

Opgavematig besturen

Omdat iedereen altijd gehoord moet worden

Historie

Sinds de industriële revolutie zijn we gewend om productie te sturen op cijfers. Cijfers - ook wel koude data geheten - over kosten, doorlooptijd, kwaliteit, wachttijden, uren, werkomvang, enzovoort. Deze gewoonte was tot 1945 niet van toepassing op de sociale wetenschappen. Voor de tweede Wereldoorlog lag de focus bij de sociale wetenschappen (en bij wetenschappelijk onderzoek in het algemeen) op “ten nutte van de maatschappij”. Daarbij waren [fenomenologie](#) (wat gebeurd er nu echt) en antropologie (hoe doen mensen (en dieren) dingen) belangrijk.

De laatste jaren realiseren we ons steeds meer dat het adagium “meten is weten” van de harde/koude wetenschappen - en in het verlengde daarvan plannen, modelleren en voorspellen - teveel nadruk heeft gekregen in onze samenleving in het algemeen en het sociaal domein in het bijzonder.

Deze tendens (1945-2015) kan gedeeltelijk worden verklaard door het feit dat de harde/koude wetenschappen en bestuurswijzen door digitalisering steeds beter in staat waren om met grote hoeveelheden data, metingen, sensoren de koude/harde processen meetbaar te maken. De zeggenschap (betrouwbaarheid, relevantie) van die data is echter steeds twijfelachtiger. In het kort:

Je kunt aan mens-organisaties van alles meten, maar daardoor kom je zelden iets zinvol te weten.

In het bijzonder bij big data is bekend dat het gebrek aan **contextinformatie** het gevaar op verkeerde conclusies of zelfs het optreden van data-hallucinaties (de data laat iets zien dat geen enkele relatie heeft met de realiteit) groot tot zeer groot is geworden.

Tot 1999 was het wetenschappelijk niet mogelijk om naast deze massale koude (proces) data ook de warme/ sociale processen op eenzelfde schaal en met een vergelijkbare continuïteit en diversiteit in beeld te brengen. Een doorbraakcombinatie van narratologie (de leer van verhalen) en complexiteitskunde (de leer van gehelen en van onzekerheden) maakte het toen mogelijk om met behulp van het onderzoekend vermogen van de samenleving (en werknemers) grootschalig en continu warme/sociale aspecten in beeld te brengen en deze proberen te beïnvloeden.

In 2001-2003 is deze innovatieve benadering - die narratieven (observaties, vertellingen, duidingen) als basisdata heeft - voor het eerst toegepast in Nederland voor het vergroten van inzicht in klantbehoeften voor tuinverlichting. Daarna zijn - in vogelvlucht - het narratief evalueren en de onderliggende wetenschappelijke methode PNI (Participatory Narratieve Inquiry) verder ontwikkeld [1]. Tussen 2010 en 2019 zijn hiermee in Nederland ongeveer 80 trajecten gedaan. Een aantal daarvan staan [hier](#). In Bijlage A staat een overzicht van de meest relevante trajecten tussen 2016 en heden.

Narratief Evalueren bleek vele voordelen te hebben die niet gevonden worden in de klassiek sociaal wetenschappelijke (kwalitatieve) benadering. Door de participatieve aanpak, de combinatie van kwalitatief-kwantitatieve data én de integratie van warm/koude data maakt PNI/NE niet alleen continue toepassing mogelijk tegen relatief lage kosten, het bleek ook geschikt als basis voor besturing en verantwoording.

Vanaf 2018 is het VITAE (Verantwoording Inzicht Toezicht Analyse en Evaluatie) raamwerk voor besturen op betekenis en verantwoorden op maatschappelijke opgaven in ontwikkeling. Eind 2020 is 4vitae BV afgesplitst van StoryConnect om richt volledig te kunnen richten op besturen vanuit democratische opgaven, zichtbaar maken van de bedoeling middels narratief evalueren en maatschappelijk verantwoorden. Vanuit overheden gezien is dit een nieuwe vorm van burgerparticipatie waarin zowel inwoners als medewerkers/professionals bijdragen aan het evalueren en bijsturen van beleid [2].

Overzicht opgavematig besturen

Centraal begrip in opgavematig besturen is natuurlijk opgave. Opgaven zijn gebaseerd op de memories van toelichten van de betrokken wetten en daarmee niet vergelijkbaar met wat momenteel in veel artikelen en bestuursakkoorden “maatschappelijk opgaven” wordt genoemd. Een definitie:

Een opgave is een kernachtige formulering van een strevenswaardige utopie.

