de resultaten die het instrument oplevert, leiden tot verbeteringen van de praktijksituatie.

Omgang met indicatoren

Naast de kwaliteit van prestatie-indicatoren is het van belang hoe er wordt omgegaan met de prestatie-indicatoren. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen drie verschillende motieven (Bovens, 2005; Helderma, De Kruijff, Verheij & Van Thiel, 2014). Een eerste motief is het democratisch perspectief. Dit perspectief houdt in dat afleggen van verantwoording ervoor zorgt dat publieke machtsuitoefening democratisch kan worden gecontroleerd. Dit motief past binnen de verticale verantwoordingstraditie. Een tweede motief is dat het afleggen van publieke verantwoording noodzakelijk is om machtsconcentratie en corruptie tegen te gaan, oftewel misbruik van de uitvoerende macht. Dit sluit aan bij het diagonale perspectief. Een laatste motief is dat het afleggen van verantwoording bijdraagt aan vergroting van het leervermogen. Dit betekent dat door het afleggen van verantwoording het leervermogen van betrokken actoren wordt vergroot, omdat bestuurders via publieke verantwoording worden aangezet tot het reflecteren op hun afwegingen. Dit motief sluit aan bij het afleggen van horizontale verantwoording.

Bovens (2005) stelt dat die alle drie de motieven een bijdrage leveren aan de legitimiteit van het openbaar bestuur. Het is daarom van belang dat indicatoren die gebruikt worden voor het afleggen van publieke verantwoording een bijdrage leveren aan alle drie de motieven. In het kader van de sociale wijkteams is het vooral van belang om een balans te vinden tussen het verticale en horizontale verantwoordingsperspectief. Om dit te bewerkstelligen zouden indicatoren kunnen worden opgesteld volgens het eerder uiteengezette perspectief van de lerende overheid, waarbij elementen uit de verticale en horizontale traditie worden gecombineerd. Een mogelijkheid voor het bewerkstelligen van een dergelijk leerperspectief, zou het werken vanuit de benadering van experimentalist governance kunnen zijn (Sabel, 2004; Sabel & Zeitlin, 2008; Noonan, Sabel & Simon, 2009). Binnen deze benadering wordt gesteld dat het van belang is dat professionals en andere actoren betrokken worden bij het opstellen van de indicatoren, het inrichten van het verantwoordingsproces en de evaluatie van de resultaten van de indicatoren. Op deze manier wordt

de professional eigenaar van de indicator, wordt er draagvlak gecreëerd voor het werken met de indicatoren en wordt tevens de bruikbaarheid van de resultaten van de indicatoren vergroot.

3.6. Conclusie

In dit hoofdstuk stond het beantwoorden van de volgende deelvraag centraal: *Wat is in de literatuur bekend over het meten van prestatie-indicatoren en het afleggen van publieke verantwoording (deelvraag 2)?* Door de opkomst van NPM is het belang van prestatiemeting gegroeid. Bij het meten van prestaties kan een onderscheid gemaakt worden tussen proces, output en outcome indicatoren. Deze indicatoren hebben elk voor- en nadelen, waardoor het van belang is om kenmerken van het proces in combinatie met indicatoren voor de output en outcome te monitoren. Dit zal ertoe leiden dat er meer diepgang kan worden gegeven aan de behaalde prestaties en effecten en zal het lerende vermogen bevorderen.

In de jaren '90 en '00 is er kritiek ontstaan op het gebruik van prestatie-indicatoren, gezien de alternatieve manieren waarop deze indicatoren gebruikt kunnen worden, zoals 'gaming' en 'cheating'. Dit kan leiden tot het ontstaan van een prestatie paradox, wat betekent dat de resultaten op de prestatie-indicatoren geen reëel beeld meer geven van de werkelijke situatie.

Om het ontstaan van een prestatieparadox te voorkomen, is het van belang om inzicht te verkrijgen in de manier waarop er wordt omgegaan met prestatie-indicatoren, oftewel de inrichting van het sturings/verantwoordingsproces. Er bestaan verschillende vormen van verantwoording, waaronder verticale, horizontale en diagonale verantwoording. Mede door de opkomst van het NPG, waarbij het idee is dat de overheid niet langer de sturende actor is en samenwerking tussen verschillende actoren van beleid en uitvoering centraal staat, bestaat er een spanning tussen verticale (NPM) en horizontale verantwoording (NPG).

Binnen de Nederlandse politiek en bestuur ligt op dit moment de nadruk op de verticale traditie, wat verschillende risico's, zoals bestuurscentrisme, met zich mee brengt. Om deze risico's te beperken dient er gestreefd te worden naar een lerende overheid, waarbij elementen uit zowel de verticale als horizontale traditie gecombineerd dienen te worden.

Er zijn verschillende benaderingen die aansluiten bij de benadering van de lerende overheid. Eén van deze benaderingen is de experimentalist governance benadering, waarbij de administratie een infrastructuur vormt die uitvoerders in staat stelt om zelf standaarden vast te stellen en te herzien op basis van wat zij leren van gezamenlijke pogingen om te verbeteren. Een andere benadering is het perspectief van generative accountability, waarbij criteria niet van bovenaf worden vastgesteld, maar het resultaat vormen van actief en zorgzaam vergelijken.

Om optimaal te kunnen leren van de prestatie-indicatoren dient er voldaan te worden aan verschillende condities en randvoorwaarden. Zo is het van belang dat indicatoren voldoen aan kwaliteitscriteria, zoals wetenschappelijke en bruikbaarheidscriteria. Daarnaast is het van belang dat in het kader van de legitimiteit van de indicatoren elementen uit de verticale en horizontale traditie gecombineerd worden. Door professionals en andere actoren te betrekken bij het opstellen van de indicatoren, de inrichting van het verantwoordingsproces en de evaluatie van de resultaten wordt de professional eigenaar van de indicator, wordt er draagvlak gecreëerd en kan tevens de bruikbaarheid van de resultaten van de indicatoren vergroot worden.

4. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk zal nader in worden gegaan op de gebruikte methodologie. De deelvraag die in dit hoofdstuk centraal staat luidt dan ook: *Op welke wijze is het onderzoek naar de wijze, condities en randvoorwaarden om indicatoren zowel aan verticale en horizontale verantwoordingsprocessen een bijdrage te laten leveren, opgezet?* Om deze vraag te beantwoorden zal eerst nader worden ingegaan op de aard van het onderzoek, een procesevaluatie (paragraaf 4.1.), en op de opzet van het onderzoek (paragraaf 4.2.). Vervolgens wordt in paragraaf 4.3. ingegaan op de operationalisatie.

4.1. Procesevaluatie

De aard van dit onderzoek is evaluatief. Dit houdt in dat de onderzoeker zicht ten doel stelt om bepaald handelen te beoordelen aan de hand van een beargumenteerd beoordelingskader. Er bestaan verschillende vormen van evaluatief onderzoek. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een procesevaluatie (HM Treasury, 2011). Dit houdt in dat de implementatie en/of de uitvoering van beleid gevolgd en/of beoordeeld wordt.

In dit onderzoek is het proces binnen de gemeente Nijmegen om de decentralisatie binnen de zorg vorm te geven gedurende drie maanden geëvalueerd. Hierbij zijn specifiek de ontwikkelingen op het gebied van prestatiemeting, sturing en verantwoording binnen de sociale wijkteams, het centrale speerpunt van de decentralisatie, gevolgd. Het doel van de procesevaluatie is om naar aanleiding van de bevindingen condities en randvoorwaarden op te stellen over hoe indicatoren bij kunnen dragen aan zowel verticale als horizontale verantwoordingsprocessen.

De evaluatie is vormgegeven door te analyseren hoe het proces van de operationalisatie van indicatoren in de praktijk is verlopen. Hierbij is er eerst in kaart gebracht welke instrumenten en indicatoren er bestaan en in hoeverre deze voldoen aan wetenschappelijke en bruikbaarheidscriteria. Vervolgens is geanalyseerd in hoeverre betrokken actoren de indicatoren bruikbaar achten voor de praktijk en in hoeverre de betrokken actoren nastreven dat de indicatoren een bijdrage leveren aan zowel verticale als horizontale verantwoordingsprocessen.

4.2. Opzet van de procesevaluatie

Om het proces van de operationalisatie van de prestatie-indicatoren te volgen, zijn er verschillende methoden gebruikt. Zo is er een literatuuronderzoek uitgevoerd en hebben er verkennende interviews met betrokken onderzoekers en adviseurs plaatsgevonden. Daarnaast zijn er twee sessies georganiseerd om de wensen en behoeften van betrokkenen te inventariseren. Tot slot is er tijdens deze sessies en tijdens een meeloopdag met het sociale wijkteam geobserveerd. In het onderstaande wordt de opzet per onderdeel nader toegelicht.

Literatuuronderzoek

In het eerste gedeelte van het onderzoek is gebruik gemaakt van een literatuuronderzoek om een inventarisatie te maken van eerder ingezette instrumenten en indicatoren om de resultaten en effecten van sociale wijkteams in kaart te brengen. Het literatuuronderzoek is uitgevoerd op basis van de volgende zoektermen: effecten sociale wijkteams, resultaten sociale wijkteams, effectiviteit sociale wijkteams, doelmatigheid sociale wijkteams, monitor sociale wijkteams, indicator sociale wijkteams, evaluatie sociale wijkteams. Via google (scholar), de sneeuwbal methode, adviezen van de gemeente en rechtstreekse benadering van een auteur is literatuur over de verschillende

meetinstrumenten/indicatoren verzameld. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen bestaande registraties, combinaties van registraties, enquêtering en kwalitatief onderzoek en andere mogelijkheden.

De gevonden instrumenten/indicatoren zijn vervolgens beoordeeld aan de hand van verschillende beoordelingscriteria. Voor zowel de wetenschappelijke criteria als de bruikbaarheidscriteria is gekeken of hierover in de literatuur iets bekend is en zo ja, in welke mate er aan deze criteria wordt voldaan.

Vervolgens is in samenwerking met een begeleidingscommissie, waarin verschillende betrokken beleidsadviseurs en onderzoekers van de gemeente Nijmegen deelnamen, gekeken welke indicatoren het meest aansluiten bij de succesfactoren van het sturings- en bekostigingsmodel en het beste voldoen aan de bruikbaarheid- en wetenschappelijke criteria. Hierbij zijn de volgende selectiecriteria gebruikt:

- Uitvoerbaar op wijkniveau /niveau van het wijkteam/instellingsniveau
- Zo goed mogelijk aansluiten bij succesfactoren sturingsmodel (liefst bij 2 of 3 pijlers)
- Zo goed mogelijk voldoen aan wetenschappelijke criteria (betrouwbaarheid en validiteit)
- Indien mogelijk hebben instrumenten/indicatoren die reeds geregistreerd/geënquêteerd worden door de gemeente Nijmegen de voorkeur boven andere instrumenten

Op basis van deze criteria zijn verschillende bronnen met bijbehorende indicatoren geselecteerd, welke vervolgens zijn gepresenteerd in een voorlopig model. Hierbij is onderscheid gemaakt naar de pijler en de bijbehorende succesfactor van het sturingsmodel, de indicator, de bron en een opmerking met betrekking tot de uitvoerbaarheid of verslaglegging van de indicator. Wanneer er geen (goede) indicator voor een succesfactor voor handen was, heeft de begeleidingscommissie verschillende suggesties voor indicatoren voorgedragen.

Interviews met betrokken onderzoekers en adviseurs

Wanneer binnen de literatuur niet bekend was in hoeverre het instrument of de indicatoren voldeden aan de wetenschappelijke of bruikbaarheidseisen, heeft er een verkennend interview of verdiepend gesprek plaatsgevonden met een betrokken onderzoeker of adviseur om een beoordeling te kunnen geven over het betreffende instrument of indicator. Een overzicht van de geïnterviewde onderzoekers en adviseurs is weergegeven in bijlage I.

Sessie met beleidsmakers (KPMG heidag)

De geselecteerde indicatoren zijn middels een presentatie voorgelegd aan beleidsmakers uit de regio Nijmegen, die betrokken zijn bij de transitie binnen het sociale domein. Om te analyseren in hoeverre de indicatoren als bruikbaar worden beschouwd door de praktijk, hebben de adviseurs van KPMG plexus, welke de heidag organiseerden, twee verschillende werkvormen (interventiemethoden) gebruikt.

De eerste werkvorm hield in dat de onderzoekers door de beleidsmakers bevestigd konden worden over het indicatorenmodel en over het selectieproces waarop het model tot stand was gekomen. Wanneer de vraag of het antwoord op de vraag leidde tot een kanttekening met betrekking tot het model, werd deze opmerking door één van de adviseurs van KPMG genoteerd. De tweede werkvorm ging nader in op de bruikbaarheid van de indicatoren in de praktijk. Hier konden

de betrokkenen feedback leveren op de geselecteerde indicatoren. Deze feedback is nadien plenair per groep indicatoren besproken.

Bijeenkomst met professionals en andere betrokkenen sociale wijkteam (VISA skills labsessie)

De geselecteerde indicatoren zijn tevens in het VISA skills lab van de Radboud Universiteit Nijmegen middels een bijeenkomst via het elektronische vergadersysteem Meetingssphere voorgelegd aan de professionals en andere betrokkenen van de sociale wijkteams (<http://www.ru.nl/fm/labs/visa-skills-lab/visa-skills-lab/>; <http://www.meetingsphere.com/>). Naast het voorleggen van de indicatoren is er tijdens de bijeenkomst ook nader ingegaan op de omgang met de indicatoren, oftewel de inrichting van sturings/verantwoordingsproces om het gezamenlijk leren te bewerkstelligen.

Om een representatief beeld te verkrijgen van de opmerkingen, wensen en behoeften omtrent de indicatoren en de omgang met deze indicatoren, zijn zestien verschillende actoren uitgenodigd om deel te nemen aan de bijeenkomst. Hierbij zijn verschillende managers, adviseurs en onderzoekers van de gemeente Nijmegen, professionals die op dit moment werkzaam zijn binnen het sociaal wijkteam (één afgevaardigd per wijkteam) en medewerkers van samenwerkingspartner en zorgcoöperatie VGZ uitgenodigd. De uitnodiging voor de bijeenkomst is weergegeven in bijlage II. In totaal hebben negen actoren deelgenomen aan de sessie. Vier van de negen actoren waren beleidsmakers/onderzoekers vanuit de gemeente Nijmegen, vier van de negen actoren waren teamleiders van verschillende sociale wijkteams in Nijmegen en één van de negen actoren was werkzaam bij VGZ.

Observaties

Tijdens de verschillende sessies (KPMG heisessie en labsessie) is de houding van de betrokkenen geanalyseerd om te kunnen oordelen hoe betrokken actoren wensen om te gaan met indicatoren, volgens de verticale en/of horizontale traditie. Daarnaast is er tevens een dag meegelopen met het sociaal wijkteam in Hatert om meer inzicht te krijgen in de werkzaamheden van een sociaal wijkteam en hun beeld van het werken met indicatoren en het afleggen van verantwoording.

4.3. Operationalisatie

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de concepten, die tijdens het proces van de operationalisatie van de indicatoren centraal stonden, gemeten zijn.

De kwaliteit van de instrumenten/indicatoren

Om te bepalen in hoeverre de instrumenten en indicatoren voldoen aan kwaliteitscriteria is in navolging van Verschuren (2009) onderscheid gemaakt tussen wetenschappelijke criteria en bruikbaarheidscriteria. Binnen de wetenschappelijke criteria worden de instrumenten/indicatoren beoordeeld op betrouwbaarheid, oftewel wordt bij een herhaalde meting hetzelfde resultaat gegenereerd, en validiteit, meet het instrument wat het beoogt te meten. Er is voor gekozen om de criteria 'cumulativiteit' en 'ethische aspecten' niet te meten, omdat deze door de gemeente als niet relevant worden beschouwd voor de beoordeling van de meetinstrumenten en indicatoren.

Binnen de bruikbaarheidscriteria werd door Verschuren (2009) onderscheid gemaakt tussen de criteria: 'begrijpelijkheid van de onderzoeksresultaten', 'acceptatie en ervaren legitimiteit' en 'leermogelijkheden'. In overleg met betrokkenen binnen de gemeente is besloten om de

meetinstrumenten niet te toetsen op de 'begrijpelijkheid', omdat dit niet als relevant werd geacht. De acceptatie en legitimiteit van de indicatoren is gemeten door tijdens de KPMG heisessie en de labsessie de indicatoren te toetsen op de bruikbaarheid in de praktijk (zie alinea 'bruikbaarheid indicatoren in de praktijk'). Om het leervermogen (criteria 3) te meten is ervoor gekozen om de instrumenten/indicatoren te toetsen op de mate van uitvoerbaarheid van een instrument (op wijkniveau) en de mate waarin het instrument aansluit bij de doelstellingen van de sociale wijkteams en het sturingsmodel van de regio Nijmegen. Er is hiervoor gekozen, omdat om van de resultaten van indicatoren te kunnen leren het van belang is dat deze aansluiten bij de opgestelde doelstellingen. Daarnaast is het noodzakelijk dat de indicatoren uitvoerbaar zijn op het niveau van de wijk, omdat het sociale wijkteam op wijkniveau werkzaam is.

Bruikbaarheid indicatoren in de praktijk

Om te onderzoeken in hoeverre de indicatoren bruikbaar werden geacht in de praktijk (acceptatie en legitimiteit), zijn tijdens de KPMG sessie en de elektronische vergadersessie in het VISA skills lab de indicatoren beoordeeld op de bruikbaarheid in de praktijk. Tijdens de KPMG sessie is dit gemeten door de volgende drie vragen voor alle indicatoren voor te leggen aan betrokken beleidsmakers:

- Herken je je in deze indicator?
- Wat mis je?
- Wil je dit meten?

Tijdens de labsessie zijn tijdens middels een elektronische discussie de volgende vragen aan de betrokken actoren van de sociale wijkteams voorgelegd om de bruikbaarheid van de indicatoren in de praktijk te meten:

- Zijn er onduidelijke indicatoren? Zo ja, welke en wat is onduidelijk?
- Ontbreken er indicatoren? Zo ja, welke en waarom ontbreekt deze indicator?
- Zijn er overbodige indicatoren? Zo ja, welke en waarom in deze indicator overbodig?
- Zijn er overige opmerkingen?

Omgang met indicatoren

Hoe de betrokken actoren omgaan met indicatoren is op verschillende manier gemeten. Ten eerste is tijdens de KPMG heisessie en de labsessie geobserveerd hoe betrokken actoren reageerden op het voorstel met indicatoren. Daarnaast is tijdens de labsessie een elektronische discussie op gang gezet om de wensen met betrekking tot de omgang met indicatoren te meten. Hiervoor is aan de deelnemers gevraagd wat zij meer van belang achtten 'democratische legitimiteit/controle (verticale traditie)' of 'gezamenlijk leren (horizontale traditie)'. Daarnaast is gekeken welke ideeën de deelnemers hadden voor de inrichting van het verantwoordingsproces middels de indicatoren. Op deze manier is inzicht verkregen of de betrokken actoren nastreven dat de indicatoren een bijdrage leveren aan zowel verticale als horizontale verantwoordingsprocessen.

4.4. Conclusie

In dit hoofdstuk stond de volgende vraag centraal: *Op welke manier is het onderzoek naar de wijze, condities en randvoorwaarden om indicatoren zowel aan verticale en horizontale verantwoordingsprocessen een bijdrage te laten leveren, opgezet?* In dit onderzoek is gebruik

gemaakt van een procesevaluatie. Hierbij zijn in een periode van drie maanden de ontwikkelingen op het gebied van prestatiemeting, sturing en verantwoording omtrent de sociale wijkteams gevolgd. In het kader van deze vorm van evaluatie zijn er verschillende methoden gebruikt. Ten eerste heeft er een literatuuronderzoek en hebben er verkennende interviews met betrokken onderzoekers en adviseurs plaatsgevonden om te inventariseren welke instrumenten en indicatoren er zijn en om deze te kunnen beoordelen op wetenschappelijke criteria (validiteit en betrouwbaarheid) en bruikbaarheidscriteria (aansluiting bij doelstellingen en uitvoerbaarheid). Aan de hand van deze beoordeling is een selectie gemaakt van meetinstrumenten en indicatoren om de doelstellingen en succesfactoren van het sturingsmodel te meten.

Vervolgens is tijdens de KPMG heisessie van de labsessie in het VISA skills lab geanalyseerd in hoeverre de beleidsmakers en betrokken actoren de indicatoren bruikbaar achten voor de praktijk en in hoeverre ze nastreven dat de indicatoren een bijdrage leveren aan zowel verticale als horizontale verantwoordingsprocessen. Om te kijken in hoeverre actoren indicatoren een bijdrage laten leveren aan zowel verticale als horizontale verantwoordingsprocessen is tevens gebruik gemaakt van observaties tijdens de sessies en tijdens een meeloopdag met sociaal wijkteam Hatert.

5. Inventarisatie en beoordeling instrumenten

Om het verantwoordingsproces in te richten zijn prestatie-indicatoren nodig. In dit hoofdstuk worden daarom instrumenten en indicatoren om de resultaten en effecten van de sociale wijkteams te meten geïnventariseerd en beoordeeld op hun kwaliteit. Hierbij is gebruik gemaakt van een literatuuronderzoek, waarbij de informatie in sommige gevallen is aangevuld met een verkennend interview met een betrokken onderzoeker of adviseur. De volgende deelvragen staan in dit hoofdstuk centraal: *Wat is in de literatuur bekend over meetinstrumenten en indicatoren om de resultaten en effecten van de sociale wijkteams in kaart te brengen?* en *in hoeverre voldoen de meetinstrumenten en indicatoren om de resultaten en effecten van de sociale wijkteams in kaart te brengen aan wetenschappelijke en bruikbaarheidscriteria?*

Om deze vragen te beantwoorden, wordt eerst een inventarisatie gemaakt van mogelijke instrumenten om de resultaten en effecten van de sociale wijkteams te meten. Vervolgens wordt er een onderscheid gemaakt tussen bestaande registraties of enquêtering (paragraaf 5.1.) en andere mogelijkheden (paragraaf 5.2.). Bij het beschrijven van de verschillende instrumenten worden de instrumenten tevens beoordeeld op wetenschappelijke (betrouwbaarheid en validiteit) en bruikbaarheidscriteria (aansluiting doelstellingen sturingsmodel en uitvoerbaarheid). Het hoofdstuk eindigt met een prototype van het model om de resultaten en effecten van de sociale wijkteams in kaart te brengen.

In eerste instantie is er een inventarisatie gemaakt van registraties, gecombineerde registraties, enquêtering en kwalitatief onderzoek, waar de gemeente Nijmegen reeds gebruik van maakt. Dit overzicht wordt weergegeven in tabel 1 van bijlage III. Vervolgens is in overleg met betrokken binnen de gemeente bepaald welke vormen van registraties en enquêtering relevant waren om nader onderzocht te worden. Dit overzicht staat weergegeven in het bovenste gedeelte van tabel 4. Deze instrumenten zijn vervolgens aangevuld met andere instrumenten/indicatoren waar de gemeente gebruik van zou kunnen maken.

Tabel 4: Overzicht onderzochte instrumenten*

Bestaande registraties of enquêtering

Registraties

- Gemeente Nijmegen
 - o Sociaal wijkteam
 - Easycare vragenlijst
- VGZ
 - o Indicatoren wijknetwerken

Combinaties tussen afzonderlijke registraties

- Gemeente Nijmegen
 - o MKBA
 - o Sociaal statistisch bestand
 - o Leefbaarometer

Enquêtering

- Gemeente Nijmegen
 - o Burgerpeiling, onderdeel van wijkprofiel
 - o Burgerschapsstijlen
- GGD
 - o Gezondheidsmonitor, onderdeel van gezondheidsprofiel
- VGZ
 - o Klantbelevingsonderzoek wijknetwerken

Andere mogelijkheden

- Zelfredzaamheidmatrix
 - Vragenlijst Impact op participatie en autonomie
 - Participatieladder
 - Indicatoren KPMG
 - Wijk in Beeld
 - Effectenarena en –calculator
 - Impactmap/effectenkaart
 - Social Return on Investment
-

5.1. Bestaande registraties of enquêtering

5.1.1. Registraties

Registratie sociaal wijkteam

De sociale wijkteams in Nijmegen maken gebruik van een registratiesysteem. Binnen dit systeem worden per casus verschillende kenmerken vastgelegd door de professional, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen vier fases. In fase één worden de kenmerken met betrekking tot de verheldering vastgelegd, in fase twee en drie de kenmerken over het plan en de uitvoering en in fase vier komt de evaluatie aan bod.

Voldoen de indicatoren aan wetenschappelijke criteria?

