

# Artikel

## Het potentieel van narratieve verantwoording

Hester van de Bovenkamp, Josje Kok, Annemiek Stoopendaal en Anne Margriet Pot\*

Verantwoording afleggen over de kwaliteit van publieke dienstverlening is een belangrijke publieke waarde. Verantwoording gebeurt in verschillende verantwoordingsrelaties en op verschillende manieren. Verantwoordingsinformatie komt vaak in de vorm van cijfers, maar steeds meer publieke organisaties experimenteren met andere vormen van verantwoorden. Narratief verantwoorden, via verhalen of verhalende praktijken, is een belangrijke vorm van anders verantwoorden. In dit essay verkennen we, op basis van literatuur, wat narratief verantwoorden is, hoe het werkt en plaats kan vinden op verschillende niveaus, en wat het betekent voor toezicht.

### Inleiding

Er is, met name in het Nederlandse debat, veel te doen over anders verantwoorden, en tal van publieke organisaties zijn aan het experimenteren met nieuwe verantwoordingspraktijken.<sup>1</sup> Narratief verantwoorden, ofwel verantwoording waarbij verhalen een belangrijke rol

spelen om te weten wat er speelt in de praktijk, daarop te reflecteren en van te leren, is onderdeel van dit debat en geniet grote belangstelling in de zoektocht naar nieuwe verantwoordingspraktijken.<sup>2</sup>

Het debat over narratief verantwoorden is deels een reactie op New Public Management, waarbij sterk is ingezet op het kwantificeren van de kwaliteit van publieke diensten. Een veel gehoorde kritiek hierop is dat deze drang naar meetbaarheid geen recht doet aan de complexiteit van publieke dienstverlenende praktijken.<sup>3</sup> Dit heeft ten eerste te maken met het feit dat bepaalde aspecten van publieke diensten lastig meetbaar te maken zijn en daarmee dreigen te worden ondergesneeuwd omdat ze door de sturende, ofwel performatieve, werking van deze metingen minder aandacht krijgen.<sup>4</sup> Zo kan er in verpleeghuizen waar veel nadruk ligt op het registreren van val- of weglloopincidenten, meer aandacht zijn voor het voorkomen van deze incidenten dan voor het verhogen van de kwaliteit van leven door de bewoners meer vrijheid te gunnen. Ten tweede wordt gesteld dat de focus op 'eenduidige' criteria geen recht doet aan de verschillende visies op kwaliteit van dienstverlening.<sup>5</sup> Eigen regie in zorg en ondersteuning is bijvoorbeeld een belangrijk onderdeel geworden in visies

129

\* Prof. dr. H.M. van de Bovenkamp is als hoogleraar Patiëntenwetenschappen werkzaam bij Erasmus School of Health Policy & Management (ESHPM) van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dr. J.H. Kok is antropoloog en als postdoctoraal onderzoeker werkzaam bij ESHPM. Dr. A. Stoopendaal is organisatieantropoloog en werkt als toezichthouder in de zorg. Prof. dr. A.M. Pot is als hoogleraar Toezicht op persoonsgerichte en geïntegreerde langdurige zorg werkzaam bij ESHPM en strategisch adviseur langdurige zorg bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Daarnaast is zij als buitengewoon hoogleraar verbonden aan North-West University, Zuid-Afrika.

1 RVS, *Blogreeks ter inspiratie bij het advies Blij van Vertrouwen*, Den Haag 2019 (RVS 2019a); RVS, *Blij van vertrouwen. Anders verantwoorden voor goede zorg*, Den Haag 2019 (RVS 2019b); 'Themanummer Rijkser verantwoord', *Tijdschrift voor de Politie (TVP)* 2022, nr. 4 (TVP 2022); KPMG, *Vernieuwing in het sociaal domein: samen aan de slag met verantwoording. Rapportage Pilots Anders Verantwoorden in het Sociaal Domein*, Amstelveen 2019.

2 RVS 2019b; TVP 2022.

3 G.M. Ubels, 'Narrative accountability and quality awareness: Learning about (re)presenting narrative care', *Journal of Aging Studies* 2015, p. 190-198; D. Vriens, E. Vosselman & C. Groß, 'Public professional accountability: A conditional approach', *Journal of Business Ethics* 2018, nr. 4, p. 1179-1196; D. Baker, 'Using narrative to construct accountability in cases of death after police contact', *Australian & New Zealand Journal of Criminology* 2019, nr. 1, p. 60-75; WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam: WRR 2004.

4 M. Heerings, *The good care relationship in long-term care Attending to ethical tensions and burdens*, in: ESHPM, Rotterdam: EUR 2022; H.M. van de Bovenkamp, A. Stoopendaal, M. van Bochove & R. Bal, 'Tackling the problem of regulatory pressure in Dutch elderly care: The need for recoupling to establish functional rules', *Health Policy* 2020, nr. 3, p. 275-281.