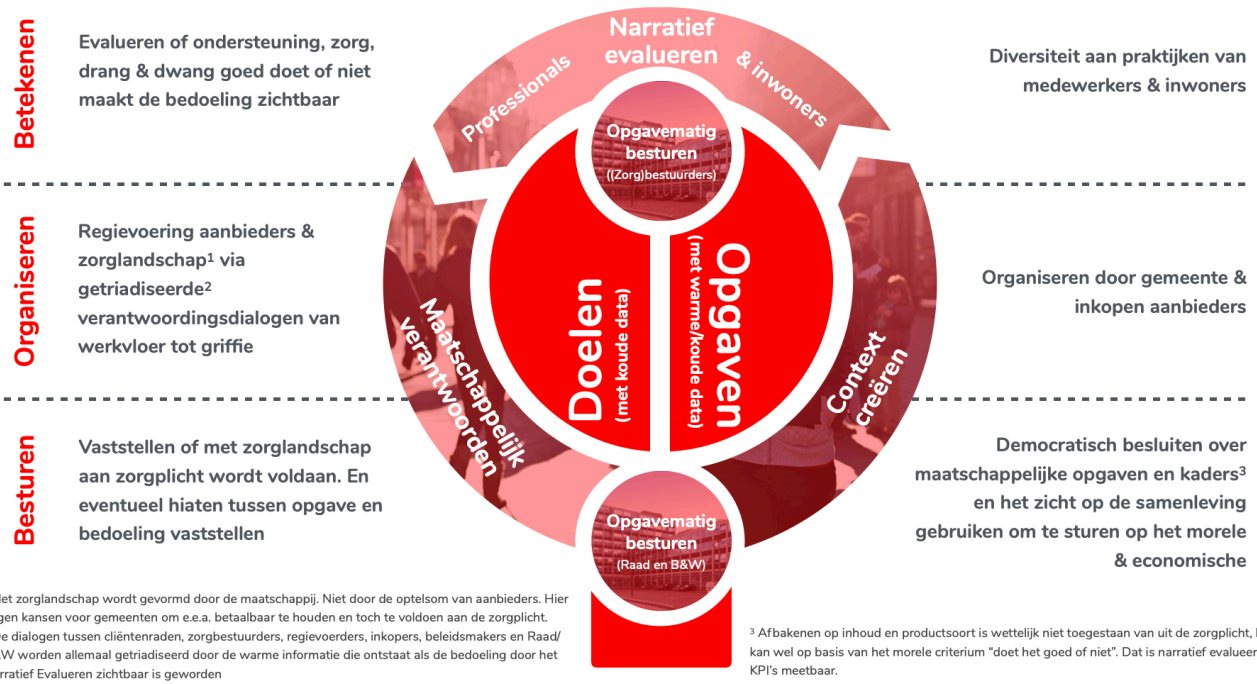
Voorbeelden van opgaven zijn *Alles voor een glimlach* (Coolblue), *Alle mensen een fijne dag bezorgen* (langdurige zorg), *Een gevoel van vrijheid* (NS in de campagne “Waar ga jij naar toe vandaag?”) en *Kinderen zo thuis mogelijk op laten groeien* (jeugdwet). Deze opgaven zijn niet meetbaar, niet haalbaar, maar je kunt wel **streven** er zo dicht mogelijk bij te komen (en nee, hoe dichtbij is ook niet meetbaar).

Wat je wel kunt doen is mensen vragen te vertellen over die glimlach (of niet), die fijne dag (of niet), die vrijheid (of niet) of die thuisachtige situatie (of niet). Sterker nog, dat kun je vragen aan kinderen, jongeren, ouders, medewerkers, huisartsen, docenten, behandelaren. En omdat het vertellen bij Narratief Evalueren veelal prima digitaal kan is het vertellen schaalbaar (qua kosten, tijd en locatie) én is het mogelijk om de verteller ook de betekenis van de situatie of gebeurtenis waarover deze vertelde te laten duiden (door het stellen van zorgvuldig ontwikkelde vragen over vertelde gebeurtenissen, omstandigheden en de verteller. Op deze wijze ontstaan zogenaamde warme data. Wederom een definitie:

Warme data is data die alleen mensen kunnen weten en die iets zegt over de betekenis van gebeurtenissen en over relaties (en dus de samenhang of het gebrek daaraan) van sociale / menselijke systemen.

In de figuur hieronder staat het overzicht van de besturingscyclus voor opgavematig besturen. Hierin is de bekende koude of PDCA besturingscyclus zeer beknopt weergegeven als “Doelen”. Er is overigens niet mis met doelen (zoals binnen budget blijven). Onder de figuur bespreken we deze tenslotte kort:

Besturen vanuit opgaven op de bedoeling (wat het systeem DOET) **4vitae**



Helemaal onderaan vinden we opgavematig besturen zelf. Voor het sociale domein gebeurt dat uiteraard door Raad & B&W [3].