Het is onbekend in hoeverre de specifieke kenmerken van het registratiesysteem voldoen aan de wetenschappelijke criteria. Met betrekking tot de betrouwbaarheid en validiteit van het gehele

registratiesysteem kan gesteld worden dat de gegevens zowel op casusniveau als wijkteamniveau kunnen worden weergegeven. Het registratiesysteem van de sociale wijkteams is daarom als gedeeltelijk betrouwbaar en valide te beschouwen.

Voldoen de indicatoren aan bruikbaarheidscriteria?

De aansluiting tussen het registratiesysteem en de succesfactoren van het sturingsmodel is als goed te beoordelen. De indicatoren sluiten bij alle drie de pijlers van het sturingsmodel aan (zie tabel 1 van bijlage IV). Met betrekking tot de uitvoerbaarheid kan gesteld worden dat deze tevens als goed is te beoordelen, omdat de wijkteams op dit moment al werken met het registratiesysteem.

Easycare vragenlijst

De Easycare vragenlijst is een instrument wat ontwikkeld is aan de universiteit van Sheffield in Engeland (UMC St. Radboud, 2010). Het instrument is oorspronkelijk bedoeld om de fysieke en geestelijke gezondheid en het sociale welzijn van ouderen vast te stellen. Tevens kunnen ouderen aangeven wat ze graag veranderd zouden willen zien en op welke wijze. De afdeling geriatrie van het UMC St. Radboud heeft een aparte Easycare vragenlijst ontwikkeld om de resultaten en effecten van de Wmo in kaart te brengen (UMC St. Radboud, 2013). Deze aangepaste versie van het instrument is op zowel volwassenen als ouderen van toepassing. Het idee is dat de vragenlijst een handvat/checklist vormt voor de professional die het keukentafelgesprek afneemt. In de vragenlijst wordt onderscheid gemaakt tussen tien verschillende domeinen: 'gezondheid', 'persoonlijke verzorging', 'verplaatsen en vervoer', 'activiteiten', 'psychisch welbevinden', 'sociale contacten', 'communicatie', 'financiën', 'wonen' en 'gezin en relaties'. Op deze dimensies kan een cliënt 'niet kwetsbaar (kleur groen)', 'onduidelijk (kleur oranje)' of 'kwetsbaar (kleur rood)' scoren. Naar aanleiding van de scores op de dimensies wordt samen met de cliënt een actieplan opgesteld.

Voldoen de indicatoren aan wetenschappelijke criteria?

Het oorspronkelijke instrument is evidence based (UMC St. Radboud, 2010), oftewel uitvoerig getest in de praktijk. In hoeverre de aangepaste versie voor de sociale wijkteams ook valide en betrouwbaar is, moet nog uitwijzen en is daarom nog niet te beoordelen. Op dit moment wordt er een pilot uitgevoerd bij twee sociale wijkteams in Nijmegen.

Voldoen de indicatoren aan bruikbaarheidscriteria?

De Easycare vragenlijst sluit op verschillende manieren aan bij de succesfactoren van het sturingsmodel (zie tabel 2 in bijlage IV). Zo sluit de vraag of iemand vrijwilligerswerk doet, aan bij de succesfactor 'de eigen kracht is ingezet'. De totaalscore op de domeinen zou kunnen aansluiten bij de factor 'welbevinden'. Afzonderlijke vragen uit de verschillende domeinen sluiten tevens aan bij verschillende succesfactoren. Zo kan het rapportcijfer dat een cliënt geeft aan zijn eigen leven dienen als indicator voor de succesfactor 'welbevinden'. De inventarisatie van hulp en ondersteuning uit het persoonlijk netwerk en professioneel netwerk kan een indicatie geven voor 'hulp zo licht en dichtbij mogelijk wordt ingezet'. Daarnaast bevat de vragenlijst een aantal kenmerken die kunnen dienen als achtergrondkenmerken, zoals de schets van het sociale netwerk en de gezinssituatie. Gezien het gegeven dat de indicatoren bij meerdere succesfactoren van het

sturingsmodel aansluiten, kunnen we de aansluiting tussen de vragenlijst en de succesfactoren als gedeeltelijk beoordelen.

De uitvoerbaarheid van de vragenlijst is als goed te beoordelen. Op dit moment werken twee wijkteams met het instrument in een pilot, wat zorgt voor ervaring met het instrument. Daarnaast is het een vragenlijst die niet letterlijk afgenomen hoeft te worden, wat vrijheid geeft aan de professional. Een nadeel wat hiermee samenhangt, is dat mogelijk niet over alle indicatoren alle informatie wordt verkregen, omdat dit misschien vergeten wordt om te bespreken. Andere nadelen zijn dat de Easycare vragenlijst niet toepasbaar is voor kinderen en dat het actieplan slechts gericht is op één persoon in plaats van het gehele gezin.

VGZ - Indicatoren wijknetwerken

In 2013 heeft VGZ een indicatorenset ontwikkeld om in de toekomst de resultaten en effecten van de wijknetwerken te kunnen vaststellen (Van Gorp, 2013). Om deze indicatoren te kunnen bepalen, is er een werkgroep monitoring opgericht, waar een lijst met 194 relevante indicatoren is opgesteld. Deze indicatoren zijn verdeeld over vijf pijlers: 'populatie', 'kwaliteit', 'klantbeleving', 'kosten' en 'commercie'. Daarnaast zijn er verschillende 'kritische succesfactoren' voor de wijknetwerken geformuleerd.

Om tot een smalle set indicatoren te komen, is gebruik gemaakt van twee selectiecriteria (Van Gorp, 2013). Ten eerste is opgesteld als criterium uit hoeveel indicatoren een pijler maximaal mag bestaan. Zo moest het aantal populatie kenmerken worden teruggebracht naar maximaal 8 á 10 indicatoren, moest het aantal indicatoren voor 'kwaliteit', 'kosten' en 'commercie' worden teruggebracht naar 2 á 3 en mochten er maximaal 10 kritische succesfactoren vastgesteld worden.

Vervolgens is aan de hand van een stemronde met verschillende stakeholders, zoals medewerkers van verschillende gemeenten en inkoopers, een selectie gemaakt van deze indicatoren. In totaal zijn 15 stemformulieren ontvangen (12 vanuit VGZ en 3 vanuit verschillende gemeenten). Hierbij is als criterium gekeken naar het aantal stemmen voor een indicator (Van Gorp, 2013). Indien er gemiddeld meer dan 7,5 stemmen voor een indicator waren, dan werd een indicator beschouwd aan een belangrijke indicator. Indien de gemiddelde score boven de 7,5 was en een indicator niet werd opgenomen, dan diende hiervoor een motivatie te worden gegeven.

Voldoen de indicatoren aan wetenschappelijke criteria?

Hoewel de indicatoren verkregen zijn door verschillende betrokkenen te laten stemmen, is er geen informatie vanuit VGZ beschikbaar over de betrouwbaarheid en validiteit van de indicatoren. In een gesprek met een betrokken adviseur vanuit VGZ, Walter Klein Bleumink, is wel aangegeven dat er zoveel mogelijk is gekozen voor indicatoren die zich hebben bewezen in eerder onderzoek. Daarom is de validiteit en betrouwbaarheid als gedeeltelijk te beoordelen.

Voldoen de indicatoren aan bruikbaarheidscriteria?

De indicatoren van VGZ sluiten aan bij de drie pijlers van het sturingsmodel: betaalbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid (zie tabel 3 in bijlage IV). Zo zou om de inzet van minder zware zorg te meten het aantal zorgtrajecten bij 1 persoon of gezin kunnen worden gemeten. Om de 'afschaling van zwaar naar licht' te meten, kan gekeken worden naar de zorgkosten voor de eerste lijn en de zorgkosten per gezin voor de zorgverzekeringswet (ZVW), AWBZ en WMO. Met betrekking tot de

pijler kwaliteit sluit het meten van de deelname aan de samenleving aan bij de succesfactor 'eigen kracht is ingezet'. Deze succesfactor zou tevens gemeten kunnen worden door de verhouding tussen professionele en eigenkracht arrangementen en de verhouding tussen professionele versus niet professionele zorgverleners. Dit laatste geeft aan in hoeverre de omgeving van de cliënt betrokken wordt bij de zorgverlening. Het meten van de indicatoren 'zelfredzaamheid' en 'kwaliteit van leven' kunnen inzicht geven in het welbevinden van de cliënt. De indicator klantbeleving zou gebruikt kunnen worden om de cliënttevredenheid te meten. Hiervoor wordt door het ITS een apart instrument ontwikkeld. Dit instrument wordt later in dit hoofdstuk besproken. De pijler 'toegankelijkheid' zou gemeten kunnen worden door de wachtlijst voor het wijkteam (doorlooptijd) of de bekendheid van het wijkteam bij de zorgverleners. Tot slot zouden verschillende indicatoren van VGZ die niet direct aansluiten op de doelstellingen van het sturingsmodel interessant kunnen zijn om te meten als achtergrondkenmerken, zoals de mate van integraal werken en het aantal contactmoment dat er bestaat tussen het wijkteam en de cliënten. Aangezien de indicatoren aansluiten bij de drie doelstellingen van het sturingsmodel, is de aansluiting tussen de indicatoren van VGZ en het sturingsmodel als goed te beoordelen.

Met betrekking tot de uitvoerbaarheid kan geconcludeerd worden dat deze tevens als goed te beoordelen is. Uit een gesprek met Walter Klein Bleumink is gebleken dat de gegevens worden gepresenteerd op wijkniveau en kosteloos kunnen worden opgevraagd door de gemeente. Daarnaast is het streven van VGZ om de gegevens elk kwartaal te vernieuwen. Een nadeel voor de uitvoerbaarheid is dat VGZ start met het meten van de resultaten en effecten voor twee wijkteams per gemeente. Hierdoor is het op de korte termijn niet mogelijk om de resultaten te verkrijgen voor alle sociale wijkteams in Nijmegen. Op de langere termijn is het echter wel het idee om de resultaten en effecten van alle wijkteams te meten.

5.1.2. Combinatie van afzonderlijke registraties

Gemeente Nijmegen - MKBA

De Maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) is een instrument wat ontwikkeld is om op een systematische manier de effecten die door een project veroorzaakt worden in kaart te brengen en deze te vergelijken met het nulalternatief, oftewel de situatie waarin het project niet zou worden uitgevoerd (Lubbe & Larsen, 2012; Larsen, Lubbe & De Boer, 2014). Zowel de materiële als immateriële kosten en baten worden uitgedrukt in euro's. Wanneer de baten groter zijn dan de kosten, dan zorgt het project voor een stijging van de maatschappelijke welvaart. Door een MKBA uit te voeren kan inzicht worden verkregen in de positieve en negatieve effecten, de verhouding tussen kosten en baten, de risico's en onzekerheden en wie er profiteert en wie er betaalt. Om de effecten van de wijkteams te monitoren heeft het LPBL een registratietool ontwikkeld met verschillende indicatoren. De gemeente Nijmegen heeft begin 2014 een MKBA laten uitvoeren voor de wijkteams in Lindenholt, Dukenburg en Hatert (Lubbe & Larsen, 2014).

Voldoen de indicatoren aan wetenschappelijke criteria?

De MKBA is inhoudelijk geëvalueerd door het Nicis instituut (Mouter, Annema & Van Wee, 2012). In dit onderzoek werden 86 betrokken ondervraagd om de voor- en nadelen van het gebruik van een MKBA bij infrastructurele projecten in kaart te brengen. Hoewel hierbij niet direct de betrouwbaarheid of validiteit van het instrument getoetst is, kan naar aanleiding van deze voor- en

nadelen wel een indicatie worden gegeven van de betrouwbaarheid en validiteit van het MKBA-instrument.

De belangrijkste voordelen die in het rapport genoemd werden, waren 'een beter beeld verkrijgen van het nut, de noodzaak en het ontwerp van een project', 'inzicht in de ordegrootte van effecten en de verhouding tussen kosten en baten', 'het bieden van objectieve en onafhankelijke informatie' en 'betere discussies en besluitvorming over nut, noodzaak en ontwerp van het project'. Als belangrijkste nadeel werd genoemd dat er te veel waarde (mening ruimtelijke ordenaars en transportdeskundigen) of te weinig waarde aan een MKBA (mening economen) werd toegekend. Als belangrijkste inhoudelijke problemen werden genoemd: 'het in geld uitdrukken van projecteffecten, die niet al in geld uitgedrukt worden' en 'het uitvoeren van een probleemanalyse voorafgaand aan de MKBA'.

Met betrekking tot de betrouwbaarheid en validiteit van een MKBA kan op basis van dit onderzoek worden gesteld dat sommige kosten en baten gemakkelijk in geld zijn uit te drukken, wat positief is voor de validiteit en betrouwbaarheid van deze indicatoren. Bij de maatschappelijke effecten, waarbij het waarderen in geld lastiger is, is het de vraag in hoeverre deze indicatoren betrouwbaar en valide zijn. Daarom is op dit moment de betrouwbaarheid en validiteit van de MKBA als gedeeltelijk te beschouwen.

Voldoen de indicatoren aan bruikbaarheidscriteria?

Verschillende indicatoren van de MKBA sluiten aan bij de succesfactoren van het sturingsmodel (zie tabel 4 in bijlage IV). Zo kan aan de hand van de lopende interventies/trajecten en de nieuwe en geschrapte trajecten, worden gekeken in hoeverre er minder zware zorg wordt ingezet (voor en na de interventie van het wijkteam). De optimale inzet van middelen kan worden bepaald door de kosten-baten verhouding, welke een resultaat is van de MKBA. Om te kijken in hoeverre de eigen kracht wordt ingezet, kan gekeken worden 'de mate van inzet van het team, de eigen kracht en de professional'. Het welbevinden kan gemeten worden door het kijken naar de leefsituatie voor en na de interventie of het gebruiken van de zelfredzaamheidmatrix. Tot slot is het van belang om te kijken naar de verschillende kenmerken, die niet direct aansluiten bij de doelstellingen, maar wel noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van een MKBA. Het gaat hier om kenmerken van het huishouden, een samenvatting van de situatie voor en na de interventie en de mate van terugval. De indicatoren van de MKBA sluiten aan bij twee van de drie pijlers van het sturingsmodel. De aansluiting is daarom als gedeeltelijk te beoordelen.

Met betrekking tot de uitvoerbaarheid van de MKBA kan gesteld worden dat deze als positief te beoordelen is. Aangezien er al een MKBA uitgevoerd is, zijn de indicatoren die benodigd zijn voor de uitvoering al beschikbaar bij de gemeente via het registratiesysteem van de sociale wijkteams. Dit heeft tevens het voordeel dat de gegevens vergelijkbaar zijn over de tijd.

Gemeente Nijmegen - Sociaal statistisch bestand (SSB)

Vanaf 2012 heeft de afdeling 'Onderzoek en statistiek' van de gemeente Nijmegen negentien verschillende gemeentelijke registraties samengevoegd tot het 'Sociaal statistisch bestand (SSB)'. In dit bestand zijn indicatoren opgenomen met betrekking tot het gebruik van regelingen binnen het sociale domein (zorg, werk, inkomen en jeugd), de omvang en differentiatie binnen deze regelingen en de gebruikersgroepen (Gemeente Nijmegen, 2012d). De gegevens kunnen gepresenteerd worden

op persoons-, wijk- en stadsniveau. In totaal bevat het SSB ongeveer 90.000 cliëntrelaties, waarbij het aantal cliëntrelaties voor zorg, werk en inkomen rond de 25.000 ligt en voor jeugd rond de 10.000 ligt. De gegevens worden één keer per jaar bijgewerkt.

Voldoen de indicatoren aan wetenschappelijke criteria?

De indicatoren in het SSB zijn als betrouwbaar en valide te beschouwen. De gegevens worden rechtstreeks geregistreerd op persoonsniveau, waardoor er zowel geldige uitspraken gedaan kunnen worden op persoons-, wijk-, en stadsdeelniveau (Gemeente Nijmegen, 2012d). Daarnaast blijkt uit een gesprek met Kees Goderie, strategisch adviseur bij de afdeling Onderzoek en Statistiek, dat de indicatoren in het bestand gevalideerd zijn.

Voldoen de indicatoren aan bruikbaarheidscriteria?

Met betrekking tot de aansluiting tussen de indicatoren in het SSB en de doelstellingen en succesfactoren van het sturingsmodel, zou voor het meten of er 'mindere zware zorg is ingezet' vanuit het bestand gekeken kunnen worden naar het percentage inwoners dat bekend is bij het sociaal wijkteam (zie tabel 5 in bijlage IV). Dit percentage zou vervolgens vergeleken kunnen worden met het percentage dat geregistreerd staat bij zwaardere vormen van zorg, zoals bureau jeugdzorg. Gezien de aansluiting bij slecht één pijler van het sturingsmodel, is de aansluiting als beperkt te beoordelen. Als achtergrond kan daarnaast worden gekeken naar het aantal cliëntrelaties, soort en aantal subdomeinen (bijvoorbeeld twee subdomeinen, zorg en jeugd) en het soort huishouden (type gezin en westers/niet-westers) dat gebruik maakt van de regeling. Bovendien zijn in het SSB de indicatoren 'status bij regieteam', 'status bij sociaal wijkteam' en 'jaar van registratie bij sociaal wijkteam' opgenomen. Deze indicatoren zijn niet direct te koppelen aan één van de doelstellingen en/of succesfactoren van het sturingsmodel, maar zijn wel van belang om bijvoorbeeld inzicht te krijgen in hoe lang cliënten bij een sociaal wijkteam geregistreerd staan.

De uitvoerbaarheid van de relevante indicatoren in het SSB zijn als goed te beoordelen. De gemeente maakt al gebruik van het SSB, waardoor er geen extra kosten gemaakt hoeven te worden. Daarnaast kan het instrument worden ingezet op wijkniveau.

Gemeente Nijmegen - Leefbarometer

Een onderdeel van het wijkprofiel, dat elke vier jaar wordt opgesteld door de gemeente Nijmegen, is de Leefbarometer. Dit is een landelijk instrument dat op basis van statistieken een voorspelling geeft van het subjectieve bewonersoordeel over de leefbaarheid in de wijk (Leidelmeijer, Marlet, Van Iersel, Van Woerkens & Van der Reijden, 2008). De leefbaarheid van de wijk heeft betrekking op de mate waarin de woon- en leefomgeving aansluit bij de eisen en wensen die er door de mensen aan worden gesteld.

Voldoen de indicatoren aan wetenschappelijke criteria?

De leefbarometer bestaat uit ongeveer 50 indicatoren, die worden berekend per 6-cijferig postcode gebied (Leidelmeijer et al., 2008). Achter de Leefbarometer liggen zes dimensies: woningvoorraad, publieke ruimte, voorzieningen, bevolkingssamenstelling (sociaal/economisch), leeftijdsopbouw en samenhang bevolking en veiligheid. De samenhang tussen indicatoren binnen deze zes dimensies zijn theoretisch en empirisch getest, waarbij zowel is gekeken naar betrouwbaarheid als validiteit

van het instrument. De leefbaarometer kan daarom worden beschouwd als een valide en betrouwbaar meetinstrument.

Voldoen de indicatoren aan bruikbaarheidscriteria?

De Leefbaarometer zou kunnen dienen als indicator voor het welbevinden in de wijk (zie tabel 6 in bijlage IV). Gezien het instrument slechts bij één succesfactor van het sturingsmodel aansluit, is de aansluiting als beperkt te beschouwen. De uitvoerbaarheid van de leefbaarometer is als goed te beoordelen. De gemeente maakt al gebruik van dit instrument, waardoor er geen extra kosten gemaakt hoeven te worden. Daarnaast kan het instrument worden ingezet op wijkniveau.

5.1.3. Enquêteering

Gemeente Nijmegen – Burgerpeiling, onderdeel van wijkprofiel

Elke twee jaar wordt een wijkprofiel opgesteld als onderdeel van de stads- en wijkmonitor. Deze informatie wordt verstrekt als basis om gemeentelijk beleid te maken of te evalueren (Gemeente Nijmegen, 2014a). De wijkindicatoren die zijn opgesteld geven een oordeel over het woon- en leefklimaat in de wijk door inzicht te geven in de leefbaarheid, het sociale klimaat, de woonomgeving en het meedoen en zelfredzaam zijn in de wijk.

De indicatoren waarop de wijkprofielen gebaseerd zijn, zijn afkomstig van verschillende bronnen (Gemeente Nijmegen, 2014a). Eén van de bronnen is de burgerpeiling. Deze peiling, die één keer per twee jaar de meningen, ervaringen en behoeften van de Nijmeegse bevolking in kaart brengt, wordt uitgevoerd door bureau Onderzoek en Statistiek. Dit gebeurt door enquêtes af te nemen bij bewoners. De laatste burgerpeiling is uitgevoerd in de periode augustus tot oktober 2013. Hierbij hebben 2600 inwoners van Nijmegen van 15 jaar en ouder deelgenomen. De steekproefomvang en -verdeling zijn zo gekozen dat er uitspraken gedaan kunnen worden over alle stadsdelen in Nijmegen en zes clusters van aandachtsgebieden. Dit zijn gebieden die in het kader van de wijkaanpak extra aandacht krijgen.

Naast het afnemen van enquêtes, worden er statistieken verzameld en gesprekken gevoerd met werkers in de wijk om een beter beeld te kunnen schetsen van de wijk (Gemeente Nijmegen, 2014a). Werkers in de wijk zijn mensen, die werkzaam zijn binnen zorginstellingen, bij de politie, woningcorporaties, scholen, bewonersgroepen of de gemeente.

Voldoen de indicatoren aan wetenschappelijke criteria?

Met betrekking tot de betrouwbaarheid kan gesteld worden dat de burgerpeiling betrouwbare resultaten genereert op stadsdeelniveau, maar niet op wijkniveau gezien de kleine aantallen respondenten. Het instrument wordt daarom als gedeeltelijk betrouwbaar beschouwd. De validiteit van de indicatoren is als goed te beoordelen, omdat binnen de burgerpeiling gebruik wordt gemaakt van standaardvragen.

Voldoen de indicatoren aan bruikbaarheidscriteria?

De indicatoren sluiten beperkt aan bij de doelstellingen en succesfactoren van het sturingsmodel (zie tabel 7 in bijlage IV). Enkel op het gebied van kwaliteit zouden enkele indicatoren gebruikt kunnen worden om de succesfactoren 'eigen kracht is ingezet' en 'welbevinden' te meten. Zo zou het rapportcijfer voor de buurt of de evaluatiescore over de buurt kunnen dienen als indicator voor

‘welbevinden’ in de wijk. Deze succesfactor zou ook gemeten kunnen worden door te kijken naar ‘het percentage cliënten maatschappelijk werk’, ‘het percentage cliënten geestelijke gezondheidszorg’, ‘het percentage inwoners dat zich gezond voelt’, ‘goed voor zichzelf zorgt’, ‘minimaal 12 keer per jaar sport’ of ‘het percentage aandachtsgroepen zorg en welzijn’. De mate waarin de eigen kracht is ingezet zou gemeten kunnen worden door te kijken naar ‘het percentage dat in vrije tijd hulp biedt aan anderen’ of ‘het percentage dat zich inzet voor de buurt’. De andere wijkindicatoren, zoals algemene bevolkingskenmerken en kenmerken van werk en inkomen kunnen dienen als achtergrondkenmerken om een profiel van de wijk te schetsen.

De uitvoerbaarheid van de burgerpeiling is als goed te beoordelen. Het voordeel van de gegevens van het wijkprofiel is dat deze al beschikbaar zijn. Ze worden immers elke twee jaar geregistreerd door de gemeente. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat gegevens die verkregen zijn door de burgerpeiling slechts een indicatie geven van de resultaten op wijkniveau, omdat ze op stadsdeelniveau gemeten worden.

Gemeente Nijmegen - Burgerschapsstijlen

De gemeente Nijmegen heeft reeds een overzicht van de verschillende burgerschapsstijlen in kaart gebracht met behulp van het instrument ‘Mentality-burgerschapsstijlen’, welke is ontwikkeld door het adviesbureau Motivaction (Gemeente Nijmegen, 2013f). In dit instrument wordt er een onderscheid gemaakt tussen vier verschillende burgerschapsstijlen: de ‘pragmatici’, de ‘verantwoordelijken’, de ‘buitenstaanders’ en de ‘plichtsgetrouwen’. In tabel 5 wordt een overzicht gegeven van de kenmerken die horen bij de verschillende burgerschapsstijlen en de rollen van burgers.

Aan de hand van dit onderscheid kan bekeken worden wat burgers bezighoudt en motiveert, welke behoeften zij hebben, hoe zij betrokken kunnen worden bij het publieke domein en hoe zij het meest effectief kunnen worden aangesproken (<http://www.motivaction.nl/node/63>). Een overzicht van de verschillende burgerschapsstijlen kan worden weergegeven per postcode (5-positie), wijk, stadsdeel, Nijmegen als geheel en voor andere steden.

