

Monitoring en evaluatie van innovatie in de overheid: verslag van een leertraject

Ella Desmedt¹

SAMENVATTING Deze bijdrage brengt verslag van het leertraject 'Ondersteuning m.b.t. innovatie in monitoring en evaluatie' voor het InnovatieNetwerk Overheid (INO) en enkele medewerkers van de Vlaamse overheid. Het eerste deel van deze bijdrage gaat over de inhoud van het traject: de 'klassieke evaluatieaanpak' wordt afgewogen tegenover de nieuwere benaderingen die in het traject aan bod kwamen (reflexieve monitoring, *outcome-focused* plannen, monitoren en evalueren, *appreciative inquiry*, alsook narratieve benaderingen en grootschalig luisteren), in een zoektocht naar een evaluatiebenadering die meer recht doet aan de eigenheid van innovatie. Een belangrijke conclusie was dat vooral een lerende basishouding cruciaal is: innovatie evalueren vraagt een 'leergerichte' benadering, zowel bij opdrachtgever, evaluator als bij alle andere betrokkenen. Het tweede deel van deze bijdrage belicht de vraag hoe dergelijke meer 'leergerichte' benadering van evaluatie binnen de overheid meer ingang kan vinden. Tot besluit wordt ingegaan op de rol die het INO hierin kan opnemen.

Inleiding

Deze bijdrage brengt verslag van het leertraject 'Ondersteuning m.b.t. innovatie in monitoring en evaluatie' voor het INO-team en enkele medewerkers van de Vlaamse overheid².

INO staat voor InnovatieNetwerk Overheid. Het team zet zich in om:

- innovatieve beleidspraktijken binnen en buiten de overheid te detecteren en meer zichtbaar te maken;
- kennis- en ervaringsdeling rond innovatief beleid te ondersteunen;
- bij te dragen tot de verdere vernieuwing van het beleidsinstrumentarium binnen de Vlaamse overheid en de lokale besturen;

- overheden te helpen om zich meer *future-proof* te ontwikkelen en in te richten zodat ze nog beter in staat zijn om complexe maatschappelijke uitdagingen aan te pakken.

Voorbeelden van reeds bestaande innovatieve beleidspraktijken zijn de transitieprioriteiten uit Visie 2050, Sandbox Vlaanderen, het Programma Innovatieve Overheidsopdrachten (PIO), initiatieven om burgers op een innovatieve manier te betrekken bij het beleid enz. Het gaat om praktijken die bijdragen tot (in de woorden van het INO-team): "een Vlaamse overheid die creatief en nieuwsgierig, door leren en experimenteren, met een empathische en toekomstgerichte blik en in samenwerking over de grenzen van organisaties heen daadkrachtig de complexe maatschappelijke uitdagingen mee aanpakt."

Een van de noden die het team vaststelde binnen de Vlaamse overheid, was het gebrek aan tijd, expertise en middelen om systematisch lessen te trekken uit (innovatieve) pilootprojecten of experimenten, zowel tijdens de looptijd van de projecten als achteraf. Daarom wilde het team hierover zelf expertise/praktijkervaring uitbouwen, om in te brengen in de Vlaamse overheid en eventueel ook de lokale besturen.

Met een ervaren evaluator (én pedagoog) als facilitator werd een leertraject op poten gezet. Tegelijk waren er van bij aanvang twee zaken duidelijk: (1) dat de eerder 'klassieke' evaluatie-ervaring van de facilitator (opgedaan als auditor, bestuurskundige, consultant) een goede basis zou bieden, maar te beperkt zou zijn als het over innovatieve manieren van monitoring en evaluatie zou moeten gaan en (2) dat we in de context van leren en innovatie voorbereid moesten zijn op het onverwachte.

Om op het eerste te anticiperen (en ook mezelf een leerervaring 'cadeau' te doen) werd er budget voorzien voor sessies met externe experts, met alvast 'reflexieve monitoring' en 'dynamische IT-toepassingen' op de agenda. Maar verder lieten we het programma deels open: tijdens de kennismakingssessie werden de leervragen geïnventariseerd en halverwege was er een tussentijdse evaluatie, om samen te bekijken of er nood was aan bijsturing van inhoud en aanpak. Theorie werd afgewisseld met praktijkvoorbeelden, opdrachten voor de deelnemers om tussen de sessies door uit te proberen, alsook uitwisseling over deze toepassingen in de praktijk.

Deze bijdrage brengt verslag van dit traject aan de hand van twee vragen die ons hebben beziggehouden:

- Vraagt evaluatie van innovatie een innovatieve evaluatie?
- Hoe kan een meer 'leergerichte' benadering van evaluatie breder ingang vinden?
- Vraagt evaluatie van innovatie een innovatieve evaluatie?