5 Heerings 2022; Van de Bovenkamp e.a. 2020; S. Jerak-Zuiderent, 'Accountability from somewhere and for someone: relating with care', *Science as Culture* 2015, nr. 4, p. 412-435; M. de Bree & A. Stoopendaal, 'De- and re-

op goede kwaliteit van zorg. Maar gaat het er daarbij om dat patiënten en bewoners zo veel mogelijk activiteiten van zorgverleners overnemen of mogen ze ook zelf bepalen wat die zorg en ondersteuning zou moeten zijn, ook als professionals daar misschien anders over denken? Tot slot draagt de huidige verantwoordingspraktijk bij aan de ervaren regeldruk in de publieke sector. Een combinatie van factoren, waaronder de registratiedruk die gepaard gaat met het verzamelen van kwantitatieve data, het feit dat het lang niet altijd duidelijk is waar die data voor gebruikt worden en de bovengenoemde vraagtekens over de waarde van deze data, draagt daaraan bij.<sup>6</sup>

Narratieve verantwoording zou volgens voorstanders een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van deze problemen.<sup>7</sup> Wat narratief verantwoord is, hoe het werkt en wat er allemaal schuilgaat achter het label, is echter niet zo eenduidig. In dit artikel geven we hier, op basis van de literatuur, meer inzicht in. Daarnaast verkennen we binnen onze uiteenzetting de mogelijke toegevoegde waarde van narratieve verantwoording voor het toezicht. We zullen daarnaast ook enkele kritische kanttekeningen maken ten aanzien van narratieve verantwoording.

## Narratieve verantwoording nader omschreven

130

Narratieve verantwoording wordt vaak afgezet tegen kwantitatieve vormen van verantwoording. Vriens e.a. formuleren dit verschil als volgt:

‘In such forms, an account is not given in terms of pre-fixed categories (such as targets, norms, rules or protocols), but in the form of explaining to and discussing with others reasons for conduct in a way that allows for (communicative) freedom. It is, as Etchells (2003) puts it, an account in the form of “a story rather than in figures” (p. 14).<sup>8</sup>

De term narratief verwijst naar een verhaal. Bartel en Garud stellen het in een artikel over innovatie in het tijdschrift *Organizational Science* zo: ‘We use the term “narrative” to refer to a set of events and the contextual details surrounding their occurrence.’<sup>9</sup>

coupling and public regulation’, *Organization Studies* 2020, nr. 5, p. 599-620.

6 Van de Bovenkamp e.a. 2020; De Bree & Stoopendaal 2020.

7 Ubels 2015; J. Dryzek & J. Pickering, ‘Deliberation as a catalyst for reflexive environmental governance’, *Ecological Economics* 2017, p. 353-360; M. Heerings, H. van de Bovenkamp, M. Cardol & R. Bal, ‘Tinkering as Collective Practice: A qualitative study on handling ethical tensions in supporting people with intellectual or psychiatric disabilities’, *Ethics and Social Welfare* 2021, nr. 1, p. 36-53; H. Reinders & L.H. Nazarowa, *Tellen en vertellen. Narratieve verantwoording in de langdurige zorg*, Oud-Turnhout: Gompel & Svacina 2021.

8 Vriens e.a. 2018, p. 1180.

9 C.A. Bartel & R. Garud, ‘The role of narratives in sustaining organizational innovation’, *Organization Science* 2009, nr. 1, p. 108.

Het includeren van verhalen is belangrijk vanwege de rijkheid aan contextuele details waarmee meer recht gedaan lijkt te worden aan de complexiteit van de publieke dienstverleningspraktijken. In de antropologie noemt men dit *Thick Description*, wat tegenwicht zou bieden aan technocratische en mechanistische manieren voor het begrijpen van culturen, organisaties en hun geschiedenis.<sup>10</sup>

Verhalen spelen altijd al een zekere rol in verantwoording. Bijvoorbeeld in gesprekken tussen professionals onderling, tussen professionals en bestuurders of tussen bestuurders en toezichthouders. Verhalend verantwoord verget echter meer dan deze gesprekken en het ophalen van rijke verhalen,<sup>11</sup> deze moeten ook geïnterpreteerd worden. In de literatuur over narratieve verantwoording wordt dit gezien als een relationeel proces: er moet narratief werk verricht worden om betekenis te geven aan data, en dus ook aan verhalen.<sup>12</sup>

‘It is this work that gives meaning to data, to measurements, and to stories: it is about gathering and connecting stories, about reordering parts of a story; it is about allowing other stories to co-exist, about daring to decide which story counts in a particular situation and which not, and it is about adjusting to another story when the situation changes.’<sup>13</sup>