Voldoen de indicatoren aan wetenschappelijke criteria?

De indicatoren van de burgerschapsstijlen voldoen aan de betrouwbaarheidseis: de kenmerken worden landelijk en binnen verschillende gemeenten op dezelfde manier gemeten. Met betrekking tot de validiteit is een nadeel dat de indicatoren van het model niet direct worden gemeten. Zo kan het model niet met zekerheid stellen dat een burger met de stijl ‘verantwoordelijk’ altijd actief, bovenlokaal, inhoudelijk, intellectueel, democratisch en bevlogen is als het gaat om meedoen of coproductie. Het model berust op aannames, namelijk dat iemand die verantwoordelijk is, vaak actief zal zijn. Het is daarom de vraag of aan de hand van een burgerschapsstijl uitspraken gedaan kunnen worden over de mate waarin een burger bereid is om te participeren binnen de maatschappij. De indicatoren zijn wel gevalideerd. Daarom kan gesteld worden dat de indicatoren van de burgerschapsstijlen gedeeltelijk valide zijn.

Voldoen de indicatoren aan bruikbaarheidscriteria?

De aansluiting tussen de doelstellingen van het sturingsmodel en de burgerschapsstijlen is beperkt (zie tabel 8 in bijlage IV), aangezien het instrument slechts bij één succesfactor aansluiting vindt. Aan

de hand van de burgerschapsstijl zou kunnen afgeleid worden in hoeverre een burger mee wil doen in de maatschappij, of de burger open staat voor coproductie en of het aantal mensen in de wijk dat hier voor open staat in de loop van de tijd stijgt. Het mee willen doen aan de maatschappij sluit daarmee aan bij de pijler kwaliteit en de bijbehorende succesfactor 'eigen kracht is ingezet'.

De uitvoerbaarheid van burgerschapsstijlen is als goed te beoordelen. De gemeente maakt al gebruik van dit instrument, waardoor er geen extra kosten gemaakt hoeven te worden. Daarnaast kan het instrument worden ingezet op wijkniveau.

Tabel 5: Kenmerken van de vier burgerschapsstijlen, relatie met de verschillende rollen van burgers (Nijmegen, 2013f)

	Plichtsgetrouwen	Pragmatici	Verantwoordelijken	Buitenstaanders
Kiezer	Stemmen vooral uit besef van plicht en traditie	Stemmen op basis van kennis en informatie	Stemmen op basis van ideologie	Sceptisch. Weinig interesse. Veel niet-stemmers
Klant	Toegankelijke informatie, eenvoud en nabij	Veeleisend, klant is koning, goed op de hoogte	Kwaliteit zoekend, deskundig	Gemak zoekend. Snel geholpen willen worden
Burger	Rechtvaardigheid zoekend, onderdanig	Eigenwijs en kritisch, onderste uit de kan halen	Het meest meedenkend met de overheid	Egocentrisch, eigen belang, wantrouwend
Communicatiestijl met overheid	Afwachtend, afhankelijk, volgbaar	Passief, zelfredzaam, flexibel	Betrokken, kritisch, participierend, interactief	Vragend, soms afzijdig en argwanend
Meedoen, coproductie	Lokaal, praktisch, concreet, dicht bij huis	Niet intrinsiek gemotiveerd, wel affiniteit, incidenteel, eigen belang	Actief, vaak bovenlokaal, inhoudelijk, intellectueel, democratisch, bevlogen	Vaak niet, alleen als eigen belang duidelijk is.

GGD - Het gezondheidsprofiel

Het gezondheidsprofiel wordt elke vier jaar opgesteld door de GGD. Het doel van een gezondheidsprofiel is om gemeenten of een regio een zo compleet mogelijk beeld te geven van de gezondheid van de bevolking en de factoren die samenhangen met de gezondheid. Deze informatie kan door de gemeente of de regio gebruikt worden om gezondheidsbeleid op te stellen, te onderbouwen of te actualiseren. In de regio Nijmegen is in 2011 voor het laatst een gezondheidsprofiel opgesteld (Schutgens & Molleman, 2011).

Om een gezondheidsprofiel op te stellen, wordt er gebruik gemaakt van verschillende gegevensbronnen, zoals de Kindermonitor (0-12 jaar), de E-movo (12-18 jaar), de Volwassenenmonitor en de Ouderenmonitor (Schutgens & Molleman, 2011). Deze monitoren

worden eens per vier jaar afgenomen. Naast de verschillende monitoren wordt er gebruik gemaakt andere bronnen, zoals gegevens verstrekt door het RIVM, het Centraal bureau voor Statistiek (CBS) en het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). Op dit moment worden de resultaten van het gezondheidsprofiel gepresenteerd op gemeentelijk niveau of regionaal niveau. In het gezondheidsprofiel van 2012 was het tevens mogelijk om een profiel te schetsen van verschillende aandachtsgebieden in Nijmegen.

Voldoen de indicatoren aan wetenschappelijke criteria?

Met betrekking tot de wetenschappelijke criteria kan naar aanleiding van een gesprek met Jolanda Terpstra, onderzoeker bij GGD Nijmegen, gesteld worden dat de indicatoren gedeeltelijk voldoen aan de betrouwbaarheidseis. Binnen deze monitoren wordt gebruik gemaakt van standaardvragen. Dit betekent dat zowel lokaal, regionaal als nationaal een indicator op dezelfde manier wordt bevraagd en gemeten, wat ervoor zorgt dat de gegevens onderling te vergelijken zijn. Over de betrouwbaarheid van de gegevens op wijkniveau dient echter gesteld te worden dat deze op dit moment beperkt is. Het aantal respondenten dat wordt bevraagd per wijk ligt tussen de 50 en 100. Dit heeft tot gevolg dat het betrouwbaarheidsinterval van de resultaten groot is. Het is dus de vraag of dezelfde resultaten zouden zijn gevonden wanneer er 50 andere respondenten waren bevraagd.

De standaardvragen, die worden gebruikt, zijn gevalideerd. Dit betekent dat de validiteit van de vragen in eerder onderzoek is getest, oftewel er is getoetst of een vraag naar bijvoorbeeld het doen van mantelzorg, ook het doen van mantelzorg meet. Wanneer de gegevens van het gezondheidsprofiel als indicator gebruikt gaan worden om de effecten van de sociale wijkteams te meten, dienen de gegevens echter met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden. De GGD stelt dat klanten van het sociale wijkteams zelden deelnemen aan de verschillende monitoren, waarop het gezondheidsprofiel is gebaseerd. Hierdoor is het lastig om aan de hand van de gegevens van het profiel uitspraken te doen over de resultaten en effecten van de sociale wijkteams.

Voldoen de indicatoren aan bruikbaarheidscriteria?

Met betrekking tot de aansluiting tussen het gezondheidsprofiel en de doelstellingen en succesfactoren van het sturingsmodel, sluiten de indicatoren aan bij de drie pijlers van het sturingsmodel (zie tabel 9 in bijlage IV). De aansluiting tussen de indicatoren en de succesfactoren is daarom als goed te beoordelen. Zo zou de indicator 'contact met de huisarts' gebruikt kunnen worden om de succesfactor 'er wordt minder zware zorg ingezet' te meten. De 'mate waarin de eigen kracht is ingezet' zou gemeten kunnen worden door het vaststellen van 'het percentage inwoners dat aan vrijwilligerswerk doet' of 'het percentage dat mantelzorg geeft'. Het welbevinden kan worden vastgesteld door onder andere het meten van 'het percentage inwoners dat zich gelukkig voelt', 'het percentage inwoners dat zich gezond voelt' of 'het in kaart brengen van het aantal ziekten'. Tot slot kan aan de hand van 'het percentage inwoners dat mantelzorg ontvangt', worden gekeken of 'hulp zo licht en dichtbij mogelijk' plaatsvindt. De GGD heeft aangegeven dat het mogelijk is om in overleg met de andere deelnemende gemeenten uit de regio vragen toe te voegen aan de monitor. Deze mogelijkheid zou benut kunnen worden om een betere aansluiting te vinden bij één of meerdere doelstellingen van het sturingsmodel.

Wat betreft de uitvoerbaarheid geldt, dat wanneer de indicatoren op wijkniveau aangeleverd worden, deze voldoen aan de uitvoerbaarheidseis, omdat de gemeente zelf geen

additionele informatie hoeft aan te leveren. Bovendien is het door de standaardisering van de vragen mogelijk om de gegevens te vergelijken met andere steden, regio's en met het landelijk gemiddelde. Een nadeel van het gebruik van de gezondheidsmonitor is de beperkte betrouwbaarheid en validiteit van de gegevens op wijkniveau. Om de bruikbaarheid van de gegevens van het gezondheidsprofiel te verbeteren, betekent dit dat er een grote steekproef zal moeten worden getrokken om zo betere uitspraken te kunnen doen op wijkniveau. Dit leidt echter tot extra kosten voor de gemeente. Een ander nadeel is dat de gegevens van de verschillende monitoren slechts eens per vier jaar worden vastgesteld. Dit betekent dat de resultaten met betrekking tot deze indicatoren ook maar eens per vier jaar kunnen worden vastgelegd. De uitvoerbaarheid van het gezondheidsprofiel is daarom als gedeeltelijk te beoordelen.

VGZ – Klantbelevingsonderzoek wijknetwerken

Het klantenonderzoek wijknetwerken is een vragenlijst, welke is ontwikkeld door het ITS in opdracht van VGZ, om de cliënttevredenheid van cliënten van het sociale wijkteam te meten. Om dit te meten, worden ongeveer 100 cliënten per wijkteam aangeschreven (ITS, 2014). Het idee hierachter is dat de respons van de vragenlijst minimaal op 35 respondenten per wijk uitkomt, wat noodzakelijk is om uitspraken te kunnen doen over het functioneren van een wijkteam. De vragenlijst is nog in ontwikkeling. Naar verwachting zal in juni 2014 worden gestart met een pilot om de vragenlijst uit te testen. De gemeente Nijmegen is één van de gemeenten die deelneemt aan de pilot.

Voldoen de indicatoren aan wetenschappelijke criteria?

De vragenlijst is grotendeels gebaseerd op de Consumer Quality Index (CQI) index, een gevalideerd instrument om klanttevredenheid in de zorg te meten (ITS, 2014). In de vragenlijst zitten tevens vragen opgenomen over de resultaten van de sociale wijkteams. Deze vragen zijn niet gevalideerd. De validiteit van de vragenlijst is daarom als gedeeltelijk valide te beschouwen.

De betrouwbaarheid van de vragenlijst is in twijfel te trekken. Het is de vraag of er geldige uitspraken kunnen worden gedaan over het functioneren van een wijkteam op basis van 35 cliënten. Daarnaast is de verwachting dat cliënten met de grootste problemen het slechtst responderen, wat tevens kan leiden tot een vertekend beeld van de cliënttevredenheid. Aangezien in de vragenlijst wel gebruik wordt gemaakt van standaardvragen, die zich eerder hebben bewezen als het gaat om het meten van de klanttevredenheid, is de betrouwbaarheid van dit instrument als gedeeltelijk te beschouwen.

Voldoen de indicatoren aan bruikbaarheidscriteria?

De vragenlijst sluit aan bij verschillende succesfactoren van het sturingsmodel (zie tabel 10 in bijlage IV), waaronder succesfactoren van de pijler 'kwaliteit'. Zo kan de cliënttevredenheid gemeten worden door het percentage cliënten dat goed geholpen wordt door een wijkteam, het cijfer voor een wijkteam, het percentage cliënten dat een wijkteam aanbeveelt en aspecten ter verbetering van een wijkteam. Daarnaast sluiten verschillende indicatoren aan bij de pijler 'toegankelijkheid'. De succesfactor 'hulp is zo licht en dichtbij mogelijk' kan gemeten worden door te kijken naar het percentage dat hulp krijgt uit de naaste omgeving, de hulp van buurtgenoten en de hulp van een vrijwilligersorganisatie. Tot slot zijn er verschillende achtergrondkenmerken die tevens van belang zijn, zoals de samenwerking tussen hulpinstanties en de kwaliteit van de hulpverlening. Gezien de

aansluiting bij twee van de drie pijlers van het sturingsmodel, is de aansluiting van de vragenlijst als gedeeltelijk te beoordelen.

De uitvoerbaarheid van de vragenlijst is tevens als goed te beoordelen. De vragenlijsten worden uitgezet op wijkniveau en de resultaten worden toegevoegd aan de resultaten op de andere indicatoren die VGZ gaat meten in de wijk. Deze gegevens kunnen kosteloos worden opgevraagd door de gemeente. Een nadeel van het instrument is het aantal responderende respondenten. Hierdoor dienen de resultaten met voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden.

5.2. Andere mogelijkheden

Zelfredzaamheidmatrix

De zelfredzaamheidmatrix (ZRM) is een meetinstrument, welke is ontwikkeld door de GGD in Amsterdam, om het functioneren van cliënten in de openbare zorg beter in kaart te brengen (Lauriks et al., 2013). Binnen dit instrument staat het concept 'zelfredzaam' centraal. 'Zelfredzaam zijn' houdt in dat iemand een acceptabel niveau van functioneren heeft op de gebieden waar iedereen mee te maken krijgt in het dagelijks leven. Door middel van de matrix kan gekeken worden in hoeverre iemand zelfredzaam is op de volgende elf domeinen: 'financiën', 'dagbesteding', 'huisvesting', 'huiselijke relaties', 'geestelijke gezondheid', 'lichamelijke gezondheid', 'verslaving', 'activiteiten in het dagelijks leven', 'sociaal netwerk', 'maatschappelijke participatie' en 'justitie'. Hierbij worden vijf niveaus van zelfredzaamheid onderscheiden: 'acuut probleem', 'niet zelfredzaam', 'beperkt zelfredzaam', 'voldoende zelfredzaam' en 'volledig zelfredzaam'.

Voldoen de indicatoren aan wetenschappelijke criteria?

De ZRM is getoetst op interne consistentie en inter-beoordelaar betrouwbaarheid (Fassaert et al., 2013). Het instrument is als intern consistent en valide te beoordelen, omdat alle domeinen voldoende positief samenhangen met de totaalscore op de ZRM. Dit is getoetst middels de uitvoering van een factoranalyse. De inter-beoordelaar betrouwbaarheid, oftewel de mate van overeenstemming tussen beoordelaars die cliënten beoordelen, is als voldoende te beschouwen, maar verschilt per domein. Binnen de domeinen inkomen en huisvesting kwamen de scores van de beoordelaars in een grote mate overeen (kappa 0,72 en 0,61). De mate van overeenstemming tussen de beoordelaars op de domeinen sociaal netwerken en maatschappelijke participatie is echter als zwak te beoordelen (kappa 0,19 en 0,12). Dit betekent dat de ZRM als gedeeltelijk betrouwbaar kan worden beschouwd.

Voldoen de indicatoren aan bruikbaarheidscriteria?

Het meten van zelfredzaamheid sluit aan bij de succesfactor 'welbevinden' van de pijler kwaliteit (zie tabel 11 in bijlage IV). Hoewel dit slechts één succesfactor is van het model, zou de zelfredzaamheidmatrix tevens gebruikt kunnen worden als onderdeel van de MKBA om bijvoorbeeld de optimale inzet van middelen te beoordelen. Hierdoor is het instrument als gedeeltelijk bruikbaar te beoordelen.

Om de uitvoerbaarheid van het instrument te beoordelen is in februari 2014 een bijeenkomst bijgewoond met beleidsmakers en professionals uit de regio Nijmegen. Tijdens deze bijeenkomst kwamen er verschillende voor- en nadelen naar voren. Positief is dat verschillende instellingen gebruik (gaan) maken van het instrument, wat zorgt voor een gemeenschappelijke taal

tussen professionals en positief is voor de overdracht van informatie. Daarnaast is het instrument overzichtelijk, kan het op verschillende momenten in het proces de problematiek van de cliënten in kaart brengen (bijvoorbeeld vooraf, tussentijds en achteraf) en is de administratielast van het instrument laag.

Er zijn echter ook verschillende nadelen. Zo legt het instrument de focus op de probleemgebieden in plaats van positieve aspecten. Daarnaast is het instrument sterk gericht op volwassenen en ontbreekt daarbij de problematiek van het kind. Bovendien wordt het instrument gebruikt voor een cliënt en is het niet gericht op het gehele gezin, wat de kern is van de aanpak in de wijkteams. Daarnaast wordt er gesteld dat het instrument niet fijnmazig genoeg is: een cliënt kan een lichte vooruitgang boeken op een domein, maar deze vooruitgang zal niet altijd zichtbaar worden in het instrument. Tot slot is het op dit moment nog niet duidelijk in hoeverre de ZRM in kan worden gezet voor het meten van effecten. Gezien de verschillende voor- en nadelen van het gebruik van de ZRM is dit instrument als gedeeltelijk uitvoerbaar te beoordelen.

De vragenlijst Impact op Participatie en Autonomie (IPA)

De IPA is een bestaande vragenlijst waarmee de zelfredzaamheid en participatie van kwetsbare ouderen en mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking kan worden gemeten (Bernges, Bertrand, Patelski & Grondal, 2013). De vragenlijst is door het Nyfer (2014) in samenwerking met verschillende gemeenten aangepast om de effectiviteit van de WMO te meten. In de vragenlijst staat het perspectief van de betrokkenen zelf centraal. De vragenlijst wordt dan ook door de cliënt zelf ingevuld. Binnen de vragenlijst wordt er onderscheid gemaakt tussen de volgende acht leefdomeinen: 'mobiliteit', 'zelfverzorging', 'bezigheden en taken in en om het huis', 'geldbesteding', 'tijdsbesteding en ontspanning', 'sociale contacten en relaties', 'betaald of vrijwilligerswerk', 'onderwijs, cursussen en opleidingen'. Binnen deze domeinen worden vragen gesteld over de belemmeringen die de cliënt ervaart. Vervolgens wordt er voor elk domein een algemene vraag gesteld om te kijken in hoeverre de cliënt het als een probleem ervaart dat hij of zij deze activiteiten minder goed kan uitvoeren. Het doel van het instrument is om inzicht te verkrijgen in hoeverre men zelf kan bepalen waarin men participeert en hoe dit gebeurt. Een hogere score duidt op meer belemmeringen in participatie en autonomie of een grotere probleemervaring.

Voldoen de indicatoren aan wetenschappelijke criteria?

De vragenlijst is door het Nivel getest op interne consistentie, reproduceerbaarheid, validiteit en responsiviteit. Op deze criteria voldoet het instrument aan de wetenschappelijke eisen (Nyfer, 2014). Deze testen zijn afgenomen bij patiënten met chronische aandoeningen en bezoekers van een huisartsenpraktijk. Het Nyfer heeft in 2014 het instrument tevens getoetst middels een factoranalyse om te kijken of het instrument ook valide is voor thuiszorg cliënten. De analyse bevestigde dat ook voor deze groep cliënten het instrument geschikt is om de mate van autonomie en participatie te meten. Het instrument is daarom als betrouwbaar en valide te beoordelen.

Voldoen de indicatoren aan bruikbaarheidscriteria?

De scores op de IPA-vragenlijst geven een indicatie van de mate van autonomie, wat aansluit bij de succesfactor 'welbevinden' (zie tabel 12 in bijlage IV). Op basis van het bovenstaande kan gesteld

worden dat de IPA daarom beperkt aansluit bij de succesfactoren van het sturingsmodel, omdat het slechts bij één succesfactor aansluiting vindt.

De uitvoerbaarheid van het instrument is als goed te beoordelen. Zo is het instrument kosteloos te verkrijgen. Daarnaast heeft het als voordeel dat de cliënten het instrument zelf invullen, wat zorgt voor een lagere administratieve last voor de professionals. Een nadeel van het gebruik van het instrument is dat het instrument niet inzetbaar is voor kinderen.

De participatieladder

De participatieladder is een meetinstrument waarmee kan worden vastgesteld in hoeverre een burger meedoet in de samenleving (www.participatieladder.nl). Het instrument is ontwikkeld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in samenwerking met verschillende gemeenten. Binnen de participatieladder wordt een onderscheid gemaakt tussen zes treden: 'trede 1: geïsoleerd', 'trede 2: sociale contacten buitenshuis', 'trede 3: deelname georganiseerde activiteiten', 'trede 4: onbetaald werk', 'trede 5: betaald werk met ondersteuning' en 'trede 6: betaald werk'. Door op twee of meerdere momenten te meten, kan worden vastgesteld of de mate van participatie is veranderd.

Voldoen de indicatoren aan wetenschappelijke criteria?

Aan de hand van interviews met betrokkenen en sociale diensten en door het afnemen van enquêtes bij gemeentes is de betrouwbaarheid en validiteit van de participatieladder onderzocht (Tensen, 2011). Uit dit onderzoek komt naar voren dat er geen aanwijzingen zijn gevonden om aan te nemen dat de participatieladder een onbetrouwbaar instrument is of dat dit instrument geen valide beeld van de werkelijkheid geeft. Het instrument is daarom als betrouwbaar en valide te beschouwen.

Voldoen de indicatoren aan bruikbaarheidscriteria?

De uitkomst van de participatieladder kan enkel een indicatie geven van de mate van 'welbevinden' (zie tabel 13 in bijlage IV). Nadeel hierbij is dat het instrument beperkt ingaat op de participatie op het gebied van zorg. De aansluiting is daarom als beperkt te beoordelen.

Met betrekking tot de uitvoerbaarheid is het instrument als goed te beoordelen. Het gebruik van het instrument is gratis, is makkelijk in gebruik en zorgt voor weinig administratieve lasten voor de professional.

Indicatoren KPMG

In het najaar van 2013 heeft KPMG de opdracht gekregen van de gemeente Nijmegen om indicatoren te ontwikkelen aan de hand van het sturings- en bekostigingsmodel (Gemeente Nijmegen, 2013b). Om deze indicatoren op te stellen zijn verschillende betrokken beleidsmakers uit de regio Nijmegen uitgenodigd op een heidag. Door middel van interactieve sessies zijn verschillende indicatoren geïnventariseerd.

Voldoen de indicatoren aan wetenschappelijke criteria?

Het is onbekend in hoeverre de opgestelde indicatoren valide en betrouwbaar zijn. Dit is niet gemeten.

Voldoen de indicatoren aan bruikbaarheidscriteria?

Destijds was de opdracht om indicatoren te ontwikkelen voor het sturingsmodel. De indicatoren sluiten daarom aan bij alle succesfactoren van het sturingsmodel (zie tabel 14 in bijlage IV). De aansluiting tussen de indicatoren en de doelstellingen en succesfactoren van het sturingsmodel is dan ook als goed te beschouwen.

Met betrekking tot de uitvoerbaarheid is een nadeel dat deze indicatoren niet gemeten worden door KPMG. Dit betekent dat de gemeente zelf zorg dient te dragen voor de registratie of de benodigde gegevens uit andere bronnen dient te halen. Daarnaast is het bij een gedeelte van de indicatoren onduidelijk hoe deze vastgelegd dienen te worden. Zo dient de succesfactor 'welbevinden' gemeten te worden door 'de mate van doelrealisatie'. Het is echter onduidelijk wat er wordt verstaan onder doelrealisatie en hoe dit precies gemeten dient te worden. De uitvoerbaarheid van de KPMG indicatoren is daarom als beperkt te beschouwen.

Wijk in beeld

Wijk in beeld is een wijkanalyse instrument, ontwikkeld door stichting Maat, voor informatie op wijk- en buurtniveau (<http://www.wijkinbeeld.com/>). In dit instrument wordt bewonersinformatie op zeven domeinen vastgelegd, te weten wonen, werken, leren, recreëren, waardeoriëntatie, gezondheid en sociale relaties. Deze informatie wordt opgenomen in een online dashboard. In dit dashboard is tevens informatie opgenomen over de meest voorkomende leefstijlen van de bewoners en thema's, als zelfredzaamheid en participatie. De resultaten van het dashboard kunnen worden teruggelegd bij de bewoners en professionals door middel van spiegelgesprekken. Op basis van deze gesprekken wordt een advies gegeven over de interventies die aansluiten bij de bewoners in de wijk.

Voldoen de indicatoren aan wetenschappelijke criteria?

Uit een gesprek met Martine Heerkens, adviseur bij Maat Advies, is naar voren gekomen dat de domeinen zijn gekozen in overleg met professionals. De indicatoren die binnen de domeinen worden gemeten, zijn voornamelijk afkomstig van Bisnode en Motivaction. De indicatoren zijn door deze instellingen gevalideerd. Een nadeel van de gegevens is dat de indicatoren geëxtrapoleerd zijn. Dit houdt in dat Bisnode bijvoorbeeld aan de hand van gegevens op landelijk niveau, uitspraken doet op wijkniveau. Omdat de gegevens van het instrument 'Wijk in beeld' dus grotendeels niet op wijkniveau gemeten worden, maar wel tracht uitspraken te doen op wijkniveau, zijn de gegevens als gedeeltelijk valide en betrouwbaar te beschouwen.