Grosso modo kunnen er 2 groepen van benaderingen worden onderscheiden binnen de monitoring- en evaluatiepraktijk:

- De 'klassieke' benaderingen, waarbij vooraf een duidelijk evaluatiekader (evaluatievragen en -criteria, te toetsen hypothesen ...) wordt vooropgesteld, en die dus eerder top-down en meer gesloten zijn. Deze groep omvat o.a. de 'klassieke evaluatieaanpak' (zoals bv. beschreven in de meeste handleidingen waaronder die van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie uit 2007), verschillende vormen van theoriegedreven evaluatie, *practical programme evaluation*, *realist evaluation*, *process-tracingmethoden* ...
- Recentere benaderingen, zonder een vooropgesteld evaluatiekader en vertrekkend van open vragen, die dus meer bottom-up en open zijn. Hieronder vallen o.a. *reflexieve monitoring*, *outcome harvesting*, *most significant change*, *appreciative inquiry* ...

De opbouw van het leertraject vertrok vanuit de overtuiging dat beide benaderingen geschikt kunnen zijn voor de evaluatie van innovatie. Maar dat was buiten de deelnemers gerekend ... Na algeheel enthousiasme over de eerste sessies over reflexieve monitoring, stootte het verhaal over het belang van een 'theorie' voor het focussen van een evaluatie (a.d.h.v. een *theory of change*, *interventielogica*, *programmatheorie* ...) op een muur van weerstand. De sessies over het vooraf structureren van een evaluatie a.d.h.v. zo'n theorie, en vervolgens over het opstellen van een set evaluatievragen, het kiezen van methoden en technieken voor dataverzameling, triangulatie om tot betrouwbare en valide inzichten te komen ... vielen, zoals men zegt, 'op een koude steen'. Dat was best confronterend vanuit het perspectief van de 'ervaren' evaluator: alle kennis en praktijkervaring werd gedeeld en toch beantwoordde dat niet aan de vragen van de deelnemers ...

Achteraf bekeken, kunnen er twee redenen voor deze weerstand worden aangeduid. De deelnemers associeerden de 'klassieke' aanpak sterk met rigide praktijken (vaste doelstellingen, opervlakkige indicatoren, 'ticking boxes' ...) die het onverwachte, het innovatieve ... uit beeld doen verdwijnen of zelfs onmogelijk maken. Ten tweede was er ook de automatische associatie met een benadering van evalueren in een verantwoordingscontext, met het risico te worden 'afgerekend' op een 'falen', terwijl we in het

kader van innovatie willen evalueren in een ontwikkelingscontext, met de bedoeling om te leren en bij te sturen. Terwijl het zo niet bedoeld was en een 'klassieke aanpak' in de praktijk zeker ook op een 'lerende' manier kan worden ingezet.

Net op dat moment in ons traject publiceerde de European Evaluation Society de podcast 'A discussion with Burt Perrin on: How to – and How Not to – Evaluate Innovation'³. Innovatie is risicovol en onvoorspelbaar: je weet op voorhand niet wat zal werken en wat niet, wie er baat bij zal hebben, wanneer – en of – er resultaat zal zijn enz. Perrin doet daarom 5 aanbevelingen voor een evaluatiebenadering die meer recht doet aan de eigenheid van innovatie:

1. bekijk de belangrijkste uitzonderingen of de beste praktijken: zelfs als de meerderheid van de innovatieve projecten weinig opleveren, zijn interessante lessen te leren uit de succesverhalen waar het wel werkt;
2. gebruik systeemmodellen en vermijd simplistische ideeën over oorzaak-gevolg;
3. beoordeel projecten niet op hun 'succes', maar op de mate waarin ze werkelijk iets

nieuws beoogden, bewust geleerd hebben en actie hebben ondernomen om zichzelf te verbeteren;

4. hanteer een realistisch tijds kader: de impact van innovatie kan niet op de korte termijn worden geobserveerd;
5. gebruik flexibele, kwalitatieve methoden, die oog hebben voor onbedoelde, onverwachte resultaten.

Met reflexieve monitoring zaten we al op het juiste spoor, dus de conclusie van de tussentijdse evaluatie was: 'meer van dat'!

In het tweede deel van het traject volgden nog sessies over *outcome-focused* plannen, monitoren en evalueren, waarderend onderzoek, alsook narratieve benaderingen en grootschalig luisteren. Onderstaande tabel biedt een beknopt overzicht van de achtergrond en enkele centrale begrippen van elk van deze methoden, samen met de aanbeveling(en) van Perrin waartoe inspiratie uit deze methode kan bijdragen.