Met de klok mee wordt de opgave eerst vertaald naar diverse contexten (thuis, school, jeugdzorg, GGZ, mensen met een beperking, enzovoort), deze contextuele opgaven worden vervolgens narratief geëvalueerd met behulp van digitale vertelkamers en betekenisgevingsbijeenkomsten door stakeholders. Op deze wijze wordt de bedoeling van het systeem zichtbaar. Opnieuw een definitie:

De bedoeling van het systeem is wat het doet, niet wat het zegt dat het doet en ook niet waarvoor het ontwerpen te doen.

Over de bedoeling is veel verwarring. Daarom enkele voorbeelden: als een jeugdzorgsysteem kinderen thuis laat opgroeien, dan is dat de bedoeling. Als eenzelfde systeem 1600 kinderen bij hun ouders weghaalt, dan is dat de bedoeling. Als WMO verstrekkingen zorgen dan mensen langer onderdeel van de maatschappij kunnen zijn, dan is dat de bedoeling. Als WZC zo zijn ingericht dat mensen vereenzamen, dan is dat de bedoeling.

Hierop (de bedoeling) wordt vervolgens maatschappelijk verantwoording genomen middels dialogen tussen hogere stakeholders, lagere stakeholders (vaak aanbieders) en de inzichten uit de narratieve evaluatie. Eventueel verschillen tussen opgave(n), doelen en de zichtbaar geworden bedoeling worden (idealerweise blame-free) besproken en waar mogelijk of nodig wordt bijgestuurd door het aanpassen van opgave, doelen, middelen en/of alle andere aspecten die invloed hebben op de bedoeling van het complexe sociale domein.

Wat levert opgavematig besturen op?

In dit korte bestek volstaan we met vier soorten opbrengst:

- Bestuurders en stakeholders worden zich bewust van het feit dat de voor goede hulp/zorg/ondersteuning benodigde kwaliteiten niet meetbaar, maar dat wel opgemerkt kan worden als deze niet stroken met de gestelde opgave.
- Door het open participatieve zelf-onderzoekende karakter van narratief evalueren krijgen inwoners en medewerkers en professionals de mogelijkheid om te laten weten wat zij willen dat u weet. Het is niet een ontwerper/onderzoeker die de inhoud bepaald, maar de werkvloer en alle daarbij betrokkenen.
- Het warme zicht op de praktijk (van inwoners en medewerkers en professionals) zorgt voor een additionele (meer morele en menselijke) vorm van toezicht en besturingsinformatie waarmee alle betrokkenen in de lijn en het bestuur meer grip krijgen op de warme / menselijke sociale aspecten van het sociaal domein.
- Deze warme data kan verbonden worden met de al beschikbare koude (o.a. proces en “opbrengst”) data waardoor een integraal warm-koude besturingswijze ontstaat [4] die recht doet aan de het feit dat onze democratie in de eerste plaats een moreel construct is, vervolgens een ethisch construct en daarna een juridisch construct dan een professionals construct en pas daarna een economisch construct [5].

Referenties

1. Cynthia Kurtz. *Working with Stories in Your Community Or Organization: Participatory Narrative Inquiry*. 2014.
2. *Advies versterken invloed van burgers op beleid in het sociaal domein - Narratief evalueren als verbinding tussen opgavematig besturen en maatschappelijk verantwoorden van publieke goederen*. 4vitae voor de gemeenteraad van Dordrecht, November 2021
3. Prof. dr. Geerten Boogaard. *Narratief evalueren in Dordrecht. De missing link tussen volksvertegenwoordiging en controlerende rol?* In [Sociaal bestek 2022-2](#). Deze publicatie gaat over de kansen die opgavematig besturen geeft voor het openbaar bestuur en de rolinvulling van de raad in het bijzonder.
4. *Besturingsfilosofie. Opgavematig besturen, narratief evalueren, maatschappelijk verantwoorden op 4vitae.nl*.
5. Wetskringen van Herman Dooyeweerd. Zie wikipedia voor een introductie.

Contact

Wilt u meer weten over opgavematig besturen in de jeugdzorg, het sociaal domein of de (jeugd)GGZ, neem dan contact op met Harold van Garderen (harold@4vitae.nl) of +31 6 29 09 73 05. Voor ouderenzorg en dementiezorg kunt u contact opnemen met Arno Terra (arno@4vitae.nl) of +31 6 47 60 59 86). Voor alle overige sectoren en domein stuur een mail naar info@4vitae.nl en wij nemen contact op.

Bijlage A: Overzicht trajecten jeugd/sociaal domein 2016 - 2023

In onderstaande figuur staan de meest relevante trajecten voor de ontwikkeling van opgavematig besturen vanaf ongeveer 2016 tot en met het komende jaar. Er is een uitgebreidere omschrijving van deze trajecten beschikbaar voor gemeenten die overwegen aan te sluiten.

Historie en ontwikkelroadmap opgavematig besturen Sociaal Domein **4vitae**