Voldoen de indicatoren aan bruikbaarheidscriteria?

Verschillende indicatoren van 'Wijk in beeld' sluiten aan bij het sturingsmodel (zie tabel 15 in bijlage IV). Zo zou het aantal indicaties (extramuraal en intramuraal) als indicator kunnen dienen om de 'inzet van zware zorg' te meten. De bereidheid om als mantelzorger bepaalde taken op te nemen kan gebruikt worden om de succesfactor 'eigen kracht is ingezet' vast te stellen. De succesfactor 'welbevinden' kan op verschillende manieren gemeten worden, zoals door het in kaart brengen van de ervaren gezondheid, het aantal chronische aandoeningen of leefstijlinformatie. Gezien de indicatoren bij een gedeelte van de succesfactoren en doelstellingen van het sturingsmodel

aansluiten, kan de aansluiting tussen het instrument 'Wijk in beeld' en de succesfactoren van het sturingsmodel als gedeeltelijk worden beschouwd.

Met betrekking tot de uitvoerbaarheid kan worden gesteld dat de indicatoren worden weergegeven op wijkniveau, wat positief is voor de uitvoerbaarheid van deze indicatoren. Aan de hand van de resultaten wordt vervolgens een interventie opgesteld, wat het leren binnen de wijk bevordert. Een nadeel van het instrument is dat de registratie van de gegevens zal moeten worden bekostigd door de regio Nijmegen. Een ander nadeel is dat de gegevens niet direct op wijkniveau verkregen worden, wat nadelig is voor de kwaliteit van de gegevens op wijkniveau. De uitvoerbaarheid van het instrument is gezien de voor- en nadelen als gedeeltelijk te beschouwen.

Effectenarena en -calculator

Een eerder gebruikt instrument om de effecten van integrale buurtteams in Utrecht te meten is de effectenarena in combinatie met de effectencalculator (De Meere, Hamdi & Deuten, 2013). Een effectenarena is een instrument om de beleidstheorie in kaart te brengen. Hierbij wordt in een bijeenkomst met betrokken professionals gekeken naar de werking, de effecten en de betrokken actoren in de 'nieuwe' aanpak (aanpak met buurtteam) en de 'oude' aanpak (aanpak zonder buurtteam). Vervolgens wordt in een vervolgbijeenkomst met professionals door middel van de effectencalculator in kaart gebracht wat de kosten zouden zijn geweest in de oude en nieuwe situatie. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een maatschappelijke prijslijst.

In het onderzoek van het Verwey-Jonker instituut is de effectenarena en de effectencalculator gebruikt om te kijken welke inzet er is gepleegd en welk effect er is bereikt (De Meere, Hamdi & Deuten, 2013). Hiervoor zijn in totaal 10 cases geanalyseerd. Op basis van de effectenarena en -calculator kunnen kwalitatieve effecten en de relatieve efficiëntie van de geanalyseerde cases bepaald worden. De financiële inzet kan worden uitgesplitst naar verschillende financieringsbronnen (buurtteam, woningcorporatie, zorgverzekeraar, jeugdzorg, AWBZ, gemeente, overig). Tot slot zorgt het gebruik van de effectenarena en -calculator voor kwalitatief inzicht in welke mechanismen zorgen voor kostenverhogingen of kostenverlagingen.

Voldoen de indicatoren aan wetenschappelijke criteria?

Er is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd om de uitkomsten van de analyse te toetsen op hardheid. In deze analyses zijn bijvoorbeeld de twee uiterste cases weggelaten of zijn de kosten van de buurtteam of referentiesituatie met 10 procent verhoogd of verlaagd. De uitkomsten en conclusies bleken grotendeels hetzelfde te zijn, waardoor de betrouwbaarheid als goed te beoordelen is. Over de validiteit van de onderzoeksmethode is geen informatie bekend.

Voldoen de indicatoren aan bruikbaarheidscriteria?

In het onderzoek van het Verwey-Jonker instituut naar de effecten van de buurtteams, wordt niet concreet gebruik gemaakt van indicatoren, omdat de effectenarena en -calculator methoden zijn in plaats van indicatoren (De Meere, Hamdi & Deuten, 2013). In het adviseringsgedeelte van het rapport worden daarentegen verschillende indicatoren genoemd die voor de gemeente van belang zouden kunnen zijn om te meten (zie tabel 16 in bijlage IV). Zo zou het aantal cases dat onder behandeling is van het wijkteam iets kunnen zeggen over de 'optimale inzet van de professional'. Het 'welbevinden' zou gemeten kunnen worden door te kijken naar de aard van de problematiek per buurt. Tot slot

zou als achtergrondkenmerk gekeken kunnen worden naar het aantal en soort cases dat het buurtteam niet oppakt. De kwaliteit die wordt toegevoegd door de wijkteams zou volgens het Verwey-Jonker instituut kunnen worden vastgesteld door het gebruiken van de effectenarena en –calculator. De bovenstaande indicatoren sluiten bij twee van de drie pijlers van het sturingsmodel aan. De aansluiting is daarom als gedeeltelijk te beoordelen.

De uitvoerbaarheid is als gedeeltelijk te beoordelen. De gemeente Nijmegen zal zelf de genoemde indicatoren moeten registreren. Daarnaast zal de gemeente ook kosten en mankracht beschikbaar moeten stellen om een onderzoek met de effectenarena en –calculator uit te voeren voor de sociale wijkteams. Een voordeel van de uitvoering van het onderzoek is dat goed inzicht kan worden verkregen in de mechanismen en de kosten die de inzet van bepaalde aspecten met zich meebrengen. Hierbij is het van belang om de cases goed te selecteren, zodat er een zo compleet mogelijk beeld kan worden geschetst van de werking en kosten van het wijkteam.

Impactmap/effectenkaart

De impactmap is een methode om de relatie tussen de input, output en de outcome in kaart te brengen (Brouwer & Fermin, 2009). De gewenste outcome wordt samen met betrokken professionals vastgesteld en besproken. Hierbij komt tevens aan de orde welke randvoorwaarden en kritische succesfactoren nodig zijn om de gewenste effecten te behalen.

TNO heeft in een onderzoek naar de meerwaarde van ‘Wonen, zorg en service in de wijk (WZSW)’ gebruik gemaakt van de impactmap (Brouwer & Fermin, 2009). Hierbij is eerst gekeken voor de betrokken actoren wat de input, output en outcome was. Dit is samengevat in een impactmap. Vervolgens is per actor de input, output en outcome geoperationaliseerd in indicatoren.

Voldoen de indicatoren aan wetenschappelijke criteria?

Er zijn geen gegevens bekend over de betrouwbaarheid of validiteit van het gebruik van een impactmap bij effectonderzoek.

Voldoen de indicatoren aan bruikbaarheidscriteria?

Hoewel het initiatief WZSW niet direct overeenkomt met de sociale wijkteams is gekeken naar indicatoren van output en outcome die zouden kunnen aansluiten bij de succesfactoren van het sturingsmodel. In tabel 17 in bijlage IV worden deze indicatoren gepresenteerd. Om de succesfactor ‘er wordt minder zware zorg ingezet’ te meten, zou er gekeken kunnen worden naar het aandeel personen dat doorstroomt naar een ander traject of het aandeel cliënten dat beroep doet en gebruik maakt van geïndiceerde zorg. De ‘optimale inzet van de professional’ zou gemeten kunnen worden door het aantal vervulde vragen/verleende diensten te meten, uitgesplitst naar typen vragen/dienstverlening. Tot slot zou de mate van sociale steun die een cliënt ervaart gebruikt kunnen worden om te meten of ‘hulp zo licht en dichtbij mogelijk is’. Aangezien de indicatoren bij twee van de drie pijlers van het sturingsmodel aansluiten, is de aansluiting als gedeeltelijk te beoordelen.

De uitvoerbaarheid van de impactmap is tevens als gedeeltelijk te beoordelen. De gemeente Nijmegen zal zelf de genoemde indicatoren moeten meten. Daarnaast zal het ook zelf kosten en mankracht beschikbaar moeten stellen om het onderzoek uit te voeren om tot een impactmap voor de sociale wijkteams te komen. Een voordeel van het onderzoek is dat er meetbare indicatoren

worden opgesteld voor alle betrokken actoren voor de input, output en outcome, wat aansluit bij de wens van de gemeente.

Social Return on Investment (SROI)

De Social Return on Investment is een methode om het maatschappelijke rendement van een investering te berekenen (Actiz & MO-groep, n.d.). Hierbij wordt gekeken naar de doelen van een project, naar welke stakeholders er betrokken zijn, welke doelstellingen deze stakeholders hebben voor het project en welke maatschappelijke impact zij verwachten. De inzichten van de stakeholders worden gebruikt om de effecten te kwantificeren en te monetariseren (uitdrukken in geld). De uitkomst van een SROI is een SROI-ratio, een getal dat uitdrukt hoeveel euro maatschappelijke waarde elke geïnvesteerde euro oplevert.

Voldoen de indicatoren aan wetenschappelijke criteria?

Er zijn geen specifieke gegevens bekend over de betrouwbaarheid of validiteit van het gebruik van een SROI bij effectonderzoek. In eerder onderzoek wordt echter wel gesteld dat een nadeel van de methode is dat er gebruik wordt gemaakt van schattingen en aannames, wat nadelig kan zijn voor de validiteit van de resultaten van het instrument (Arvidson, Lyon, McKay & Moro, 2010). Daarnaast is het toekennen van waarden aan de verschillende uitkomsten binnen een SROI vaak subjectief. Dit heeft gevolgen voor de betrouwbaarheid van het instrument. Op basis van het bovenstaande kan daarom worden gesteld dat het instrument als gedeeltelijk valide en betrouwbaar te beoordelen is.

Voldoen de indicatoren aan bruikbaarheidscriteria?

Er is nog niet eerder een onderzoek naar de resultaten of effecten van sociale wijkteams uitgevoerd met behulp van een SROI. Daarom kan er geen uitspraak worden gedaan over de aansluiting tussen indicatoren van een SROI en het sturingsmodel.

De uitvoerbaarheid van het instrument is als gedeeltelijk te beoordelen. Een nadeel van het instrument is dat voor het uitvoeren van een SROI een gedegen registratiesysteem moet staan (Janssen, 2012; Arvidson et al., 2010). Dit is nadelig, omdat het registratiesysteem van de sociale wijkteams op het moment nog in ontwikkeling is. Een voordeel van het instrument is dat de resultaten van de SROI goed gecommuniceerd kunnen worden naar verschillende belanghebbenden, omdat de resultaten makkelijk te begrijpen zijn. Het instrument zorgt tevens voor draagvlak bij de stakeholders, omdat de stakeholders betrokken worden bij de uitvoering van de SROI.

5.3. Selectie indicatoren

Om tot een gedegen selectie te komen wordt in het onderstaande een overzicht gegeven van de beoordeling van alle instrumenten en indicatoren.

Tabel 6: Overzicht instrumenten beoordeeld aan de hand van wetenschappelijke en bruikbaarheidscriteria

Bestaande registraties of enquêtering	Wetenschappelijke criteria		Bruikbaarheidscriteria	
	Betrouwbaar Ja, nee, gedeeltelijk of onbekend	Valide Ja, nee, gedeeltelijk of onbekend	Aansluiting succesfactoren Ja, nee, gedeeltelijk of beperkt	Uitvoerbaar Ja, nee, gedeeltelijk of beperkt
Registraties				
1. Registratie sociaal wijkteam	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Ja	Ja, op wijkteam niveau
2. Easycare vragenlijst	Ja, maar onbekend voor deze versie	Ja, maar onbekend voor deze versie	Gedeeltelijk	Ja, wordt al pilot mee gedraaid
3. VGZ - Indicatoren wijknetwerken	Gedeeltelijk, zoveel mogelijk gebruik gemaakt van gevalideerde indicatoren	Gedeeltelijk, zoveel mogelijk gebruik gemaakt van gevalideerde indicatoren	Ja	Ja, op korte termijn voor slechts twee wijkteams
Combinatie van afzonderlijke registraties				
1. Gemeente Nijmegen - MKBA	Gedeeltelijk, moeilijk voor maatschappelijke effecten	Gedeeltelijk, moeilijk voor maatschappelijke effecten	Gedeeltelijk	Ja, op wijkniveau
2. Gemeente Nijmegen – Sociaal statistisch bestand	Ja	Ja	Beperkt	Ja, op wijkniveau
3. Gemeente Nijmegen - Leefbaarometer	Ja, uitgebreid getest	Ja, uitgebreid getest	Beperkt	Ja, op wijkniveau
Enquêtering				
1. Gemeente Nijmegen – Burgerpeiling (wijkprofiel)	Ja, maar niet op wijkniveau (wel op stadsdeel)	Ja, gebruik van standaardvragen	Beperkt	Ja, elke twee jaar (nadeel stadsdeelniveau)
2. Gemeente Nijmegen - Burgerschapsstijlen	Ja	Gedeeltelijk, berust op veronderstellingen	Beperkt	Ja, op wijkniveau
3. GGD - Gezondheidsprofiel	Gedeeltelijk, standaardvragen, maar kleine N op wijkniveau	Gedeeltelijk, gevalideerde vragen, maar selectieve respons (zelden klanten wijkteams)	Ja	Gedeeltelijk, door ophogen van steekproef ook op wijkniveau mogelijk (nu elke 4 jaar)
4. VGZ – Klantbelevingsonderzoek wijknetwerken	Gedeeltelijk, standaardvragen, maar kleine respons van selectieve groep (35 respondenten)	Gedeeltelijk, deels gevalideerde vragen, deels niet gevalideerd	Gedeeltelijk	Ja, op niveau van het wijkteam

Andere mogelijk bruikbare meetinstrumenten/indicatoren	Wetenschappelijke criteria		Bruikbaarheidscriteria	
	Betrouwbaar Ja, nee, gedeeltelijk of onbekend	Valide Ja, nee, gedeeltelijk of onbekend	Aansluiting succesfactoren Ja, nee, gedeeltelijk of beperkt	Uitvoerbaar Ja, nee, gedeeltelijk of beperkt
1. Zelfredzaamheidmatrix (ZRM)	Gedeeltelijk, gemeten aan de hand van kappa (verschilt per domein)	Ja, getest middels factoranalyse	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk, verschillende beperkingen
2. IPA	Ja, uitgebreid getest	Ja, uitgebreid getest	Beperkt	Ja, niet inzetbaar bij kinderen
3. Participatieladder	Ja, getest	Ja, getest	Beperkt	Ja
4. Indicatoren KPMG	Onbekend	Onbekend	Ja	Beperkt, indicatoren niet concreet en nog niet bepaald hoe te meten
5. Wijk in beeld	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk, kosten vereist
6. Effectenarena en -calculator	Ja, getest met een gevoeligheidsanalyse	Onbekend	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk, inzicht in effecten, maar wel kosten en mankracht vereist
7. Impactmap (effectenkaart)	Onbekend	Onbekend	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk, inzicht in effecten, maar wel kosten en mankracht vereist
8. SROI	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Onbekend	Gedeeltelijk, inzicht in effecten, draagvlak stakeholders, maar veel registratie nodig

Vervolgens is aan de hand van de bovenstaande tabel gekeken welke indicatoren het meest aansluiten bij de succesfactoren van het sturings- en bekostigingsmodel en het beste voldoen aan de bruikbaarheid- en wetenschappelijke criteria. Aangezien geen enkel instrument aan alle criteria voldeed, zijn hierbij de volgende selectiecriteria gebruikt:

- Uitvoerbaar op wijkniveau /niveau van het wijkteam/instellingsniveau
- Zo goed mogelijk aansluiten bij succesfactoren sturingsmodel (liefst bij 2 of 3 pijlers)
- Zo goed mogelijk voldoen aan wetenschappelijke criteria (betrouwbaarheid en validiteit)
- Indien mogelijk hebben instrumenten/indicatoren die reeds geregistreerd/geëncquêteerd worden door de gemeente Nijmegen de voorkeur boven andere instrumenten

Aan de hand van deze selectiecriteria en in overleg met de begeleidingscommissie zijn de volgende bronnen geselecteerd:

1) Registratie sociale wijkteams

Er is gekozen voor het gebruik van de registratie van het sociale wijkteam, omdat de bruikbaarheid van dit instrument optimaal is. De indicatoren sluiten goed aan bij de succesfactoren van het sturingsmodel, het instrument is al in gebruik bij de wijkteams en het instrument kan informatie verstrekken op zowel wijk- als casusniveau. Hoewel de betrouwbaarheid en validiteit als gedeeltelijk te beschouwen is, omdat dit niet bekend is voor de verschillende indicatoren, kan het gehele systeem als betrouwbaar en valide op individueel- en wijkniveau beschouwd worden.

2) MKBA

Het instrument MKBA is gekozen, omdat dit instrument uitvoerbaar is op wijkniveau, reeds is gebruikt door de gemeente Nijmegen en tevens veel indicatoren bevat die aansluiten bij de verschillende succesfactoren van het sturingsmodel. De MKBA voldoet niet optimaal, maar wel gedeeltelijk/voldoende aan de wetenschappelijke criteria.

3) VGZ – kenmerken wijknetwerken

Er is gekozen voor het gebruik van de kenmerken wijknetwerken van VGZ, omdat deze te meten zijn op wijkniveau en bij alle pijlers van het sturingsmodel aansluiten. De kenmerken voldoen niet geheel aan de wetenschappelijke criteria, maar worden wel als gedeeltelijk/voldoende beoordeeld op deze criteria.

4) VGZ – klantenbelevingsonderzoek wijknetwerken

Het klantbelevingsonderzoek wijknetwerken van VGZ is gekozen, omdat op dit moment het enige onderzoek is dat voorhanden is om de cliënttevredenheid bij de sociale wijkteams te meten. Het onderzoek wordt op het niveau van het wijkteam uitgevoerd en sluit gedeeltelijk aan bij de succesfactoren van het sturingsmodel. Hoewel het onderzoek niet optimaal scoort op de wetenschappelijke criteria, wordt het onderzoek wel als voldoende wetenschappelijk verantwoord beschouwd.

5) Sociaal Statistisch Bestand

Tot slot is er gekozen voor het gebruik van het Sociaal Statistisch Bestand. Dit instrument is gekozen, omdat het op individueel- en wijkniveau inzicht geeft in de ontwikkeling van de hulpvraag en consumptie op het gebied van inkomen, werk, zorg en jeugd. Daarnaast voldoet het instrument aan de wetenschappelijke eisen.

Uit de bovenstaande bronnen zijn de indicatoren gekoppeld aan de succesfactoren van het sturingsmodel. Voor de succesfactoren 'er wordt meer ingezet op preventie' en 'cliëntparticipatie is aanwezig' zijn geen relevante indicatoren gevonden. De begeleidingscommissie heeft daarom zelf suggesties aangeleverd om deze succesfactoren te meten (zowel kwantitatief als kwalitatief). Bij de succesfactor 'optimale inzet van de professional' is de bestaande indicator tevens aangevuld met een suggestie (indicator: beoordeling inzet professional optimaal door stakeholders). Het overzicht wordt gepresenteerd in tabel 7.

5.4. Conclusie

In dit hoofdstuk stonden twee deelvragen centraal. De eerste deelvraag luidde: *Wat is in de literatuur bekend over meetinstrumenten en indicatoren om de resultaten en effecten van de sociale wijkteams in kaart te brengen (deelvraag 4)?* In de literatuur zijn verschillende instrumenten en indicatoren gevonden. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen registraties, gecombineerde registraties, enquêtering, waar de gemeente Nijmegen op dit moment gebruik van maakt en andere mogelijke instrumenten. In totaal zijn achttien instrumenten nader onderzocht.

Vervolgens is ingegaan op de tweede deelvraag van dit hoofdstuk: *In hoeverre voldoen de meetinstrumenten en indicatoren om de resultaten en effecten van de sociale wijkteams in kaart te brengen aan wetenschappelijke en bruikbaarheidscriteria (deelvraag 5)?* Geen enkel instrument voldeed aan alle wetenschappelijke en bruikbaarheidscriteria. Om tot een keuze te komen voor de meest bruikbare en meest wetenschappelijk verantwoorde instrumenten en indicatoren, is na de beoordeling van de instrumenten aan de hand van verschillende selectiecriteria een keuze gemaakt. Ten eerste diende een instrument uitvoerbaar zijn op wijkniveau/het niveau van het wijkteam. Daarnaast moest het instrument zo goed mogelijk aansluiten bij de succesfactoren van het sturingsmodel, het liefst bij twee of drie pijlers. Bovendien diende het instrument, indien mogelijk, zo goed mogelijk te voldoen aan wetenschappelijke criteria: betrouwbaarheid en validiteit. Tot slot werd het instrument bij voorkeur reeds geregistreerd of geëncquêteerd te worden door de gemeente Nijmegen. Op basis van deze criteria is gekozen om gebruik te maken van de volgende instrumenten 'registratie sociale wijkteams', 'MKBA', 'VGZ, kenmerken wijknetwerken', 'VGZ, klantenbelevingsonderzoek wijknetwerken' en het 'Sociaal Statistisch Bestand'.

Tabel 7: Selectie indicatoren met bijbehorende bronnen

Pijler	Succesfactor	Indicator	Bron	Opmerking
Betaalbaarheid	Er wordt minder zware zorg ingezet	Aantal verwijzingen naar tweedelijnszorg (verhouding tweedelijns tot overige zorg)	Casusregistratie sociale wijkteams, regieteams, huisartsen, VGZ	In bestaande registratie beschikbaar, meenemen in doorontwikkeling
	Sneller afschalen van zwaar naar licht	Aantal verwijzingen naar tweedelijnszorg (verhouding tweedelijns tot overige zorg)	Casusregistratie sociale wijkteams, regieteams, huisartsen, VGZ	In bestaande registratie beschikbaar, meenemen in doorontwikkeling
	Er wordt meer ingezet op preventie	Beschrijving uitgevoerde preventieve activiteiten	Verslaglegging door uitvoeringsorganisaties aan gemeenten, sociale wijkteams, VGZ-projecten en overige	Wijze van verslaglegging nog op te zetten
		Bereik preventieve activiteiten (omvang en samenstelling deelname)	Verslaglegging door uitvoeringsorganisaties aan gemeenten, sociale wijkteams, VGZ-projecten en kwalitatief onderzoek	Wijze van verslaglegging en onderzoek nog op te zetten
	Optimale inzet van de professional	Caseload per team, gewogen naar complexiteit en resultaat casussen	Casusregistratie sociale wijkteams en instellingen	Ook als onderdeel van MKBA
		Beoordeling inzet professional optimaal door stakeholders	Kwalitatief onderzoek	Wijze van onderzoek nog op te zetten
	Optimale inzet van middelen	Verhouding kosten-baten (baten hoger dan kosten)	MKBA	Is resultaat van gehele MKBA met behulp van meerdere registraties
		Kosten medische consumptie	VGZ	Denk bijvoorbeeld aan bestaande (gebiedsgewijze) kostenoverzichten naar soort behandeling

		Ontwikkeling hulpvraag en consumptie	Sociaal statistisch bestand	Op basis van diverse registraties in het sociaal domein
Kwaliteit	Eigen kracht is ingezet (oplossen hulpvraag door eigen kracht)	Inzet team/eigen kracht/netwerk en/of professional: % inzet eigen kracht	Casusregistratie sociale wijkteams, VGZ klantbelevingsonderzoek wijknetwerken, kwalitatief onderzoek	Ook als onderdeel van MKBA
	Cliëntparticipatie is aanwezig	% Cliëntenraad aanwezig bij instelling	Verslaglegging instellingen	Wijze van verslaglegging nog op te zetten
	Welbevinden (Het welbevinden van cliënt is verbeterd door de inzet van de hulp, doel door inzet bereikt)	% Verbetering op leefgebieden waar problematiek zich bevindt (bijvoorbeeld van onvoldoende naar voldoende): - Financiën/administratie - Onderwijs/school - Participatie/sociale activiteiten - Sociaal en relationeel functioneren - Werk - Mobiliteit - Lichamelijke gezondheid - Psychische gezondheid - Persoonlijke verzorging - Relatie/gezin - Huishouden - Opvoeden - Huisvesting - Huiselijk geweld	Casusregistratie sociale wijkteams, registraties andere instellingen	Ook als onderdeel van MKBA Het is van belang om dit bij alle instellingen vast te leggen (langere termijn perspectief). Hiervoor zou ook de Easycare vragenlijst of de zelfredzaamheidmatrix gekozen kunnen worden.