Tabel 1 Inspiratie voor een evaluatiebenadering die meer recht doet aan de eigenheid van innovatie

	Achtergrond	Begrippen en instrumenten	Link aanbevelingen Perrin
Reflexieve monitoring (van Mierlo e.a., 2010)	Leren in transitie-experimenten	Dynamische leeragenda <i>Eye-opener workshop</i> Tijdslijnmethode	Systeemmodellen (2) Bewust leren (3)
Outcome-focused plannen, monitoren en evalueren (Earl, Carden & Smutylo, 2001)	Ontwikkelingssamenwerking Oog voor complexiteit in project of programma-evaluatie Adaptief management	<i>Outcomes</i> : gedragsveranderingen bij diegenen met wie het project werkt Invloed beperkt: <i>sphere of control</i> – <i>sphere of influence</i> – <i>sphere of concern</i>	Systeemmodellen (2) Realistisch tijds kader (4)
Appreciative inquiry (AI – waarderend onderzoek) (Tjepkema, Verheijen & Kabalt, 2016)	Organisatieontwikkeling Leren op basis van successen	Herkaderen: benoem het probleem, keer het om en denk het door 5 D's van AI: <i>define, discover, dream, design, destiny</i>	Lessen uit succesverhalen (1)
Narratieve benaderingen en grootschalig luisteren (www.voicesthatcount.net)	Realiteit begrijpen via verhalen en ervaringen van mensen	Triggervraag: vertel een moment of ervaring (verhaal) Betekenisvraag: geef zelf betekenis aan je verhaal (categorieën) Patronen en trends Collectieve <i>sensemaking</i>	Flexibele, kwalitatieve methoden (5)

Vraagt evaluatie van innovatie nu een innovatieve evaluatie? De recentere, innovatieve benaderingen inspireren met hun positieve en op leren gerichte uitgangspunten. Ze reiken inspirerende instrumenten en types van vragen en bevragen aan, die meer recht doen aan de eigenheid van innovatie.

Maar dit hoeft geen tegenstelling te zijn met de 'klassieke evaluatieaanpak'. Het onderscheid is immers niet zo absoluut. In de top-down benaderingen kan het evaluatiekader steeds worden bijgesteld en is de geslotenheid relatief (het kader kan ook een systeemmodel zijn, en het is sowieso slechts een instrument om de werkelijkheid te begrijpen). Een breed gamma aan methoden en technieken kan worden ingezet. In de innovatieve, bottom-up benaderingen is het resultaat vaak een overzicht van succesfactoren of hefboomen, wat dan toch weer een kader wordt dat onzekerheid reduceert in de volgende stappen van het leerproces. Net zoals in de wetenschap exploratief en hypothesetoetsend onderzoek complementair zijn en in combinatie kunnen worden ingezet, hebben beide evaluatiebenaderingen dus hun waarde.

Wat wel cruciaal is bij evaluatie van innovatie, is die lerende basishouding: het vraagt openheid en een 'leergerichte' benadering van evaluatie, zowel bij opdrachtgever, evaluator als bij alle andere betrokkenen. En zo komen we bij de tweede vraag die ons bezighield en het diepere achterliggende probleem aanraakt: hoe zorgen we dat die basishouding breder aanwezig is en meer mensen evaluatie meer leergericht gaan inzetten?

Hoe kan een meer 'leergerichte' benadering van evaluatie binnen de overheid breder ingang vinden?

Tijdens de laatste sessie van het traject hebben we ons als groep gebogen over deze vraag. We kwamen tot de vaststelling dat er vooral 'ambassadeurs' nodig zijn: ambtenaren en evaluatoren die al overtuigd zijn van het belang van de 'leergerichte' benadering en die hun collega's willen meenemen in dit verhaal. Onderstaande attitudes en competenties helpen om deze ambassadeursrol te kunnen waarmaken:

- empathie, luisteren;
- dialoog, communicatie, praten met mensen;
- bescheidenheid, wens om te leren;
- angst voor verandering begrijpen, omgaan met weerstand;
- lef, verbeeldingskracht.

De ambassadeurs kunnen hun collega's het best benaderen met evaluatievragen of -initiatieven die qua inhoud en aanpak:

- aansluiten bij de expertise en de dagelijkse problemen van de collega's in kwestie;
- een concrete methode en planning aanreiken, waardoor de gevraagde inspanning overzichtelijk en voorspelbaar is;
- actoren (bv. leidinggevend, opdrachtgevers) een duidelijke rol geven en zo eigenaarschap faciliteren;
- een 'sense of urgency' creëren, door te wijzen op een concreet belang voor de toekomst of een belangrijke bijdrage aan afgesproken doelstellingen.