		- Overlast - Vervuiling - Verslaving - Justitie		
		% Herhaling hulpvraag	Casusregistratie sociale wijkteams	Meenemen in doorontwikkeling, ook bij registratie andere instellingen
	Cliënttevredenheid	% Cliënten tevreden met resultaat (ingevuld door professional)	Casusregistratie sociale wijkteams, registratie instellingen	
		% Cliënten goed geholpen door het sociale wijkteam (ingevuld door cliënt)	VGZ – klantenbelevingsonderzoek wijknetwerken	35 respondenten per wijkteam (mogelijk selectief beeld)
Toegankelijkheid	Hulp is zo licht en dichtbij mogelijk	Inzet team/eigen kracht/netwerk en/of professional: % inzet netwerk	Casusregistratie sociale wijkteams, registratie instellingen	Ook als onderdeel van MKBA
		% dat hulp ontvangt uit naaste omgeving	VGZ Klantbelevingsonderzoek wijknetwerken	35 respondenten per wijkteam (mogelijk selectief beeld)
	Duidelijkheid over hoe de burger tot ondersteuning komt	Aantal casussen	Casusregistratie sociale wijkteams, registratie instellingen	
		Wijze van aanmelding	Casusregistratie sociale wijkteams, registratie instellingen	
		% Cliënten dat in de wijk terecht kan met vragen over zorg, hulp en ondersteuning	VGZ klantenbelevingsonderzoek wijknetwerken	35 respondenten per wijkteam (mogelijk selectief beeld)
		% Cliënten dat met deze vragen terecht kan bij het sociale wijkteam	VGZ klantenbelevingsonderzoek	35 respondenten per wijkteam (mogelijk selectief beeld)

			wijknetwerken	beeld)
	Toegang is goed geregeld	Wachtlijst voor wijkteam/andere instelling	VGZ Kenmerken wijknetwerken, kwalitatief onderzoek, registratie instellingen	Op korte termijn slechts voor 2 wijkteams beschikbaar, Wijze van onderzoek nog op te zetten
		Doorlooptijd (datum aanmelding – datum einde uitvoering)	Casusregistratie sociale wijkteams, registratie instellingen	
		% Zorgplan opgesteld	VGZ – Klantbelevingsonderzoek wijknetwerken	35 respondenten per wijkteam (mogelijk selectief beeld) Meenemen in doorontwikkeling casusregistratie sociale wijkteams
		% Hulp heeft betrekking op hele gezin	VGZ – Klantbelevingsonderzoek wijknetwerken	35 respondenten per wijkteam (mogelijk selectief beeld) Meenemen in doorontwikkeling casusregistratie sociale wijkteams

6. Experimentele sturing en bruikbaarheid indicatoren in de praktijk

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende deelvragen: *In hoeverre worden de indicatoren door de verschillende betrokken actoren bij de sociale wijkteams als bruikbaar voor in de praktijk beschouwd (deelvraag 6)? en in hoeverre streven de verschillende betrokken actoren bij de sociale wijkteams na dat de indicatoren een bijdrage leveren aan zowel verticale als horizontale verantwoordingsprocessen (deelvraag 7)?* Om deze vragen te beantwoorden, is het opgestelde model met indicatoren, welke is gepresenteerd in het voorgaande hoofdstuk, voorgelegd aan beleidsmakers uit de regio Nijmegen tijdens een KPMG heidag en aan betrokken actoren bij de sociale wijkteams tijdens een meedenksessie in het VISA skills lab. In dit hoofdstuk worden de feedback tijdens de sessies, de observaties die gedaan zijn tijdens de sessies en de bevindingen van de meeloopdag met sociaal wijkteam Hatert geanalyseerd. Hierbij wordt eerst ingegaan op de ervaren bruikbaarheid van de indicatoren door de betrokken actoren. Vervolgens wordt geanalyseerd in hoeverre experimentele sturing, oftewel het streven naar een combinatie van verticale en horizontale verantwoording, in de praktijk is toegepast.

6.1. Bruikbaarheid indicatoren in de praktijk

In het onderstaande wordt aan de hand van de opmerkingen en suggesties van de beleidsmakers op de KPMG heidag (voor een overzicht van alle opmerkingen, zie bijlage V) en de betrokken actoren bij de sociale wijkteams in het VISA skills lab (voor het verslag van de sessie, zie bijlage VI) geanalyseerd in hoeverre de betrokken actoren de geselecteerde indicatoren bruikbaar achten voor in de praktijk. De werkgroep indicatoren van de gemeente Nijmegen heeft de opmerkingen en suggesties verwerkt tot concrete aanpassingen van het indicatorenmodel. Bij het beschrijven van de feedback wordt daarom tevens beschreven welke opmerkingen wel of niet hebben geleid tot concrete aanpassingen.

Betaalbaarheid

Om de succesfactor 'er wordt sneller afgeschaald van zwaar naar licht' te meten, wordt door de beleidsmakers de voorkeur gegeven aan het meten van de veranderingen in de looptijd in de tweedelijns zorg in plaats van het aantal verwijzingen naar de tweedelijnszorg. Hierbij wordt tevens de suggestie gedaan om de looptijd in de tweedelijnszorg te koppelen aan de complexiteit van de casus. De bovenstaande opmerkingen zijn verwerkt in het model.

Het meten van de succesfactor 'er wordt meer ingezet op preventie' wordt door de beleidsmakers als problematisch beschouwd. De indicator 'beschrijving van uitgevoerde preventieve activiteiten' is niet smart geformuleerd en de deelnemers hebben sterke twijfels bij de relevantie van deze indicator. De beleidsmakers op de heisessie veronderstellen daarnaast dat de indicator 'bereik preventieve activiteiten', waarbij gekeken wordt naar de omvang en samenstelling van deelname aan preventieve activiteiten, niet relevant is. De beleidsmakers hebben de volgende suggestie gedaan als alternatief voor deze indicator: 'een beschrijving van de uitgevoerde preventieve activiteiten gecombineerd met het percentage van het budget dat aan preventie wordt besteed'. De actoren die betrokken zijn bij de sociale wijkteams stellen echter dat het meten van de beschrijving van preventieve activiteiten in combinatie met het budget niet relevant is en bovendien moeilijk is om vast te stellen. Zij pleiten wel voor het behouden van de indicator 'bereik van preventieve activiteiten'. Er is daarom besloten om de indicator 'beschrijving preventieve activiteiten' niet meer mee te nemen in het model. Het bereik van de preventieve activiteiten (omvang en samenstelling

deelname) wordt voorlopig enkel vastgelegd door sociale wijkteams. Om een totaalbeeld te krijgen kan kwalitatief onderzoek worden ingezet. Tijdens de labsessie wordt tevens een voorstel gedaan voor een nieuwe indicator om preventie te meten, namelijk 'het aantal crisisopnames in ziekenhuizen en instellingen'. Er is besloten om deze indicator mee te nemen in het model.

Voor het meten van de succesfactor 'optimale inzet van de professional' is bij de indicator 'caseload per team, gewogen naar complexiteit en resultaat casussen' door de beleidsmakers uit de regio de opmerking geplaatst dat het hier gaat om actieve caseload. In de labsessie is daarnaast naar voren gekomen dat het van belang om bij deze indicator rekening te houden met de aard van de wijk. Hiermee wordt bedoeld dat in sommige wijken meer verwijzingen naar tweedelijnszorg nodig zijn dan in andere wijken. Er is besloten om bovenstaande opmerkingen te verwerken in het indicatorenmodel. 'De beoordeling van de inzet van de professional als optimaal door stakeholders' wordt door de beleidsmakers als niet relevant geacht. Zij stellen dat zij vertrouwen hebben in het werk van de professional. Daarnaast vragen de beleidsmakers zich af over welke professionals en stakeholders het gaat en wat er precies verstaan wordt onder optimale inzet. Er is daarom besloten om 'de beoordeling van de inzet van de professionals als optimaal door stakeholders' niet als aparte indicator meenemen, maar incidenteel te meten via kwalitatief onderzoek.

De indicatoren om de succesfactor 'optimale inzet van middelen' te meten, worden door de beleidsmakers als relevant beschouwd en zijn daarom behouden. Tijdens de labsessie is opgemerkt dat de indicator 'de ontwikkeling van de hulpvraag en consumptie' verder geconcretiseerd dient te worden. Daartoe is besloten om deze indicator te veranderen in 'aantal huishoudens in inkomen-, werk-, zorg- en jeugdtrajecten'.

Kwaliteit

Om de succesfactor 'eigen kracht is ingezet' te meten, wordt het percentage van de casussen waarbij de eigen kracht in substantiële mate is ingezet als relevante indicator beschouwd. Hierbij dient rekening gehouden te worden met het gegeven dat de mate van inzet van eigen kracht per casus kan variëren van 0 tot 100 procent. Er kan echter op dit moment alleen gemeten worden per casus of de eigen kracht wordt ingezet. Beleidsmakers geven hierbij de voorkeur aan het meten via de casusregistratie in plaats van via het klantbelevingsonderzoek wijknetwerken van VGZ, gezien het beperkte bereik van dit onderzoek.

Om de aanwezigheid van de cliëntenparticipatie te beoordelen, beschouwen de beleidsmakers uit de regio het meten van de aanwezigheid van een cliëntenraad als overbodig, aangezien dit een wettelijke verplichting is voor alle instellingen. Tijdens de labsessie wordt door de betrokken actoren bij het sociale wijkteam echter gesteld dat wel degelijk van belang is om de aanwezigheid van een cliëntenraad te meten, gezien veel kleine instellingen niet aan deze eis voldoen. Daarom is besloten om deze indicator te behouden. Daarnaast wordt voorgesteld om ook de aanwezigheid van wijkraden en bewonersplatforms mee te nemen in de meting van cliëntparticipatie. Naast deze uitbreiding wordt er door de betrokkenen gepleit voor een meting van de mate van activiteit van de cliëntenparticipatie. De bovenstaande opmerkingen zijn verwerkt in het indicatorenmodel.

Het percentage verbetering op de leefgebieden, waar de problematiek zich bevindt, dient vervangen te worden door percentage verbetering op probleemgebieden binnen de zelfredzaamheidmatrix (mogelijk aangevuld met dimensies van de Easycare vragenlijst). Er is hiervoor

gekozen, omdat beleidsmakers en professionals hebben afgesproken om de zelfredzaamheidmatrix binnen zoveel mogelijk instellingen te gebruiken, om zo een gemeenschappelijke taal te ontwikkelen. Het idee is dat de ZRM wordt ingevuld door de professional in overleg met de cliënt. Tijdens de sessie in het lab wordt door de betrokken actoren bij de sociale wijkteams echter opgemerkt dat de zelfredzaamheidmatrix geen recht doet aan de eigen kracht van de cliënt. Daarnaast beschouwen zij dit instrument als te beperkt om te gebruiken als checklist. Er is daarom besloten om een bijeenkomst te organiseren om in gesprek te gaan over het gebruik van dit instrument en de relatie tussen de zelfredzaamheidmatrix, de Easycare vragenlijst en de sociale netwerk strategie. Het percentage herhaling van de hulpvraag wordt door de deelnemers aan de heisessie beschouwd als arbitrair. Deze indicator wordt echter wel als relevant beschouwd door de betrokken actoren bij de sociale wijkteams. Daarom is besloten om deze indicator in het model te behouden.

De succesfactor 'cliënttevredenheid' kan gemeten worden door deze te laten registreren in het registratiesysteem door de professional en kan tevens aan cliënten zelf worden bevraagd. De beleidsmakers uit de regio Nijmegen hebben aangegeven dat de definitie bij deze indicator ontbreekt, oftewel wanneer wordt een cliënt als tevreden beschouwd. Daarnaast kwam de feedback dat er binnen de gemeente Nijmegen in de werkgroep participatie in samenwerking met Aktiz tevens vragen zijn ontwikkeld om de cliënttevredenheid te meten. Aangezien deze vragen zich richtten op de cliënttevredenheid bij instellingen en VGZ zich richt op de cliënttevredenheid bij sociale wijkteams is besloten om de indicatoren van de werkgroep participatie apart op te nemen in het model.

Toegankelijkheid

Met betrekking tot het meten van de succesfactor 'hulp is zo licht en dichtbij mogelijk' zijn de beleidsmakers van mening dat het percentage inzet vanuit het eigen netwerk het beste kan worden gemeten vanuit de casusregistratie in plaats van het klantbelevingsonderzoek van VGZ.

Het 'aantal casussen', een indicator voor de succesfactor 'duidelijkheid over hoe de burger tot ondersteuning komt', wordt als relevante indicator gezien, maar hierbij ontbreekt nog een definitie van wat een casus is (na een melding of na een actie, bij een gezin of een individu). Eventueel zou deze indicator ook vervangen kunnen worden door het meten van de caseload. Bij de indicator 'wijze van aanmelding' geven de beleidsmakers aan dat de naam van de verwijzer opgenomen dient te worden en dat er onderscheid gemaakt dient te worden naar de wijze waarop de aanmelding is gedaan (huisarts, school, lokale toegangspoort). Deze opmerkingen zijn niet verwerkt, omdat deze informatie reeds in het registratiebestand is opgenomen. Het 'percentage cliënten dat in de wijk terecht kan met vragen' en 'het percentage cliënten dat met deze vragen terecht kan bij het sociale wijkteam', worden gezien als goede indicatoren voor de succesfactor 'het is duidelijk hoe de burger tot ondersteuning komt'.

Tot slot is er feedback verkregen over de verschillende indicatoren die de succesfactor 'toegang is goed geregeld' dienen te meten. De beleidsmakers uit de regio spreken hun angst uit voor het meten van de wachtlijsten, omdat deze indicator gevoelig is voor creatief boekhouden. Om dit te voorkomen wordt als suggestie gepleit voor het kwalitatief meten van de ervaren wachtlijst/wachttijd door de cliënt en de lokale toegangspoort. Bij de indicator doorlooptijd wordt aangegeven dat de fasering van het WMO proces ontbreekt. Hiermee wordt bedoeld dat per fase de doorlooptijd gemeten dient te worden. Er is echter besloten om deze aanpassing niet door te voeren, omdat dit teveel registratielast voor de professionals met zich mee zou brengen. De betrokkenen

actoren bij de sociale wijkteams vinden het van belang dat de indicator 'doorlooptijd' gekoppeld wordt aan de mate van intensiteit van begeleiding die in deze tijd is ingezet (aantal uren). Dit wordt van belang geacht, omdat sommige cliënten in een korte periode met weinig tijd begeleid worden, terwijl aan andere cliënten veel tijd wordt besteed. Er is daarom besloten om deze suggestie te verwerken in het model. Het percentage cliënten dat aangeeft dat een zorgplan is opgesteld wordt door de beleidsmakers als goede indicator beschouwd. Hierbij wordt de suggestie gegeven om 'zorgplan' te veranderen in 'netwerkplan' en om deze indicator tevens op te nemen in de casusregistratie in plaats van enkel in het klantbelevingsonderzoek wijknetwerken van VGZ. Dit was echter al vermeld in het model, vandaar dat deze opmerking niet tot een concrete aanpassing heeft geleid. Er zijn geen opmerkingen geplaatst bij de indicator 'percentage hulp heeft betrekking op hele gezin'.

Bovenstaande opmerkingen en aanpassingen hebben geleid tot de onderstaande aangepaste versie van het indicatorenmodel (zie tabel 8).

Tabel 8: Aangepaste selectie indicatoren met bijbehorende bronnen

Pijler	Succesfactor	Indicator	Bron	Opmerking
Betaalbaarheid	Er wordt minder zware zorg ingezet	Aantal verwijzingen naar tweedelijnszorg (verhouding tweedelijns tot overige zorg)	Casusregistratie sociale wijkteams, regieteam, huisartsen, VGZ	In bestaande registratie beschikbaar, meenemen in doorontwikkeling
	Sneller afschalen van zwaar naar licht	Looptijd in tweedelijnszorg, gewogen naar complexiteit casus (verhouding tweedelijns tot overige zorg)	Casusregistratie instellingen	In bestaande registratie beschikbaar, meenemen in doorontwikkeling
	Er wordt meer ingezet op preventie	Bereik preventieve activiteiten (omvang en samenstelling deelname)	Verslaglegging door sociale wijkteams, kwalitatief onderzoek	Wijze van verslaglegging en onderzoek nog op te zetten
		Aantal crisisopnames	Registratie instellingen/ziekenhuizen	Wijze van verslaglegging en onderzoek nog op te zetten
	Optimale inzet van de professional	Actieve caseload per team, gewogen naar complexiteit en resultaat casussen en de aard van de wijk	Casusregistratie sociale wijkteams en instellingen	Ook als onderdeel van MKBA
	Optimale inzet van middelen	Verhouding kosten-baten (baten hoger dan kosten)	MKBA	Is resultaat van gehele MKBA met behulp van meerdere registraties
		Kosten medische consumptie	VGZ	Denk bijvoorbeeld aan bestaande (gebiedsgewijze) kostenoverzichten naar soort behandeling
		Aantal huishoudens in inkomen-, werk-, zorg- en jeugdtrajecten	Sociaal statistisch bestand	Op basis van diverse registraties in het sociaal domein
Kwaliteit	Eigen kracht is ingezet (oplossen hulpvraag door	Inzet team/eigen kracht/netwerk en/of professional: % inzet eigen kracht	Casusregistratie sociale wijkteams, VGZ klantbelevingsonderzoek	Ook als onderdeel van MKBA

	eigen kracht)		wijknetwerken, kwalitatief onderzoek	
	Cliëntparticipatie is aanwezig	% Cliëntenraad, wijkraad of bewonersplatform aanwezig bij instelling	Registratie instellingen	Wijze van verslaglegging nog op te zetten
		Aantal bijeenkomsten per jaar van cliëntenraad, wijkraad of bewonersplatform	Registratie instellingen	Wijze van verslaglegging nog op te zetten
	Welbevinden (Het welbevinden van cliënt is verbeterd door de inzet van de hulp, doel door inzet bereikt)	% Verbetering op domeinen zelfredzaamheidmatrix waar problematiek zich bevindt (bijvoorbeeld van beperkt naar voldoende zelfredzaam): - Financiën - Dagbesteding - Huisvesting - Huiselijke relaties - Geestelijke gezondheid - Lichamelijke gezondheid - Verslaving - Activiteiten dagelijks leven - Sociaal netwerk - Maatschappelijke participatie - Justitie	Casusregistratie sociale wijkteams, registraties andere instellingen	Ook als onderdeel van MKBA Wordt eventueel aangevuld met domeinen van de Easycare vragenlijst Het is van belang om dit bij alle instellingen vast te leggen (langere termijn perspectief).
	Cliënttevredenheid	% Cliënten tevreden met resultaat/goed geholpen	Casusregistratie sociale wijkteams, VGZ – klantenbelevingsonderzoek wijknetwerken	35 respondenten per wijkteam (mogelijk selectief beeld)
		Cliënttevredenheid: - Sterke punten instelling - Verbeterpunten instelling	Onafhankelijk klanttevredenheidsonderzoek bij instellingen	Wijze van verslaglegging nog op te zetten

		- Wel/niet luisterend oor door instelling - Organisatie wel/niet aanbevelen - Rapportcijfer voor instelling		
Toegankelijkheid	Hulp is zo licht en dichtbij mogelijk	Inzet team/eigen kracht/netwerk en/of professional: % inzet netwerk	Casusregistratie sociale wijkteams, registratie instellingen	Ook als onderdeel van MKBA
		% dat hulp ontvangt uit naaste omgeving	VGZ Klantbelevingsonderzoek wijknetwerken	35 respondenten per wijkteam (mogelijk selectief beeld)
	Duidelijkheid over hoe de burger tot ondersteuning komt	Aantal casussen	Casusregistratie sociale wijkteams, registratie instellingen	Er is sprake van een casus wanneer een individu/gezin is aangemeld binnen registratiesysteem
		Wijze van aanmelding	Casusregistratie sociale wijkteams, registratie instellingen	
		% Cliënten dat in de wijk terecht kan met vragen over zorg, hulp en ondersteuning	VGZ klantenbelevingsonderzoek wijknetwerken	35 respondenten per wijkteam (mogelijk selectief beeld)
		% Cliënten dat met deze vragen terecht kan bij het sociale wijkteam	VGZ klantenbelevingsonderzoek wijknetwerken	35 respondenten per wijkteam (mogelijk selectief beeld)
	Toegang is goed geregeld	Wachttijd voor wijkteam/andere instelling	VGZ Kenmerken wijknetwerken, kwalitatief onderzoek, registratie instellingen	Op korte termijn slechts voor 2 wijkteams beschikbaar, Wijze van onderzoek nog op te zetten
		Doorlooptijd (datum aanmelding – datum	Casusregistratie sociale wijkteams,	

		einde uitvoering) gekoppeld aan aantal uren (intensiteit)	registratie instellingen	
		% Zorgplan opgesteld	VGZ – Klantbelevingsonderzoek wijknetwerken	35 respondenten per wijkteam (mogelijk selectief beeld) Meenemen in doorontwikkeling casusregistratie sociale wijkteams
		% Hulp heeft betrekking op hele gezin	VGZ – Klantbelevingsonderzoek wijknetwerken	35 respondenten per wijkteam (mogelijk selectief beeld) Meenemen in doorontwikkeling casusregistratie sociale wijkteams

6.2. Omgang met het indicatorenmodel, experimentele sturing in de praktijk?

In dit gedeelte wordt geanalyseerd in hoeverre de verschillende betrokken actoren bij de sociale wijkteams nastreven dat de indicatoren een bijdrage leveren aan experimentele sturing, oftewel aan zowel verticale en horizontale verantwoordingsprocessen.

‘Democratische legitimiteit en controle’ of ‘gezamenlijk leren’?

Om te kijken of de betrokken actoren de focus leggen op democratische legitimiteit (verticale traditie) en/of gezamenlijk leren (horizontale traditie) is zowel op strategisch niveau (KPMG heidag) als op operationeel niveau (VISA skills labsessie en meeloopdag sociaal wijkteam Hatert) geobserveerd. Tijdens de KPMG heidag kwamen verschillende standpunten aan het licht. Aan de beleidsmakers werd de volgende vraag voorgelegd: ‘wat vertelt een score op een indicator je uiteindelijk?’ Hierbij werd door de omstanders aangegeven dat de indicatorenset gezien dient te worden als ‘handbagage’. Zo werd gesteld door één van de beleidsmakers: *“Om echt inzichten te krijgen, moet je een score op een indicator gebruiken om de discussie aan te gaan over het verhaal achter de indicator. Hierbij is het van belang dat proceskenmerken, zoals samenwerking en werkwijze, in kaart gebracht worden door het uitvoeren van verdiepende gesprekken of kwalitatief onderzoek naar aanleiding van de resultaten op de indicatoren”*. Een aanwezige onderzoeker vulde hierbij aan: *“In deze verdiepende gesprekken zou tevens ingegaan kunnen worden op zaken die zich minder goed lenen voor registratie, zoals de beoordeling van de inzet van de professional, de inzet van preventie en de invloed van cliëntenparticipatie. Dit geeft meer diepgang aan de resultaten op de indicatoren”*. Het combineren van indicatoren met verdiepende gesprekken sluit aan bij het perspectief om gezamenlijk te leren, oftewel het horizontale perspectief, omdat men door middel van de indicatoren en het verhaal erachter gezamenlijk tot inzichten tracht te komen over positieve en negatieve punten met betrekking tot de werking van de sociale wijkteams.

Vanuit VGZ werd tijdens de heidag een ander standpunt aangedragen. Zo merkte een medewerker van VGZ op: *“Indicatoren moeten ook een normering krijgen om op te kunnen sturen”*. In het eerste jaar wil VGZ deze normering vooral gebruiken om te kunnen leren en niet direct om af te rekenen. Wanneer een normering niet wordt gehaald, wil VGZ niet direct een contract beëindigen, maar zou er wel gedacht kunnen worden aan een korting. Het standpunt van VGZ sluit aan bij het perspectief van democratische legitimiteit en controle, omdat VGZ zich richt op het controleren van de resultaten en effecten van de sociale wijkteams.

Tijdens de labsessie is nader ingegaan op de spanning tussen ‘democratische legitimiteit en controle’ en ‘gezamenlijk leren’. Hierbij is aan de betrokkenen gevraagd welk element zij meer van belang achten wanneer het gaat om de omgang met indicatoren. Vanuit zowel de gemeente, de sociale wijkteams als VGZ is aangegeven dat beide elementen belangrijk zijn. Zo wordt door één van de betrokken actoren aangegeven: *“Er dienen kaders/doelstellingen vastgesteld te worden bij voorkeur door de gemeente. Daarnaast is het van belang om gezamenlijk te leren. Hierbij is een goede afstemming nodig tussen processen, evaluatie en sturing”*. Dit laat zien dat de betrokken actoren bij de sociale wijkteams open staan voor experimentele sturing.

Tot slot is tijdens een meeloopdag met sociaal wijkteam Hatert geobserveerd hoe de betrokken professionals staan tegenover het werken en omgaan met prestatie-indicatoren. Uit de observaties komt naar voren dat de professionals neutraal staan tegenover het werken met indicatoren. Het werk wat wordt verricht door een wijkteam is zeer divers, waardoor de

werkzaamheden en resultaten moeilijk door indicatoren te meten zijn. De professionals begrijpen dat de resultaten van hun werk gevolgd dient te worden om gezamenlijk te kunnen leren en voor het verwerven van democratische legitimiteit. Zij spreken echter hun zorgen uit over de gevolgen die de resultaten hebben. Hierbij bestaat voornamelijk de angst dat tegenvallende resultaten een negatieve invloed zal hebben op zaken, zoals de beschikbare financiële middelen.

Ideeën voor de omgang met het indicatorenmodel (inrichting verantwoordingsproces)

In samenhang met het analyseren van de voorkeur voor de omgang met indicatoren, is er tijdens de labsessie nader ingegaan op ideeën voor de omgang met het indicatorenmodel, oftewel de inrichting van het verantwoordingsproces. Hierbij is een voorstel/voorbeeld van experimentele sturing gepresenteerd om te bewerkstelligen dat elementen uit de verticale (democratische legitimiteit en controle) en de horizontale traditie (gezamenlijk leren) gecombineerd worden. Dit voorstel houdt in dat de regio Nijmegen het kader stelt met de doelstellingen en succesfactoren die behaald dienen te worden, zoals het sturingsmodel. De professionals krijgen de vrijheid om te bepalen hoe zij deze doelstellingen behalen. Vervolgens worden de resultaten van de sociale wijkteams aan de hand van prestatie-indicatoren na een periode beoordeeld door de regio Nijmegen om vervolgens met professionals en betrokkenen van deze wijkteams in gesprek te gaan over deze resultaten. Hierbij wordt tevens de ruimte aan professionals gegeven om periodiek met de gemeente en andere betrokken actoren de doelstellingen en procedures te beoordelen en eventueel te herzien. Op deze manier kunnen knelpunten aan het licht worden gebracht, wordt het leren bevorderd en kan op den duur een effectievere zorg bewerkstelligd worden.

Er is op verschillende manieren op dit voorstel gereageerd. Zo werd door één van de betrokken actoren gesteld: *“Voor een breed gedragen model is het van belang dat de regio en andere actoren buiten de sociale wijkteams betrokken worden bij (de inrichting van) het proces. Hierbij kan gedacht worden aan huisartsen, ziekenhuizen en instellingen. Daarnaast is het tevens van belang om de bewoners te betrekken”*. Dit standpunt onderstreept de noodzaak om experimentele sturing toe te passen door middel van overleg met verschillende betrokken actoren. Om de bewoners te betrekken wordt het door de betrokkenen als noodzakelijk gezien om een breed cliënttevredenheidsonderzoek op te zetten, zodat de cliënttevredenheid structureel in kaart kan worden gebracht. Om de kwaliteit en de uitvoering van het indicatorenmodel op orde te krijgen en te houden wordt het van belang geacht om een slim operationeel team op te zetten. Hierbij moet worden nagegaan of het model genoeg informatie levert om operationeel en strategisch/beleidsmatig te sturen. Bovendien merkt een van de betrokken beleidsmakers op: *“Er dient beter nagegaan te worden hoe de indicatoren kunnen bijdragen aan leren. Het model neigt nu nog teveel naar verantwoorden en afrekenen”*. Uit deze opmerking valt af te leiden dat op de beleidsmakers openstaan voor experimentele sturing via indicatoren, omdat ze naast het verticale verantwoorden ook positief staan tegenover gezamenlijk leren.

Het is volgens de betrokken actoren echter nog te vroeg om tot gezamenlijk tot een concrete inrichting te komen van het verantwoordingsproces. Om dit proces in te kunnen richten dient eerst de definitieve versie van het registratiesysteem met de bijbehorende indicatoren in werking te zijn gesteld. Om dit te bewerkstelligen, dienen de indicatoren verder ontwikkeld en geconcretiseerd te worden. Daarnaast dienen er afspraken te worden gemaakt met diverse partijen, zodat er goede informatie wordt aangeleverd aan de gemeente. Deze informatie dient niet ter verantwoording,

maar om te kunnen monitoren en te kunnen afstemmen tussen verschillende actoren. Het gaat hierbij vooral om de noodzakelijke basisinformatie op cliëntniveau. Wanneer het bovenstaande verwerkt wordt, wordt door de betrokken actoren bevestigd dat het noodzakelijk is om met elkaar in gesprek te gaan over de inrichting van het verantwoordingsproces om het gezamenlijk leren te bewerkstelligen.

Het beeld om verticale en horizontale verantwoordingsprocessen te combineren wordt tevens bevestigd tijdens de meeloopdag met sociaal wijkteam Hatert. De professionals stellen dat zij openstaan voor overleg over het gebruik van de indicatoren en de inrichting van het verantwoordingsproces. Zij hebben verschillende ideeën over hoe het verantwoordingsproces beter kan verlopen. Naar aanleiding van deze bevindingen kan gesteld worden dat de professionals van de sociale wijkteams open staan voor experimentele sturing.

6.3. Conclusie

In dit hoofdstuk is er ingegaan op verschillende deelvragen. De eerste vraag luidde: *In hoeverre worden de indicatoren door de verschillende betrokken actoren bij de sociale wijkteams als bruikbaar voor in de praktijk beschouwd?* De opgestelde indicatoren worden over het algemeen door de betrokkenen als bruikbaar voor de praktijk geacht. Er worden door de beleidsmakers en de betrokken actoren bij de sociale wijkteams verschillende aanpassingen en suggesties aangedragen voor de opgestelde indicatoren. De resultaten van de heidag en labsessie laten zien dat voornamelijk de indicatoren voor het meten van de succesfactor 'er is meer ingezet op preventie' moeten worden aangescherpt. Daarnaast dient er nader in gesprek te worden gegaan over de ZRM, omdat over het gebruik van dit instrument bij de sociale wijkteams onzekerheid bestaat. Tot slot lenen sommige indicatoren, zoals de beoordeling van de professional door stakeholders zich beter voor kwalitatief onderzoek dan voor het periodiek kwantitatief vaststellen.

De tweede vraag van dit hoofdstuk luidde: *In hoeverre streven de verschillende betrokken actoren bij de sociale wijkteams na dat de indicatoren een bijdrage leveren aan zowel verticale als horizontale verantwoordingsprocessen?* Met betrekking tot de omgang met het indicatorenmodel, hebben de resultaten van de heidag uitgewezen dat het door de beleidsmakers voornamelijk van belang wordt geacht om aan de hand van de resultaten op de indicatoren in gesprek te gaan met de professionals om optimaal te kunnen leren van de resultaten (het horizontale perspectief). VGZ hecht tevens waarde aan het opstellen van een normering om de resultaten te kunnen controleren. Zij vinden daarmee een sterkere aansluiting bij het verticale perspectief, waarmee democratische legitimiteit en controle gewaarborgd worden. Op strategisch niveau kan daarom geconcludeerd worden dat er een spanningveld tussen de gemeente Nijmegen enerzijds en VGZ anderzijds bestaat.

De resultaten van de labsessie hebben laten zien dat de betrokken actoren bij de sociale wijkteams het van belang vinden om zowel democratisch te kunnen verantwoorden, als gezamenlijk te kunnen leren. Het blijkt nog te vroeg om een concreet voorstel voor het sturing/verantwoordingsproces op te stellen, maar de actoren bevestigen dat er naast het afleggen van verticale verantwoording ten behoeve van het verkrijgen van democratische legitimiteit, meer ruimte moet komen om te kunnen leren en met elkaar in gesprek te gaan over de omgang met indicatoren (horizontale verantwoording). Op operationeel niveau kan daarom gesteld worden dat men openstaat voor experimentele sturing, oftewel het zoeken naar een combinatie van verticale en horizontale elementen.

7. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt allereerst gereflecteerd op het onderzoek. Vervolgens worden de deelvragen beantwoord en wordt er antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek. Tot slot worden aan de hand van de conclusies aanbevelingen opgesteld voor de regio Nijmegen.

7.1. Onderzoeksreflectie

In dit onderzoek stond centraal op welke wijze en onder welke condities en randvoorwaarden indicatoren om de resultaten en effecten van de sociale wijkteams in kaart te brengen een bijdrage kunnen leveren aan zowel verticale als horizontale verantwoordingsprocessen. Om dit te onderzoeken is gebruik gemaakt van een procesevaluatie. Hierbij is het proces rondom het opstellen van prestatie-indicatoren drie maanden lang gevolgd en geanalyseerd.

Het unieke aspect aan dit onderzoek is dat het bijdraagt aan het toegepaste karakter van de bestuurskunde als wetenschap. Zo heeft het onderzoek voor de gemeente Nijmegen geleid tot concrete indicatoren om de resultaten en effecten van de sociale wijkteams in kaart te brengen, maar heeft het tevens geleid tot een wetenschappelijk onderbouwd advies over hoe indicatoren kunnen bijdragen aan zowel verticale als horizontale verantwoordingsprocessen.

Om tot deze resultaten te komen, heb ik als onderzoeker echter een dubbelrol moeten vervullen. Dit houdt in dat ik enerzijds evaluatief en observerend te werk ben gegaan, maar anderzijds ook sturend aanwezig ben geweest door de betrokkenen van de sociale wijkteams te adviseren over het opstellen van de indicatoren en de omgang met deze indicatoren. Deze dubbele rol maakt dat het onderzoek achteraf gezien tevens beschouwd zou kunnen worden als een actieonderzoek. Deze vorm van onderzoek kenmerkt zich doordat dat de onderzoeker in samenwerking met betrokkenen een interventie opstelt, deze interventie in de praktijk te brengt, analyseert waar eventuele problemen liggen en deze problemen gezamenlijk probeert op te lossen (HM Treasury, 2011).

Bij het interpreteren van de resultaten van dit onderzoek is het van belang om rekening te houden met de implicaties die de dubbelrol mogelijk met zich mee hebben gebracht. Zo kan de opzet van het onderzoek een negatieve invloed hebben gehad op de betrouwbaarheid van de resultaten (Waters-Adams, 2006). Tijdens het proces van de operationalisatie van de indicatoren kunnen persoonlijke voorkeuren te sterk naar voren zijn gebracht, wat ertoe kan leiden dat bij het herhalen van het onderzoek door een andere onderzoeker er gedeeltelijk of geheel andere resultaten worden gevonden.

Bovendien is het de vraag in hoeverre de resultaten van dit onderzoek voldoen aan de wetenschappelijke eis van generaliseerbaarheid (Waters-Adams, 2006). Dit onderzoek is specifiek gericht op de regio Nijmegen. Andere regio's geven vaak een andere inrichting aan de wijkteams en/of de decentralisatie in de zorg, waarbij tevens andere actoren betrokken zijn. Er dient daarom bij de interpretatie van de resultaten en conclusies rekening te worden gehouden met het gegeven dat de resultaten betrekking hebben op de regio Nijmegen en niet per definitie geldig zijn voor andere regio's. De resultaten kunnen echter wel als handvat dienen voor gemeenten die zich bezighouden met hetzelfde vraagstuk.

7.2. Beantwoording van de deelvragen

Deelvraag 1: Wat is er bekend over het beleid omtrent de sociale wijkteams en de wijze waarop om wordt gegaan met prestatiemeting, sturing en verantwoording in de regio Nijmegen?

De sociale wijkteams vormen een belangrijk onderdeel van de transitie binnen de jeugdzorg en AWBZ. De kern van deze transitie is dat de gemeente vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk wordt voor alle vormen van jeugdzorg, en activiteiten op het gebied van begeleiding, beschermd wonen en dagbesteding.

De sociale wijkteams, bestaande uit een team van generalisten, worden onder andere ingezet om zelfregie, vrijwillige inzet, grotere betrokkenheid van het sociale netwerk en participatie van kwetsbare groepen te stimuleren. Kenmerkend aan de aanpak van de sociale wijkteams is dat de professionals uit de wijkteams dienen als ondersteuning van de cliënt. Er wordt voornamelijk ingezet op de eigenkracht van de bewoner en de kracht van de omgeving.

Om in de toekomst de resultaten van de sociale wijkteams bij te kunnen sturen en van deze resultaten te kunnen leren, heeft de regio Nijmegen een sturingsmodel ontwikkeld. De gemeente Nijmegen wil dat de sociale wijkteams verantwoording afleggen over hun prestaties aan de gemeente (verticale verantwoording), maar wil tevens leren van de ervaringen van de professionals van het wijkteam (horizontale verantwoording). Op dit moment ontbreekt het bij het sturingsmodel aan een proces om het gezamenlijk leren (horizontale verantwoording) te bewerkstelligen. Om te zorgen dat het sturingsmodel een bijdrage levert aan zowel verticale als horizontale verantwoordingsprocessen dienen randvoorwaarden en condities opgesteld te worden.

Deelvraag 2: Wat is in de literatuur bekend over het meten van prestatie-indicatoren en het afleggen van publieke verantwoording?

Door de opkomst van NPM is het belang van prestatiemeting gegroeid. Bij het meten van prestaties kan een onderscheid gemaakt worden tussen proces, output en outcome indicatoren. Deze indicatoren hebben elk voor- en nadelen, waardoor het van belang is om kenmerken van het proces in combinatie met indicatoren voor de output en outcome te monitoren. Dit zal ertoe leiden dat er meer diepgang kan worden gegeven aan de behaalde prestaties en effecten en zal het lerende vermogen bevorderen.

In de jaren '90 en '00 is er kritiek ontstaan op het gebruik van prestatie-indicatoren, gezien de alternatieve manieren waarop deze indicatoren gebruikt kunnen worden, zoals 'gaming' en 'cheating'. Dit kan leiden tot het ontstaan van een prestatie paradox, wat betekent dat de prestatie indicatoren geen reëel beeld meer geven van de werkelijke situatie.

Om dit te voorkomen, is het van belang om inzicht te verkrijgen in de manier waarop er wordt omgegaan met prestatie-indicatoren, oftewel de inrichting van het sturings/verantwoordingsproces. Er bestaan verschillende vormen van verantwoording, waaronder verticale, horizontale en diagonale verantwoording. Mede door de opkomst van het NPG, waarbij het idee is dat de overheid niet langer de sturende actor is en samenwerking tussen verschillende actoren van beleid en uitvoering centraal staat, bestaat er een spanning tussen verticale (NPM) en horizontale verantwoording (NPG).

Binnen de Nederlandse politiek en bestuur ligt op dit moment de nadruk op de verticale traditie, wat verschillende risico's, zoals bestuurscentrisme, met zich mee brengt. Om deze risico's te

beperken, dient er gestreefd te worden naar een lerende overheid, waarbij elementen uit zowel de verticale als horizontale traditie gecombineerd dienen te worden.

Er zijn verschillende benaderingen die aansluiten bij de benadering van de lerende overheid. Eén van deze benaderingen is de experimentalist governance benadering, waarbij de administratie een infrastructuur vormt die uitvoerders in staat stelt om zelf standaarden vast te stellen en te herzien op basis van wat zij leren van gezamenlijke pogingen om te verbeteren. Een andere benadering is het perspectief van generative accountability, waarbij criteria niet van bovenaf worden vastgesteld, maar het resultaat vormen van actief en zorgzaam vergelijken.

Om optimaal te kunnen leren van de prestatie-indicatoren dient er voldaan te worden aan verschillende condities en randvoorwaarden. Zo is het van belang dat indicatoren voldoen aan kwaliteitscriteria, zoals wetenschappelijke en bruikbaarheidscriteria. Daarnaast is het van belang dat in het kader van de legitimiteit van de indicatoren elementen uit de verticale en horizontale traditie gecombineerd worden. Door professionals en andere actoren te betrekken bij het opstellen van de indicatoren, de inrichting van het verantwoordingsproces en de evaluatie van de resultaten wordt de professional eigenaar van de indicator, wordt er draagvlak gecreëerd en kan tevens de bruikbaarheid van de resultaten van de indicatoren vergroot worden.

Deelvraag 3: Op welke manier is het onderzoek naar de wijze, condities en randvoorwaarden om indicatoren zowel aan verticale en horizontale verantwoordingsprocessen een bijdrage te laten leveren, opgezet?

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een procesevaluatie. Hierbij zijn in een periode van drie maanden de ontwikkelingen op het gebied van prestatiemeting, sturing en verantwoording omtrent de sociale wijkteams gevolgd. In het kader van deze vorm van evaluatie zijn er verschillende methoden gebruikt. Ten eerste heeft er een literatuuronderzoek en hebben er verkennende interviews met betrokken onderzoekers en adviseurs plaatsgevonden om te inventariseren welke instrumenten en indicatoren er zijn en om deze te kunnen beoordelen op wetenschappelijke criteria (validiteit en betrouwbaarheid) en bruikbaarheidscriteria (aansluiting bij doelstellingen en uitvoerbaarheid). Aan de hand van deze beoordeling is een selectie gemaakt van meetinstrumenten en indicatoren om de doelstellingen en succesfactoren van het sturingsmodel te meten.

Vervolgens is tijdens de KPMG heisessie van de sessie in het VISA skills lab geanalyseerd in hoeverre de beleidsmakers en betrokken actoren de indicatoren bruikbaar achten voor de praktijk en in hoeverre ze nastreven dat de indicatoren een bijdrage leveren aan zowel verticale als horizontale verantwoordingsprocessen. Om te kijken in hoeverre actoren indicatoren een bijdrage laten leveren aan zowel verticale als horizontale verantwoordingsprocessen is tevens gebruik gemaakt van observaties tijdens de sessies en tijdens een meeloopdag met sociaal wijkteam Hatert.

Deelvraag 4: Wat is in de literatuur bekend over meetinstrumenten en indicatoren om de resultaten en effecten van de sociale wijkteams in kaart te brengen?

In de literatuur zijn verschillende instrumenten en indicatoren gevonden. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen registraties, gecombineerde registraties, enquêtering, waar de gemeente Nijmegen op dit moment gebruik van maakt en andere mogelijke instrumenten. In totaal zijn achttien instrumenten nader onderzocht.

Deelvraag 5: In hoeverre voldoen de meetinstrumenten en indicatoren om de resultaten en effecten van de sociale wijkteams in kaart te brengen aan wetenschappelijke en bruikbaarheidscriteria?

Geen enkel instrument voldeed aan alle wetenschappelijke en bruikbaarheidscriteria. Om tot een keuze te komen voor de meest bruikbare en meest wetenschappelijk verantwoorde instrumenten en indicatoren, is na de beoordeling van de instrumenten aan de hand van verschillende selectiecriteria een keuze gemaakt. Ten eerste diende een instrument uitvoerbaar zijn op wijkniveau/het niveau van het wijkteam. Daarnaast moest het instrument zo goed mogelijk aansluiten bij de succesfactoren van het sturingsmodel, het liefst bij twee of drie pijlers. Bovendien diende het instrument, indien mogelijk, zo goed mogelijk te voldoen aan wetenschappelijke criteria: betrouwbaarheid en validiteit. Tot slot werd het instrument bij voorkeur reeds geregistreerd of geëncquêteerd te worden door de gemeente Nijmegen. Op basis van deze criteria is gekozen om gebruik te maken van de volgende instrumenten 'registratie sociale wijkteams', 'MKBA', 'VGZ, kenmerken wijknetwerken', 'VGZ, klantenbelevingsonderzoek wijknetwerken' en het 'Sociaal Statistisch Bestand'.

Deelvraag 6: In hoeverre worden de indicatoren door de verschillende betrokken actoren bij de sociale wijkteams als bruikbaar voor in de praktijk beschouwd?

De opgestelde indicatoren worden over het algemeen door de betrokkenen als bruikbaar voor de praktijk geacht. Er worden door de beleidsmakers en de betrokken actoren bij de sociale wijkteams verschillende aanpassingen en suggesties aangedragen voor de opgestelde indicatoren. De resultaten van de heidag en labsessie laten zien dat voornamelijk de indicatoren voor het meten van de succesfactor 'er is meer ingezet op preventie' moeten worden aangescherpt. Daarnaast dient er nader in gesprek te worden gegaan over de ZRM, omdat over het gebruik van dit instrument bij de sociale wijkteams onzekerheid bestaat. Tot slot lenen sommige indicatoren, zoals de beoordeling van de professional door stakeholders zich beter voor kwalitatief onderzoek dan voor het periodiek kwantitatief vaststellen.

Deelvraag 7: In hoeverre streven de verschillende betrokken actoren bij de sociale wijkteams na dat de indicatoren een bijdrage leveren aan zowel verticale als horizontale verantwoordingsprocessen?

Met betrekking tot de omgang met het indicatorenmodel, hebben de resultaten van de heidag uitgewezen dat het door de beleidsmakers voornamelijk van belang wordt geacht om aan de hand van de resultaten op de indicatoren in gesprek te gaan met de professionals om optimaal te kunnen leren van de resultaten (het horizontale perspectief). VGZ hecht tevens waarde aan het opstellen van een normering om de resultaten te kunnen controleren. Zij vinden daarmee een sterkere aansluiting bij het verticale perspectief, waarmee democratische legitimiteit en controle gewaarborgd worden. Op strategisch niveau kan daarom geconcludeerd worden dat er een spanningveld tussen de gemeente Nijmegen enerzijds en VGZ anderzijds bestaat.

De resultaten van de labsessie hebben laten zien dat de betrokken actoren bij de sociale wijkteams het van belang vinden om zowel democratisch te kunnen verantwoorden, als gezamenlijk te kunnen leren. Het blijkt nog te vroeg om een concreet voorstel voor het sturing/verantwoordingsproces op te stellen, maar de actoren bevestigen dat er naast het afleggen van verticale verantwoording ten behoeve van het verkrijgen van democratische legitimiteit, meer ruimte moet komen om te kunnen leren en met elkaar in gesprek te gaan over de omgang met indicatoren (horizontale verantwoording). Op operationeel niveau kan daarom gesteld worden dat

men openstaat voor experimentele sturing, oftewel het zoeken naar een combinatie van verticale en horizontale elementen.

7.3. Beantwoording van de centrale vraagstelling

In deze paragraaf wordt getracht antwoord te geven op de centrale vraagstelling uit dit onderzoek: *Op welke wijze en onder welke condities en randvoorwaarden kunnen indicatoren om de resultaten en effecten van de sociale wijkteams in kaart te brengen een bijdrage leveren aan zowel verticale als horizontale verantwoordingsprocessen?*

Aan de hand van het uitgevoerde onderzoek en de resultaten kan worden geconcludeerd dat wanneer men optimaal wil leren van de resultaten en effecten, de product- en procesbenadering gecombineerd dienen te worden. Dit sluit aan bij de bevindingen van de Bruijn (2002), die stelde dat deze combinatie zorgt voor inzicht in de resultaten (het product), maar ook verdieping geeft aan de behaalde resultaten door elementen van het proces, zoals de samenwerking, vast te leggen.

Daarnaast is het in navolging van Verschuren (2009) en Van Burg (2011) van belang dat indicatoren voldoen aan wetenschappelijke criteria en bruikbaarheidscriteria. In de praktijk bleek geen enkel instrument te voldoen aan alle wetenschappelijke en bruikbaarheidscriteria. Om te zorgen dat de indicatoren aansluiten bij de praktijk en de professional zich eigenaar voelt van de indicator is het van belang de betrokken actoren betrokken worden bij het opstellen en ontwikkelen van de indicatoren, zodat zij input kunnen leveren over de bruikbaarheid van de indicatoren in de praktijk. De resultaten hebben laten zien dat vrijwel alle geselecteerde indicatoren als bruikbaar werden beschouwd voor het meten van de resultaten en effecten van de sociale wijkteams.

Om te zorgen dat de indicatoren een bijdrage leveren aan zowel verticale als horizontale verantwoordingsprocessen is het in overeenstemming met de bevindingen van de WRR (2006) van belang dat er wordt gestreefd naar een lerende overheid, waarbij elementen uit zowel de verticale als horizontale traditie gecombineerd dienen te worden. Benaderingen die zich bij dit leerperspectief aansluiten, zijn de experimentalist governance benadering (Sabel, 2004; Sabel & Zeitlin, 2008; Noonan, Sabel & Simon, 2009) en de generative accountability benadering (Jerak-Zuiderent, 2013). Deze benaderingen kunnen als voorbeeld dienen voor de wijze waarop het verantwoordingsproces rondom de sociale wijkteams vormgegeven dient te worden.