De deelnemers aan dit traject (inclusief mezelf) zijn allemaal enthousiast om deze ambassadeursrol actief op te nemen, door bijvoorbeeld een volgende geplande evaluatie meer participatief aan te pakken, de geleerde methodes bij de eigen collega's te introduceren enz.

Deze 'leergerichte' benadering van evaluatie is tevens een uitnodiging aan de overheid in zijn geheel, om een constante leerrelatie met de burger aan te gaan, waarin ze vanuit een nieuwsgierige blik en luisterende houding haar beleid opbouwt, aanpast en vernieuwt.

Leidinggevend binnen de overheid zullen echter een cruciale rol spelen: met enthousiasme en een positieve houding geven zij deze ambassadeurs binnen hun diensten een duw in de rug. Als zij echter evaluatie van innovatieve projecten bekijken vanuit een verantwoordingscontext, met enkel oog voor wat al dan niet is gelukt en wie daarvoor verantwoordelijk is, is er weinig voedingsbodem voor leren. In dat opzicht zou het ook interessant zijn om te weten in welke mate de klassieke controleorganen (bv. Inspectie van Financiën, Rekenhof, Audit Vlaanderen ...) openstaan voor meer leergerichte benaderingen om innovatieve beleidspraktijken te evalueren:

aan de hand van de normen en de standaarden die zij vooropstellen, bepalen zij immers wat geldt als 'goed overheidsbeleid'.

Conclusie

Eind september 2021 liep het leertraject ten einde. Alle deelnemers en ook ikzelf hebben het als een erg enthousiasmerend proces ervaren. Het INO-team is vast van plan om dit proces verder te zetten. De deelnemersgroep wil contact houden en het INO-team zal dit faciliteren. Maar de ambities zijn groter: het INO zou een platform kunnen bieden om breder met *peers* in dialoog te komen, intervisie kunnen organiseren, coaching aanbieden, voorbeelden en inspiratie inbrengen ... 'Peers' zijn in deze context dus ambtenaren, onderzoekers, beleidsmedewerkers, consultants ... binnen en buiten de overheid, die innovatieve beleidspraktijken willen evalueren op een manier die 'leren' centraal stelt en zo recht doet aan de eigenheid van innovatie.

EINDNOTEN

- 1 *Expert onderwijs, evaluatie en governance, IDEA Consult, contact: ella.desmedt@ideaconsult.be.*
- 2 *Op basis van een gezamenlijke leerervaring met de deelnemers aan het traject, zie: Christina Vogt (INO), Maarten van Leest (INO), Martin Ruebens (INO), Wendy Braeken (GO!), Lauren Laevers (Agentschap Overheidspersoneel), Lieselot Baert (Departement EVVI), en René Van der Lecq (Departement Omgeving). En geïnspireerd door de innovatieve inbreng van Gijs Dierckx (reflexieve monitoring, DRIFT), Kris Aerts en Tom Coremans (dynamische IToepassingen voor monitoring en evaluatie, Kunlabora), Steff Deprez (outcome-focused plannen, monitoren en evalueren en grootschalig luisteren, Voices that Count) en Luc Verheijen (waarderend onderzoek, Kessels & Smit – The Learning Company).*
- 3 *Gebaseerd op Perrin, B. (2002), "How to – and How Not to – Evaluate Innovation", Evaluation, vol 8(1), 13-28.*

Referenties

Earl, S., Carden, F., & Smutylo, T. (2001). *Outcome Mapping. Building Learning and Reflection into Development Programs*. Ottawa: International Development Research Centre.

Perrin, B. (2002). How to – and How Not to – Evaluate Innovation. *Evaluation*, vol 8(1), 13-28.

Tjepkema, S., Verheijen L., & Kabalt J. (2016). *Waarderend veranderen. Appreciative Inquiry in de dagelijkse praktijk van managers*. Amsterdam: Boom Uitgevers.

van Mierlo, B., Regeer, B., van Amstel, M., Arkesteijn, M., Beekman, V., Bunders, J., de Cock Buning, T., Elzen, B., Hoes, A., & Leeuwis, C. (2010). *Reflexieve monitoring in actie. Handvatten voor de monitoring van systeeminnovatieprojecten*. Oisterwijk: Uitgeverij Boxpress.

www.voicesthatcount.net