Uit de resultaten is gebleken dat vrijwel alle actoren, zowel op strategisch als operationeel niveau, erkennen dat het verkrijgen van democratische legitimiteit en het gezamenlijk leren beide belangrijke elementen zijn binnen het verantwoordingsproces. Enkel vanuit zorgverzekeraar VGZ wordt aangegeven dat de nadruk dient te liggen op normering en controle. Om in de toekomst de indicatoren een bijdrage te laten leveren aan zowel verticale en horizontale verantwoordingsprocessen is het van belang dat er bij de inrichting van het proces naast de ruimte voor verticale sturing, ook ruimte komt voor gezamenlijk leren. Dit is op dit moment nog onvoldoende gerealiseerd. Een conditie om dit te bewerkstelligen is om de betrokken actoren, in navolging van experimentalist governance (Sabel, 2004; Sabel & Zeitlin, 2008; Noonan, Sabel & Simon, 2009), via overlegvormen te betrekken bij de inrichting en evaluatie van het proces en de resultaten.

7.4. Aanbevelingen

Op basis van de bovenstaande conclusies, wordt geadviseerd aan de regio Nijmegen om het meten van de prestatie-indicatoren, die dienen om de doelstellingen en succesfactoren uit het sturingsmodel meetbaar te maken, te combineren met het voeren van verdiepende gesprekken of kwalitatief onderzoek. Op deze manier kan diepgang worden gegeven aan de resultaten van de indicatoren. Verder dient het opgestelde indicatorenmodel, wat reeds getoetst is aan de hand van wetenschappelijke en bruikbaarheidscriteria, verder te worden geoperationaliseerd door bijvoorbeeld in te gaan op de beschikbaarheid en meetfrequentie van de indicatoren. Daarnaast wordt aan de hand van de wensen en behoeften van betrokken actoren bij de sociale wijkteams geadviseerd om een eenduidig registratiesysteem voor de indicatoren op te zetten in combinatie met een team dat de uitvoering en kwaliteit van dit systeem bewaakt.

Om in de toekomst zowel elementen uit het verticale perspectief als het horizontale perspectief mee te nemen, wordt geadviseerd om als basis voor de inrichting van het sturing/verantwoordingsproces te werken vanuit een leerperspectief, zoals de experimentalist governance benadering (Sabel, 2004; Sabel & Zeitlin, 2008; Noonan, Sabel & Simon, 2009). Hierbij is het, zoals eerder is aangegeven, van belang dat de professionals uit de sociale wijkteams en andere instellingen bij de doorontwikkeling van de indicatoren en inrichting van het proces worden betrokken.

Om dit te bewerkstelligen, wordt aanbevolen om de elektronische vergadersessie in het VISA skills lab als leidraad aan te houden. In dit lab zouden meerdere brainstormsessies georganiseerd kunnen worden om gezamenlijk tot een inrichting van het sturing/verantwoordingsproces te komen. Wanneer dit proces is vastgesteld, zouden de sessies kunnen dienen om knelpunten in het proces vast te stellen. Op deze manier wordt de benadering van experimentalist governance tweeledig gebruikt, zowel om gezamenlijk tot een inrichting te komen van het sturing/verantwoordingsproces als voor het gezamenlijk bespreken van de resultaten en het aan het licht brengen van eventuele knelpunten in het proces.

Literatuurlijst

- Actiz & MO-groep (n.d.). *De waarde van Zorg en Welzijn. Beter zicht op de economische en maatschappelijke waarden van investeringen met Social Return On Investment*. Verkregen van <http://www.mogroep.nl/scrivo/asset.php?id=959639>.
- Arvidson, M., Lyon, F., McKay, S. & Moro, D. (2010). *The ambitions and challenges of SROI*. Third sector research centre. Verkregen van http://eprints.mdx.ac.uk/7104/1/The_ambitions_and_challenges_of_SROI.pdf.
- Bernges, E., Bertrand, M., Patelski, L. & Grondal, J. (2013). *Uitgebreide toelichting van het meetinstrument Impact op Participatie en Autonomie*.
- 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.
- Brouwer, P., & Fermin, B. (2009). *Waar zit sociale waarde? Onderzoek naar het maatschappelijk rendement van WZSW*. Hoofddorp: TNO.
- Bovens, M. (2005). *Publieke verantwoording. Een analysekader*. Verkregen van <http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/15016>.
- Bovens, M. & Schillemans, T. (2010). *Publieke verantwoording. De staat van de verantwoordingsstaat*. Verkregen van http://www.uu.nl/SiteCollectionDocuments/REBO/REBO_USBO/REBO_USBO_OZZ/Bovens/Pr oef%20H23_Bovens_Schillemans.pdf.
- Bruijn, J. de (2002). Outputsturing in publieke organisaties. *Management en Organisatie*, 3: 5-21.
- Burg, van, E. (2011). Kwaliteitscriteria voor ontwerpgericht wetenschappelijk onderzoek. In J. van Aken & D. Andriessen (Eds.), *Handboek ontwerpgericht wetenschappelijk onderzoek: Wetenschap met effect* (pp. 146-164). Den Haag: Boom Lemma.
- CIZ (2014). *Taakverdeling bij de AWBZ*. Verkregen van <http://www.ciz.nl/voor-professionals/van-aanvraag-tot-zorg/taakverdeling-bij-de-awbz>.
- Fassaert, T., Lauriks, S., Weerd, van de S., Wit, de M. & Buster, M. (2013). Ontwikkeling en betrouwbaarheid van de Zelfredzaamheid-Matrix, *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen*, 91, 169-177.
- Gemeente Nijmegen (2012a). *WMO-beleidsplan 2012-2015*.
- Gemeente Nijmegen (2012b). *Uitvoeringsnotitie wijkpilots zorg & welzijn*.
- Gemeente Nijmegen (2012c). *Basisontwerp sociale wijkteam*.
- Gemeente Nijmegen (2012d). *Eerste analyses met Sociaal Statistisch Bestand 2012*.
- Gemeente Nijmegen (2013a). *Het Sociaal Wijkteam doet wat nodig is*. Verkregen van www2.nijmegen.nl/mmbase/attachments/1435759/folderSWT2013.pdf.
- Gemeente Nijmegen (2013b). *Sturing en bekostiging in de regio Nijmegen. Uitwerking sturingsmodel gericht op de transitie Jeugdzorg en Wmo*.
- Gemeente Nijmegen (2013c). *Keuzes in monitoring*.
- Gemeente Nijmegen (2013d). *Beschrijving proces sociale wijkteams*.
- Gemeente Nijmegen (2013e). *De start van de sociale wijkteams in Nijmegen. Verslaggeving quickscan een jaar na de aftrap*.
- Gemeente Nijmegen (2013f). *Nieuw en actueel inzicht in Nijmeegse leefstijlen*. Verkregen van http://www2.nijmegen.nl/gemeente/onderzoekencijfers/_pid/center2/_rp_center2_elementid/1_1481780.

- Gemeente Nijmegen (2014a). *Stads- en wijkmonitor 2014*. Nijmegen: Bureau Onderzoek en Statistiek.
- Gorp, Van, N. (2013). *VGZ – Samen naar succes monitoring wijknetwerken*.
- UMC St. Radboud (2010). *Handleiding voor de gebruikers van het basisinstrument Easycare*.
- UMC St. Radboud (2013). *Vraagverheldering welzijn Nijmegen*.
- Helderman, J.K., Kruijf, de J., Verheij, J. & Thiel van S. (2014). *De Dijkgraaf van de Zorgpolder. Een bestuurskundige analyse van de totstandkoming van Zorginstituut Nederland tegen de achtergrond van een veranderde beleidsagenda en veranderende politiek-bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- HM Treasury (2011). *The Magenta Book, Guidance for evaluation*. Verkregen van https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220542/magenta_book_combined.pdf.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- ITS (2014). *Toelichting vragenlijsten Sociale wijkteams*.
- Janssen (2012). Toepassing van de Social Return on Investment methode op kleine non-profit organisaties. Universiteit Twente.
- Jerak-Zuiderent, S. (2013). Generative accountability, Comparing with care.
- Koning, P., Canton, E., Cornet, M., Pomp, M., Ven, van de J., Venniker, R., Vollaard, B. & Webbink, D. (2004). *Centrale doelen, decentrale uitvoering*. Over de do's en don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen. Den Haag: CPB.
- Larsen, V., Lubbe, M., & Boer, L. de (2014). *Meta analyse MKBA's sociale (wijk)teams. Integrale aanpakken vergeleken in termen van kosten en baten*. Amsterdam: LPBL.
- Lauriks, S., Buster, M., Wit, M. de, Weerd, Stef van de, Theunissen, V., Schönenberger, M., & Fassaert, T. (2013). *Handleiding en toelichting bij Zelfredzaamheid-Matrix*. Amsterdam: GGD.
- Leidelmeijer, K., Marlet, G., Iersel, van J., Woerkens, van C., Reijden, van der H. (2008). *De leefbaarometer. Leefbaarheid in Nederlandse wijken buurten gemeten en vergeleken – rapportage instrumentontwikkeling*. Amsterdam: RIGO.
- Lubbe, M., & Larsen, V. (2012). *MKBA Frontlijnteam Heechterp-Scheringen*. Leeuwarden: LPBL.
- Lubbe, M., & Larsen, V. (2014). *MKBA Sociale wijkteams in Nijmegen*. Nijmegen: LPBL.
- Meere, F. de, Hamdi, A., & Deuten, J. (2013). *Goede hulp is veel waard. Evaluatie na één jaar Utrechtse buurtteams Jeugd & Gezin*. Utrecht: Ecorys en Verwey-Jonker Instituut.
- Mouter, N., Annema, J.A., & Wee, van B. (2012). *Maatschappelijke kosten- en batenanalyse inhoudelijk geëvalueerd*. Den Haag: Nicis Instituut.
- Movisie (2013). *Het meten van effecten van sociale wijkteams*. Verkregen van <http://www.movisie.nl/publicaties/meten-effecten-sociale-wijkteams>.
- Noonan, K., Sabel, C. & Simon, W. (2009). Legal accountability in the service-based welfare state: lessons from child welfare reform. *Law & Social Inquiry*, 34(3), 523-568.
- Noordegraaf, M., Schillemans, T., & Yesilkagit, K. (2012). *Tussen autonomie en sturing. Organiseren van sturing en toezicht (in het onderwijs)*. Utrecht: USBO.
- Nyfer (2014). *Zelfredzaamheid en participatie van kwetsbare burgers*. Resultaten van een pilot-onderzoek met de IPA.
- Osborne, S. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Pollitt (2013). The logics of performance management. *Evaluation*, 19(4), 346-363.

- Pollitt, C., Harrison, S., Dowswell, G., Jerak-Zuiderent, S., & Bal, R. (2010). Performance regimes in health care: institution, critical junctures and the logic of escalation in England and the Netherlands. *Evaluation*, 16(1), 13-29.
- Rijksoverheid (2012). *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PvdA*. Verkregen van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html>.
- Rijksoverheid (2014). *Jeugdzorg in de wet*. Verkregen van <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdzorg/jeugdzorg-in-de-wet>.
- Sabel, C. (2004). Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability. In: *De staat van de democratie voorbij*, Den Haag: WRR.
- Sabel, C. & Zeitlin, J. (2008). Learning from difference: the new architecture of experimentalist governance in the EU. *European Law Journal*, 14(3), 271-327.
- Schillemans, T. (2008). Accountability in the shadow of hierarchy. The horizontal accountability of agencies. *Public Organization Review*, 8, 175-194.
- Schutgens, C., & Molleman, G. (2011). *Gezondheid in de regio Nijmegen. Regionaal gezondheidsprofiel 2011*. Nijmegen: GGD.
- Tensen (2011). *Is meten ook weten? Over de betrouwbaarheid van de participatieladder*. Vrije Universiteit Amsterdam.
- Thiel, van S. & Leeuw, F. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267-281.
- Tonkens, E. (2003). *Mondige burgers, getemde professionals: marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*. Utrecht: NIZW.
- Verschuren, P. (2009). *Praktijkgericht onderzoek: Ontwerp van organisatie- en beleidsonderzoek*. Den Haag: Boom Lemma.
- Waters-Adams, S. (2006). *Action Research in Education*. Verkregen van <http://www.edu.plymouth.ac.uk/resined/actionresearch/arhome.htm>.
- WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Den Haag: WRR.
- WRR (2006). *Lerende overheid*. Den Haag: WRR.

Bron afbeelding op de kaft:

<http://pixabay.com/nl/verbinding-maken-aansluiting-20333/>

Bijlage I – Lijst geïnterviewde onderzoekers en adviseurs

Om meer informatie te verkrijgen over de instrumenten of indicatoren en de mate waarin deze voldeden aan wetenschappelijke en bruikbaarheidscriteria, zijn de met de volgende onderzoekers en adviseurs verkennende interviews gehouden:

- *Walter Klein Bleumink, adviseur bij VGZ*
- *Kees Goderie, strategisch adviseur bij de afdeling Onderzoek & Statistiek van de Gemeente Nijmegen*
- *Martine Heerkens, adviseur bij Maat Advies*
- *Jolanda Terpstra, onderzoeker bij GGD Nijmegen*

Daarnaast is met verschillende onderzoekers en adviseurs gesproken op de bijeenkomst over het gebruik van de Zelfredzaamheidmatrix (ZRM), welke was georganiseerd door de gemeente Nijmegen.

Bijlage II - Uitnodiging meedenksessie indicatoren

Dag allemaal,

Namens Jan Bannink wil ik u uitnodigen voor een elektronische meedenksessie over indicatoren om de resultaten en effecten van de sociale wijkteams te meten en de wijze waarop we met deze indicatoren omgaan. Deze bijeenkomst zal plaatsvinden op **maandag 16 juni van 9:00 tot 12:00 in het VISA skills lab op de Radboud Universiteit in Nijmegen**.

Tijdens deze bijeenkomst zullen twee verschillende voorstellen gepresenteerd worden:

- Een voorstel met indicatoren om de resultaten en effecten van de sociale wijkteams te meten
- Een voorstel over hoe het (verantwoordings)proces kan worden ingericht om het leren (aan de hand van de indicatoren) te bewerkstelligen.

Vervolgens zullen uw opmerkingen en ideeën elektronisch worden geïnterpreteerd (voor meer informatie over het lab, zie: <http://www.ru.nl/fm/labs/visa-skills-lab/visa-skills-lab/>).

Om te zorgen voor breed draagvlak voor zowel de indicatoren als de inrichting van het (verantwoordings)proces, is het van belang dat deze bijeenkomst wordt bijgewoond door verschillende betrokkenen vanuit de sociale wijkteams, de gemeente en samenwerkingspartner VGZ.

Wij zouden daarom graag zien dat de bijeenkomst ten minste wordt bijgewoond door:

- Eén afgevaardigde vanuit VGZ
- Eén afgevaardigde vanuit elk sociaal wijkteam (waarvan minimaal 2 teamleiders)
- Verschillende afgevaardigden vanuit de gemeente Nijmegen (zowel een manager, een beleidsadviseur als een onderzoeker)

Derhalve nodigen we u op basis van dit profiel uit. Mocht u niet kunnen, wilt u dan kijken of iemand u in uw functie kan vervangen.

Aan de teamleiders van de sociale wijkteam vragen we om òf zelf te komen, òf één teamlid af te vaardigen.

Graag vernemen wij of u aanwezig kunt zijn of welke afgevaardigde de bijeenkomst kan bijwonen.

Met vriendelijke groet,

Inge Bruggers

Stagiaire Maatschappelijke Ontwikkeling, Gemeente Nijmegen

Bijlage III – Inventarisatie instrumenten

Tabel 1: Bestaande registraties/gecombineerde registraties/enquêteering/kwalitatief onderzoek die op dit moment reeds gebruikt worden door de gemeente Nijmegen (instrumentenkist)

Registraties

- Gemeente Nijmegen
 - o Sociaal wijkteam
 - Easycare vragenlijst
 - o Regieteam
 - o WMO voorzieningen
- Zorginstellingen
 - o Bureau jeugdzorg
 - o Pro persona
- VGZ
 - o Indicatoren wijknetwerken
- Administratieve kantoren
 - o Vectis
 - o CIZ
 - o CAK
- CBS

Combinaties tussen afzonderlijke registraties

- Gemeente Nijmegen
 - o MKBA
 - o Sociaal statistisch bestand
- Landelijk
 - o Leefbaarometer
 - o Stapelingsmonitor

Enquêteering

- Gemeente Nijmegen
 - o Burgerpeiling (wijkprofiel)
 - o Burgerschapsstijlen
- GGD
 - o Gezondheidsmonitor (gezondheidsprofiel)
- VGZ
 - o Klantbelevingsonderzoek wijknetwerken

Kwalitatief onderzoek

- Gemeente Nijmegen
 - o Quick scan sociale wijkteams
-

Bijlage IV – Aansluiting instrumenten en succesfactoren sturingsmodel

Tabel 1: De aansluiting tussen het registratiesysteem van het sociaal wijkteam en succesfactoren sturingsmodel

Betaalbaarheid
Succesfactor: 'Er wordt minder zware zorg ingezet'
- Aantal verwijzingen naar tweedelijns zorg
Kwaliteit
Succesfactor: 'Eigen kracht is ingezet'
- Inzet team/eigen kracht/netwerk en/of professional
Succesfactor: 'Welbevinden'
- % voldoende op probleemgebieden: ○ Financiën/administratie ○ Onderwijs/school ○ Participatie/sociale activiteiten ○ Sociaal en relationeel functioneren ○ Werk ○ Mobiliteit ○ Lichamelijke gezondheid ○ Psychische gezondheid ○ Persoonlijke verzorging ○ Relatie/gezin ○ Huishouden ○ Opvoeden ○ Huisvesting ○ Huiselijk geweld ○ Overlast ○ Vervuiling ○ Verslaving ○ Justitie
- % Herhaling hulpvraag
Succesfactor: 'Cliënttevredenheid'
- % Cliënten tevreden met resultaat (ingevuld door professional)
Toegankelijkheid
Succesfactor: 'Hulp is zo licht en dichtbij mogelijk'
- Inzet team/eigen kracht/netwerk en/of professional
Succesfactor: 'Duidelijkheid over hoe de burger tot ondersteuning komt'
- Aantal casussen
- Wijze van aanmelding
Succesfactor: 'Toegang is goed geregeld'
- Wachtlijst voor het wijkteam;
- Doorlooptijd

Tabel 2: De aansluiting tussen de Easycare vragenlijst en succesfactoren sturingsmodel

Kwaliteit
Succesfactor: 'Eigen kracht is ingezet'
- Doet u vrijwilligerswerk? - Wat ga ik doen (als eerste stap op weg naar mijn doel), onderdeel van actieplan
Succesfactor: 'Welbevinden'
- Score op Easycare vragenlijst (samenvatting domeinen) - Rapportcijfer voor eigen leven - Cijfer voor gezondheid - Cijfer voor psychische gezondheid - Cijfer gezinssituatie en relatie
Succesfactor: 'Cliënttevredenheid'
- Cijfer persoonlijke en huishoudelijke verzorging
Toegankelijkheid
Succesfactor: 'Hulp is zo licht en dichtbij mogelijk'
- Heeft u op dit moment al hulp en/of ondersteuning? En in het verleden? - o Persoonlijk netwerk - o Professionele hulp - Heeft u hulp bij persoonlijke verzorging (nee, ja; waarvoor, van wie en hoeveel uur) - Heeft u hulp bij huishoudelijke taken (nee, ja; waarvoor, van wie en hoeveel uur) - Wat betekent uw netwerk voor u? Van wie krijgt u wat: - o Praktische hulp, van: - o Emotionele hulp, van: - o Hulp bij ziekte of in noodgeval, van: - o Anders, namelijk:
Achtergrondkenmerken
- Wie heeft aanmelding gedaan? - Hoe zit uw gewenste situatie eruit? - Wie is belangrijk voor u? - Hoe ziet uw sociale netwerk eruit? - Wat betekent u voor uw netwerk? - Hoe zit uw gezin eruit? Wie woont waar? - Zijn er problemen bij ontwikkeling, opvoeding of gezondheid van de kinderen? (nee, ja namelijk)

Tabel 3: De aansluiting tussen indicatoren wijknetwerken VGZ en succesfactoren sturingsmodel

Betaalbaarheid
Succesfactor: 'Er wordt minder zware zorg ingezet'
- Zorgtrajecten bij 1 persoon/gezin; aantal betrokken hulpverleners
Succesfactor: 'Er wordt sneller afgeschaald van zwaar naar licht'
- Zorgkosten eerste lijn
- Totale zorgkosten per verzekerde/persoon/gezin ZVW, AWBZ, WMO
Kwaliteit
Succesfactor: 'Eigen kracht is ingezet'
- Deelname/bijdrage aan samenleving
- Verhouding professionele/eigenkracht arrangementen
- Verhouding professionele versus niet professionele zorgverleners (in arrangement/interventie voor cliënt van wijkteam)
Succesfactor: 'Welbevinden'
- Zelfredzaamheid (ZRM)
- Kwaliteit van leven
Succesfactor: 'Cliënttevredenheid'
- Klantbeleving (zie ook onderzoek klantbeleving wijknetwerken, paragraaf...)
Toegankelijkheid
Succesfactor: 'Duidelijkheid over hoe de burger tot ondersteuning komt'
- Bekendheid wijkteam bij zorgverleners
Succesfactor: 'Toegang is goed geregeld'
- Wachtlijst voor het wijkteam; doorlooptijd
Achtergrondkenmerken
- Wijkteam is geschoold in nieuwe werkwijze
- Mate integraal werken zorgaanbieders
- Wijkteam gebruikt leefzorgplan
- Professionele autonomie wijkteamleden
- Er vindt structureel een MDO (multidisciplinair overleg) plaats
- Aantal contactmomenten wijkteam met bewoners/cliënten/burgers (totaal en per cliënt)
- Wijkteam is samengesteld uit generalisten of specialisten

Tabel 4: De aansluiting tussen de MKBA en succesfactoren sturingsmodel

Betaalbaarheid
Succesfactor: 'Er wordt minder zware zorg ingezet'
- Lopende interventies/trajecten bij aanvang - Nieuwe en geschrapte trajecten (interventie door het team)
Succesfactor: 'Optimale inzet van middelen'
- Verhouding kosten baten (resultaat van de MKBA)
Kwaliteit
Succesfactor: 'Eigen kracht is ingezet'
- Inzet team/eigen kracht/netwerk en/of professional
Succesfactor: 'Welbevinden'
- Leefsituatie/probleemgebieden, zoals schulden, werk, overlast (ja/nee) - o Voor interventie en na interventie - Zelfredzaamheidmatrix - o Voor interventie en na interventie
Achtergrondkenmerken
- Dossier (ID, datum aanmelding) - Kenmerken huishouden - o Samenstelling huishouden - o Aantal kinderen (waarvan thuiswonend) - o Inkomensbron - o Minima - o (Licht) verstandelijk beperkt (LVB) - Samenvatting (probleem)situatie - o Voor interventie en na interventie - Oplossing gevonden (ja/nee, welke) - Afsluiting - o Terugval - o Opmerking

Tabel 5: De aansluiting tussen het Sociaal Statistisch bestand en de succesfactoren van het sturingsmodel

Betaalbaarheid
Succesfactor: 'Er wordt minder zware zorg ingezet'
- Percentage Wmo-indicatie - Percentage bekend bij regieteam - Percentage bekend bij sociaal wijkteam - AWBZ extramuraal - AWBZ intramuraal - Percentage bureau jeugdzorg hulpverlening (kinderen en ouders) - Percentage bureau jeugdzorg AWBZ indicaties (kinderen en ouders) - Percentage bekend bij jeugdgezondheidszorg
Achtergrondkenmerken
- Aantal cliëntrelaties per huishouden - Soort en aantal subdomeinen regeling per huishouden - Soort huishouden dat gebruik maakt van regeling - Status bij regieteam - Jaar van de aanmaak registratie sociaal wijkteam? - Status bij sociaal wijkteam

Tabel 6: De aansluiting tussen de Leefbaarometer en de succesfactoren van het sturingsmodel

Kwaliteit
Succesfactor: 'Welbevinden'
<i>Dimensie algemene oordelen:</i>
- Leefbaarometer (subjectief bewonersoordeel per wijk)

Tabel 7: De aansluiting tussen indicatoren burgerpeiling (wijkprofiel) en succesfactoren sturingsmodel

Kwaliteit
Succesfactor: 'Eigen kracht is ingezet'
<i>Dimensie sociale omgeving:</i>
- % zet zich in voor de buurt (samengesteld)
<i>Dimensie sociale contacten:</i>
- % biedt in vrije tijd hulp aan anderen
Succesfactor: 'Welbevinden'
<i>Dimensie algemene oordelen:</i>
- Schaalscore evaluatie buurt (totaaloordeel over eigen buurt) - Rapportcijfer woonomgeving - Leefbaarometer (subjectief bewonersoordeel per wijk)
<i>Dimensie gezondheid en zorg:</i>
- % cliënten maatschappelijk werk - % cliënten geestelijke gezondheidszorg - % voelt zich goed gezond

- % zorgt goed voor zichzelf
- % minimaal 12x sporten per jaar
- % aandachtsgroepen zorg en welzijn (komen minimaal 5 keer of meer voor in registraties van trajecten en regelingen op het gebied van zorg, werk, inkomen of jeugd)

Tabel 8: Bruikbare indicatoren burgerschapsstijlen per succesfactor sturingsmodel

Kwaliteit

Succesfactor: 'Eigen kracht is ingezet'

- Onderdeel meedoen, coproductie van de burgerschapsstijlen

Tabel 9: De aansluiting tussen indicatoren gezondheidsprofiel en succesfactoren sturingsmodel*

Betaalbaarheid

Succesfactor: 'Er wordt minder zware zorg ingezet'

- Wel/geen contact en mate van contact met de huisarts (volw, oud)

Kwaliteit

Succesfactor: 'Eigen kracht is ingezet'

- Percentage inwoners dat vrijwilligerswerk doet (volw, oud)
- Percentage inwoners dat mantelzorg geeft (volw, oud)
- Gemiddeld aantal uren dat men mantelzorg geeft (volw, oud)
- Percentage inwoners dat zich belast voelt bij het geven van mantelzorg (volw, oud)

Succesfactor: 'Welbevinden'

- Percentage inwoners dat zich in het algemeen gelukkig voelt (volw, oud)
- Percentage inwoners dat zich gezond voelt (kind, jongeren, volw, oud)
- Percentage psychisch ongezond (jongeren)
- Kans angst/depressie (kind, volw, oud)
- Eenzaamheidsscore (volw, oud)
- Ziekten (totaal: Diabetes, COPD, Depressie/angst afkomstig van huisartsendatabase van MIMS)

Toegankelijkheid

Succesfactor: 'Hulp is zo licht en dichtbij mogelijk'

- Percentage inwoners dat mantelzorg ontving (volw, oud)
- Waar bestaat de mantelzorg uit; hulp bij huishouden, klaarmaken warme maaltijden, hulp persoonlijke verzorging (volw, oud)
- Van wie ontvang je de mantelzorg, bijvoorbeeld echtgenoot, kinderen, ouders etc. (volw, oud)
- Aantal uren dat men mantelzorg ontvangt (volw, oud)

* Achter de indicator staat tussen haakjes aangegeven in welke monitor deze indicator gemeten wordt (kind=kindmonitor, jongeren=E-movo, volw=volwassenmonitor, oud=ouderenmonitor)

Tabel 10: Aansluiting tussen indicatoren klantenonderzoek wijknetwerken en succesfactoren van het sturingsmodel

Kwaliteit
Succesfactor: 'Welbevinden'
- Door het sociale wijkteam: - o Beter voor jezelf zorgen - o Vaker meedoen met activiteiten in de buurt - o Vaker contact met buurtgenoten - o Minder vaak de huisarts nodig heeft - o Vaker hulp van familie, burens of vrienden - o Minder hulp van instanties, zoals thuiszorg, jeugdzorg of dergelijke - o Beter in uw vel zit - o Minder afhankelijk van anderen - o Uw gezondheid verbeterd is - o Meer greep heeft op uw persoonlijke situatie - o Een prettiger leven - Kwaliteit van leven - o Problemen mobiliteit - o Problemen zelfzorg - o Problemen dagelijkse activiteiten - o Pijn/klachten - o Stemming - Beoordeling eigen gezondheid
Succesfactor: 'Cliënttevredenheid'
- % goed geholpen door sociale wijkteam - Cijfer voor het wijkteam - % cliënten dat wijkteam aanbeveelt - Aspecten ter verbetering wijkteam
Toegankelijkheid
Succesfactor: 'Hulp is zo licht en dichtbij mogelijk'
- Hulp uit naaste omgeving (nee, ja en door wie) - Uren hulp - Hulp buurtgenoten - Hulp vrijwilligersorganisatie
Succesfactor: 'Duidelijkheid over hoe de burger tot ondersteuning komt'
- Bekend met sociale wijkteam - Kunt u in de wijk terecht met vragen over zorg, hulp en ondersteuning (nee, ja en waar)
Succesfactor: 'Toegang is goed geregeld'
- Is er zorgplan opgesteld - Is zorgplan met betrokken hulpinstanties besproken - Heeft de hulp op u zelf betrekking of op uw gezin
Achtergrondkenmerken
- Woonsituatie

-
- Rondkomen met gezinsinkomen
 - Vast contactpersoon (ja/nee)
 - Samenwerking hulpinstanties
 - Kwaliteit hulpverlening (problemen serieus genomen, luisteren, genoeg tijd, rekening houden met wensen en behoeften etc.)
 - Opleidingsniveau
 - Etniciteit
 - Thuistaal
-

Tabel 11: Aansluiting tussen zelfredzaamheidmatrix en de succesfactoren van het sturingsmodel

Kwaliteit

Succesfactor: 'Welbevinden'

- Zelfredzaamheid (ZRM)
-

Tabel 12: De aansluiting tussen de IPA-vragenlijst en succesfactoren sturingsmodel

Kwaliteit

Succesfactor: 'Welbevinden'

- Score op IPA
-

Tabel 13: Aansluiting tussen participatieladder en succesfactoren van het sturingsmodel

Kwaliteit

Succesfactor: 'Welbevinden'

- Participatieladder
-

Tabel 14: Aansluiting tussen indicatoren KPMG en succesfactoren van het sturingsmodel

Betaalbaarheid
Succesfactor: 'Er wordt minder zware zorg ingezet'
- Aantal verwijzingen naar zware zorg (aantal cliënten en budget)
Succesfactor: 'Er wordt sneller afgeschaald van zwaar naar licht'
- Verschuiving kosten naar lichte ondersteuning en zorg
- Aantal keer op- en afschaling (instroom naar zorg)
Succesfactor: 'Er wordt meer ingezet op preventie'
- Aandeel preventieve activiteiten per traject
- Afname van de problematiek
Succesfactor: 'Optimale inzet van de professional'
- MKBA/effectenarena
Succesfactor: 'Optimale inzet van middelen'
- Begroting – realisatie = nul euro
Kwaliteit
Succesfactor: 'Eigen kracht is ingezet'
- Score op ZRM
Succesfactor: 'Cliëntparticipatie is aanwezig'
- Percentage inbreng van cliënt in ondersteuningsplan
Succesfactor: 'Welbevinden'
- Mate van doelrealisatie
Succesfactor: 'Cliënttevredenheid'
- Aantal klachten op het opstellen van het plan
Toegankelijkheid
Succesfactor: 'Hulp is zo licht en dichtbij mogelijk'
- Percentage ondersteuningsplannen dat is gemaakt door cliënt en zijn/haar netwerk
- Voldoende vrijwilligerspotentieel dichtbij
Succesfactor: 'Duidelijkheid over hoe de burger tot ondersteuning komt'
- Burger is bekend met professional
Succesfactor: 'Toegang is goed geregeld'
- Wachtlijsten
- Aantal klachten over het systeem
- Er is 1 plan, per gezin met 1 regisseur

Tabel 15: De aansluiting tussen indicatoren Wijk in beeld en succesfactoren sturingsmodel

Betaalbaarheid
Succesfactor: 'Er wordt minder zware zorg ingezet'
- Aantal indicaties: extramuraal met begeleiding, aantal intramurale indicaties, begeleiding extramuraal naar leeftijd, begeleiding extramuraal naar grondslag
Kwaliteit
Succesfactor: 'Eigen kracht is ingezet'
- Bereidheid om als mantelzorger: boodschappen te doen, huishoudelijke taken uit te voeren, de verzorging te organiseren of de volledige verzorging op zich te nemen
Succesfactor: 'Welbevinden'
- Ervaren gezondheid
- Angst of depressiestoornissen
- Chronische aandoeningen
- Gewicht, roken en alcoholgebruik
- Leefstijlinformatie op wijk- en buurtniveau
- Hoe mensen zich verbonden voelen met en aankijken tegen de maatschappij

Tabel 16: aansluiting tussen de indicatoren binnen het onderzoek van het Verwey-Jonker instituut en de succesfactoren van het sturingsmodel

Betaalbaarheid
Succesfactor: 'Er wordt minder zware zorg ingezet'
- Aantal en soort doorverwijzingen
Succesfactor: 'Optimale inzet van de professional'
- Aantal cases onder behandeling
Kwaliteit
Succesfactor: 'Welbevinden'
- Aard van de problematiek per buurt
Achtergrondkenmerken
- Aantal en soort cases die het buurtteam niet oppakt
- Kwaliteit die wordt toegevoegd (meting op te behalen effecten)

Tabel 17: aansluiting tussen de indicatoren impactmap en de succesfactoren van het sturingsmodel

Betaalbaarheid
Succesfactor: 'Er wordt minder zware zorg ingezet'
- Aandeel personen dat doorstroomt naar ander traject
- Aandeel personen dat beroep doet op en gebruik maakt van geïndiceerde zorg
Succesfactor: 'Optimale inzet van de professional'
- Aantal vervulde vragen/verleende diensten, uitgesplitst naar typen vragen/dienstverlening
- Aantal bediende klanten, uren serviceverlening
Toegankelijkheid
Succesfactor: 'Hulp is zo licht en dichtbij mogelijk'
- Ervaren sociale steun

Bijlage V – Opmerkingen KPMG heidag, per indicator

Pijler	Indicator	Opmerkingen n.a.v. heidag KPMG
Betaalbaarheid	Aantal verwijzingen naar tweedelijnszorg (verhouding tweedelijns tot overige zorg)	- Ook kijken naar veranderingen in tijd/duur in tweedelijns zorg - Ook kijken naar tijd in tweedelijns zorg in relatie met complexiteit
	Kosten medische consumptie	
	Ontwikkeling hulpvraag en consumptie	
	Beschrijving uitgevoerde preventieve activiteiten	- Geen SMART formulering - Waarom meten? Voor het totaalbeeld? - Beschrijving meten in combinatie met % minimale budget dat wordt besteed aan preventie
	Bereik preventieve activiteiten (omvang en samenstelling deelname)	- Weglaten/schrappen - Definitie? Causaal verband?
	Caseload per team, gewogen naar complexiteit en resultaat casussen	- Wat is de normering? Actieve caseload?
	Beoordeling inzet professional optimaal door stakeholders	- Waarom? niet relevant (Wij hebben vertrouwen in professional) - Welke professional? - Welke stakeholders? - Wat is optimale inzet?
	Verhouding kosten-baten (baten hoger dan kosten)	
Kwaliteit	Inzet team/eigen kracht/netwerk en/of professional: % inzet eigen kracht	- Casusregistratie heeft de voorkeur boven VGZ
	% Cliëntenraad aanwezig bij instelling	- Niet vastleggen, want is bij wet geregeld
	% Verbetering op leefgebieden waar problematiek zich bevindt (bijvoorbeeld van onvoldoende naar voldoende): - Financiën/administratie - Onderwijs/school - Participatie/sociale activiteiten - Sociaal en relationeel functioneren - Werk - Mobiliteit - Lichamelijke gezondheid - Psychische gezondheid - Persoonlijke verzorging - Relatie/gezin - Huishouden	- ZRM (mogelijk in combinatie met easycare) in plaats van huidige leefgebieden - Wie vult het in? Professional? Veel ontwikkelpunten? Te breed

	- Opvoeden - Huisvesting - Huiselijk geweld - Overlast - Vervuiling - Verslaving - Justitie	
	% Herhaling hulpvraag	- Arbitrair, namelijk afhankelijk van reden (weglaten)
	% Cliënten tevreden met resultaat (ingevuld door professional)	- Definitie ontbreekt
	% Cliënten goed geholpen door het sociale wijkteam (ingevuld door cliënt)	
Toegankelijkheid	Inzet team/eigen kracht/netwerk en/of professional: % inzet netwerk	- Onderscheid eigen netwerk/professional/netwerk combinaties ontbreekt
	% dat hulp ontvangt uit naaste omgeving	- Overbodig, casusregistratie heeft voorkeur
	Aantal casussen	- Wat is definitie van een casus (na melding of na actie? Gezin of individu? - Caseload
	Wijze van aanmelding	- Naam verwijzer ontbreekt - Onderscheid huisarts, school, lokale toegangspoort
	% Cliënten dat in de wijk terecht kan met vragen over zorg, hulp en ondersteuning	
	% Cliënten dat met deze vragen terecht kan bij het sociale wijkteam	
	Wachtrij voor wijkteam/andere instelling	- Gevoelig voor creatief boekhouden - Ervaring klant versus ervaring lokale toegangspoort
	Doorlooptijd (datum aanmelding – datum einde uitvoering)	- Fasering WMO proces ontbreekt
	% Zorgplan opgesteld	- In plaats van zorgplan, netwerkplan - Casusregistratie?
	% Hulp heeft betrekking op hele gezin	

Bijlage VI – Verslag meedenksessie VISA skills lab

Datum: 16 juni 2014, 9:00-12:00

Locatie: VISA skills lab

Organisator: Inge Bruggers (i.bruggers@nijmegen.nl)

Aanwezigen

1. Leonie Braks	Gemeenten Nijmegen, beleidsadviseur zorg & welzijn
2. Kees Goderie	Gemeente Nijmegen, onderzoeker zorg & welzijn
3. Bas Linders	Gemeente Nijmegen, contractering
4. Jan Bannink	Gemeente Nijmegen, projectmanager wijkteams
5. Selaine Soons	VGZ
6. Monique Reimert	Sociaal wijkteam Hatert
7. Natasja Scholten	Sociaal wijkteam Lindenholt
8. Paul Rikken	Sociaal wijkteam Noord
9. Erni Venhovens	Sociaal wijkteam Dukenburg

Agenda

- Voorstel indicatoren
 - Presentatie
 - Discussie en beoordeling
- Korte pauze
- Voorstel omgang indicatoren
 - Presentatie
 - Discussie en beoordeling
- Actielijst

Gedeelte 1: Ontwikkeling indicatoren resultaten en effecten sociale wijkteams (discussie-gedeelte)

Onduidelijke indicatoren:

Betaalbaarheid

- Beschrijving uitgevoerde preventieve activiteiten in relatie met percentage budget besteed aan preventie
 - o Wordt niet als relevant geacht en bovendien lastig om vast te stellen (welk deel van welk budget en alleen van de gemeente of ook van andere financiers, zoals VGZ)
- Actieve caseload per team, gewogen naar complexiteit en resultaat casussen
 - o Gaat om balans tussen voldoende caseload en ruimte voor nieuwe werkwijze (SNS, kanteling), dus niet hoe meer, hoe beter
 - o Complexiteit meten door inschatting van het team/professional
 - o Rekening houden met aard van de wijk (ene wijk meer verwijzingen naar specialistische zorg dan andere wijk)
- Ontwikkeling hulpvraag en consumptie
 - o Concretiseren, bijvoorbeeld in hoeverre huishoudens meervoudige hulp ontvangen

Kwaliteit

- % Cliëntenraad aanwezig bij instelling
 - o Veel kleine aanbieders hebben geen cliëntenraad
 - o Naast cliëntenraden ook kijken naar input wijkraden/bewonersplatforms
 - o Niet de aanwezigheid meten, maar hoe actief de cliëntenraad is en hoeveel invloed deze heeft
- % Verbetering op domeinen zelfredzaamheidmatrix waar problematiek zich bevindt (bijvoorbeeld van beperkt naar voldoende zelfredzaam)
 - o ZRM om een beeld te krijgen van resultaten, te beperkt als checklist
 - o ZRM doet geen recht aan eigen kracht van cliënt

Toegankelijkheid

- Doorlooptijd (datum aanmelding – datum einde uitvoering)
 - o Hoe wordt doorlooptijd gevolgd? Kun je tijdens looptijd als sociaal wijkteam ook op- en afschalen? Of als aanbieder? En wie bepaald dat?
 - Weet iemand hier het antwoord op?
 - o Koppeling van doorlooptijd aan intensiteit (kort doorlooptijd kan gepaard gaan met grote intensiteit aan uren)

Onduidelijkheden

- Aantal verwijzingen tweedelijnszorg kan verkeerd gedrag oproepen
 - o Om pervers effect tegen te gaan, ook kwalitatief onderzoek doen/in gesprek gaan om het verhaal achter de cijfers te weten te komen
- Registreren van de verwijzing die zou plaatsvinden als bewoner niet van wijkgerichte preventieve aanbod gebruik kon maken en registreren van aantal casussen die vanwege het preventieve aanbod niet hoefden te worden doorverwezen
 - o Niet haalbaar, levert grote registratielast op
- Verhouding kosten en baten, hoe te meten op de langere termijn?
 - o Via MKBA
- Herhaling hulpvraag zegt mij niks over kwaliteit
 - o Wel van belang om in kaart te brengen, zodat er een overzicht is hoe vaak er recidive voorkomt
- Wie gaat klanttevredenheidsonderzoek op zetten?
 - o VGZ is op het moment een klanttevredenheidsonderzoek aan het opzetten. Er kan ook worden nagedacht of dit systematisch zou moeten worden opgepakt door de gemeente
- Looptijd in tweedelijnszorg (hoe gaat dit geregistreerd worden)
 - o Het is het idee dat eerste- en tweedelijns instellingen zelf de doorlooptijd van cliënten gaan meten (dus niet door het sociaal wijkteam)
- Wat wordt er bedoeld met registratie instellingen?
 - o Het is het idee dat eerste en tweedelijns instellingen in hun eigen registratiesysteem een aantal zaken gaan vastleggen, zoals de ZRM (ter bevordering voor ontwikkeling gemeenschappelijke taal)

Ontbrekende indicatoren:

Betaalbaarheid

- Afschaling van zwaar naar licht: De afgesproken duur van ingezette tweedelijnszorg, termijn van herbeoordeling
 - o Wat wordt hiermee bedoeld? En hoe wil je dit gaan meten?
- Afschaling van zwaar naar licht: terugloop type problematiek (bepaalde sociale vraagstukken)
→
 - o Zou vastgesteld kunnen worden via sociaal statistisch bestand
- Kosten van eerste- en tweedelijns zorg in beeld brengen per wijk/postcode
 - o Dit wordt door VGZ in kaart gebracht
- Aantal crisisopnames in ziekenhuizen en instellingen (wanneer dit afneemt, ben je preventief goed bezig)

Kwaliteit

- Herhaling hulpvraag (recidive)
- Cliënttevredenheid over de professional
 - o Meten via kwalitatief onderzoek/gebruik maken van VGZ klantbelevingsonderzoek
- Nog geen indicatoren over samenwerkingsrelaties in de wijk, verwijzers etc.
 - o Meten via verdiepende gesprekken/kwalitatief onderzoek

Toegankelijkheid

- SNS werkwijze als indicator
 - o Wat wordt hiermee bedoeld? Hoe moet deze indicator worden gemeten?

Overbodige indicatoren:

Betaalbaarheid

- Beschrijving preventieve activiteiten en budget

Kwaliteit

- 'Cliënt tevreden met resultaat' en 'cliënt goed geholpen door het wijkteam' is hetzelfde
 - o Is meting van dezelfde succesfactor vanuit achter gezichtspunt: het eerste wordt ingevuld door de professional in het registratiesysteem, het andere wordt ingevuld door de cliënt in het klantbelevingsonderzoek.

Overige opmerkingen:

- Vastleggen van basisinformatie en de werkprocessen die daarbij horen, zijn noodzakelijk om het betrouwbare indicatoren te kunnen werken.
- Afstemming sociale wijkteams met andere lokale toegangspoorten (huisartsen, ZATs, regieteams, veiligheidshuis)
- Angst voor toename registratielast
 - o Er wordt gestreefd om zoveel mogelijk gebruik te maken/aan te sluiten bij bestaande registraties

- Ontwikkeling één registratiesysteem; wijkverpleegkundige moet nu in 4 systemen registreren, dit moet stoppen.
- Prioriteren van de indicatoren (het zijn er nu teveel)
- Bij preventie en initiatieven in de wijk is het van belang dat gebruik wordt gemaakt van aanbod dat door bewoners is ontwikkeld. Hoe kan dit ingezet worden en hoe kan hier optimaal naar verwezen worden
- Keuze tussen registratie op gezins/persoonsniveau. Registratie bij voorkeur op persoonsniveau, omdat dit eenduidig is.
- Onderscheid tussen eigen kracht, eigen regie en eigen netwerk moet duidelijker worden gemaakt
- Klanttevredenheidonderzoek opzetten vanuit Gemeente Nijmegen/Sociaal wijkteam (niet alleen VGZ)
 - o Systematisch oppakken
- Indicatoren moeten in relatie staan tot het doel. Doel is nu onduidelijk
 - o Hier wordt op ingegaan in het tweede gedeelte van de sessie

Gedeelte 2: Omgang met indicatoren/verantwoordingsproces (discussie-gedeelte)

Wat is meer van belang 'democratische legitimiteit/controle' of 'gezamenlijk leren'?

Vanuit zowel de gemeente, de sociale wijkteams als VGZ wordt aangegeven dat beide elementen belangrijk zijn. De betrokken actoren geven aan dat er kaders/doelstellingen vastgesteld moeten worden (bij voorkeur door de gemeente) en dat het tevens van belang is om gezamenlijk te leren. Hierbij is een goede afstemming nodig tussen processen, evaluatie en sturing. Over het element 'controle' wordt vanuit de gemeente gesteld dat we met beperkte middelen te maken die doelmatig moeten worden ingezet, waarbij gestreefd wordt naar maximale kwaliteit van zorg en ondersteuning en waarbij toegankelijkheid gewaarborgd wordt. Over het element 'leren' wordt gesteld dat het vooral van belang is om te kijken welke elementen succesvol zijn en welke niet.

Reacties op voorstel voor inrichting verantwoordingsproces/omgang met indicatorenmodel

- Houdt het simpel, niet teveel registreren, gebruik wat er is
- Registratiesysteem dient ondersteunend te zijn aan hulpverleningstraject en niet andersom, houdt hier met de inrichting rekening mee (simpel en snel)
- Proces is heel belangrijk. Ook andere actoren betrekken buiten LTP/SWT
- Betrekken van de regio; ontwikkelen gemeenschappelijke taal
- Belang dat diverse partijen goede informatie aanleveren aan de gemeenten als regisseur. Niet ter verantwoording, maar om te kunnen monitoren en ook de afstemming en integrale aanpak in de gaten te houden. Het gaat hierbij vooral om de noodzakelijke informatie, ook op cliëntniveau.
- Beter nagaan hoe de indicatoren kunnen bijdragen aan leren. Het neigt nu teveel naar verantwoorden.
- Onderscheid operationeel en strategisch/beleidsmatig
 - o Levert het systeem genoeg informatie om bijvoorbeeld operationeel te sturen
 - o Levert het model genoeg strategische informatie op

Andere ideeën voor de inrichting van verantwoordingsproces/omgang indicatorenmodel

- Bij het meten van de effecten van wijkteams ook huisartsen, ziekenhuizen en instellingen betrekken. Alles is met elkaar verbonden
- Betrek ook bewoners bij het meten van de effecten van de wijkteams
- Betrek inloop, vragen, doorleiden en wijkgerichte activiteiten van STIP erbij (SWT zit hierin verweven)
- Opzetten van breed clienttevredenheidsonderzoek/luisteren naar de cliënt
- Het opzetten van een slim operationeel team voor de uitvoering en kwaliteitsbeheersing van het model

Het is nog te vroeg om het voorstel voor de inrichting van het verantwoordingsproces/omgang met indicatoren te kunnen beoordelen, omdat dit eerst verder ontwikkeld dient te worden.

Actiepunten

Voorstel indicatoren

- Verder ontwikkelen, aanpassen en concretiseren van indicatorenmodel
- Conflict tussen werkwijze SNS, ZRM en Easycare bespreken
- Prioriteren indicatoren
- Ontwikkeling van een makkelijk toegankelijk registratiesysteem
 - o Afstemming sociale wijkteams met registraties andere lokale toegangspoorten (huisartsen, ZATs, regieteams, veiligheidshuis) en registraties andere instellingen
- Vastleggen basisinformatie en bijbehorende werkprocessen
- Groep/persoon aanwijzen die samenhang tussen registratiebronnen/werkprocessen bewaakt
- Opzetten van slim operationeel team voor de uitvoering en kwaliteitsbeheersing van het model
- Opzetten van systematisch klanttevredenheidsonderzoek vanuit Gemeente Nijmegen/sociaal wijkteam (niet alleen VGZ)

Voorstel omgang met indicatoren

- Doorontwikkeling verantwoordingsproces/omgang met indicatoren
 - o Wijkteam betrekken bij werkgroep indicatoren (of op de hoogte stellen van de besproken zaken)
 - o Client betrekken bij verantwoordingsproces
 - o Regio betrekken bij verantwoordingsproces
 - o Ook andere actoren betrekken bij verantwoorden/resultaatmeting: regieteams, STIPS, huisartsen, ziekenhuizen, aanbieders
- Elementen 'democratische controle' en 'gezamenlijk leren' moeten beide worden verwerkt in het model/zijn beide van belang