Verhalende verantwoording is, uitgaande van dit werk, sterk gelinkt aan reflexiviteit. Betekenis geven aan kwantitatieve data kan hier overigens evenzeer onderdeel van zijn. Het gaat dan om reflectie op het verhaal, of de dialoog, waarin deze cijfers in een specifieke context worden geplaatst. Want hoewel vaak wordt gedaan alsof cijfers, veelal gebruikt in verantwoording via allerlei kwaliteitsindicatoren, een feitelijke weergave zijn van de werkelijkheid, gaan er achter deze cijfers evenzeer verhalen schuil; ‘numbers are made of stories’.<sup>14</sup> Er zit een verhaal achter de cijfers in termen van wat er wel en niet toe doet (en dus waard is om te tellen) en op welke categorisering ze zijn gebaseerd (wat tellen we als het een of het ander?).<sup>15</sup> Cijfers kunnen dus nog steeds een belangrijke rol spelen in de context van narratieve verantwoording maar dan in de vorm van een opening tot gesprek en niet als ‘objectief’ beeld van de kwaliteit van de publieke dienstverlening.<sup>16</sup>

10 C. Geertz, *The interpretation of cultures*, New York: Basic Books 1973.

11 Heerings 2022.

12 S. Jerak-Zuiderent, *Generative accountability: comparing with care*, Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2013.

13 Jerak-Zuiderent 2013, p. 105.

14 D. Stone, *Counting: How we use numbers to decide what matters*, New York: Liveright Publishing Corporation 2020, p. xvi.

15 L.S. Shulman, ‘Counting and recounting: Assessment and the quest for accountability’, *Change: The Magazine of Higher Learning* 2007, nr. 1, p. 20-25; C. Brinkgreve, S. Bloemink & E. Koenen, *Weten vraagt meer dan meten. Hoe het denken verdwijnt in het regime van maat en getal*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2017; Stone 2020.

16 A. de Bont & K. Grit, ‘Unexpected advantages of less accurate performance measurements. How simple prescription data works in a complex setting regarding the use of medications’, *Public Administration* 2012, nr. 2, p. 497-510.

Verhalen hebben aanvullende waarde als het gaat om reflectie en leren en het betekenis geven aan wat ertoe doet. Verhalen kunnen nieuwe, bredere, inzichten bieden en zo helpen om anders naar de wereld te kijken en eigen aannames, vaak ingebakken in allerlei (toezicht) praktijken, ter discussie te stellen: ‘Not only through its ordering impulses but also through its disordering ones, narratives can help one see newly and for the first time something concealed, something overlaid, something buried in code.’<sup>17</sup>

Door naar verhalen van jongeren die leven in armoede te luisteren kwamen bijvoorbeeld andere aspecten van kwaliteit van ondersteuning naar voren dan de kwaliteitsaspecten die een belangrijke rol speelden in de toezichtkaders. Het belang dat jongeren hechten aan hun privacy in plaats van het delen van informatie tussen hulpverleners, iets waar de toezichthouder veel belang aan hecht, is daar een voorbeeld van.<sup>18</sup>

Naast het bieden van nieuwe inzichten en het aanzetten tot reflectie wordt in de literatuur nog een andere toegevoegde waarde van verhalen genoemd, die verbonden is met het emotionele appèl dat ervan uit kan gaan. Dit kan evenzeer een potentiële waarde zijn voor anders verantwoorden omdat dit emotionele appèl kan aanzetten tot leren en verbeteren. Verhalen brengen emotie teweeg waardoor wij beter, en op een ander niveau, kunnen begrijpen.<sup>19</sup> Zij kunnen een belangrijke rol spelen om mensen in beweging te brengen om de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren.<sup>20</sup>

Kortom, op basis van de literatuur zien we dat dat narratieve verantwoording in de kern relationeel en interpretatief is en in potentie meer recht kan doen aan complexe praktijken van publieke dienstverlening, meer aan kan zetten tot reflectie, anders kijken en leren, en mensen beter kan motiveren om praktijken te verbeteren dan verantwoordingspraktijken die sterk leunen op het meetbaar maken van publieke dienstverlening. Er zijn echter ook kritische kanttekeningen te plaatsen bij deze manier van verantwoorden. Voor we daar aandacht aan besteden, staan we eerst stil bij de verschillende niveaus waarop narratieve verantwoording plaats kan vinden in de praktijk.

## Narratieve verantwoordingspraktijken op verschillende niveaus

Vanwege het hierboven beschreven potentieel van narratieve verantwoording zien we steeds meer voorbeelden en aandacht hiervoor in de praktijk.

Narratieve verantwoording kan plaatsvinden op verschillende plekken binnen en tussen organisaties. Zo zien we steeds meer initiatieven om verhalen een plek te geven die een bijdrage kunnen leveren aan de verantwoording van de kwaliteit van publieke dienstverlening. Een aantal van deze initiatieven is er specifiek op gericht om verschillende perspectieven op de kwaliteit van dienstverlening naar boven te halen en daarover met elkaar in gesprek te gaan. Vanuit de literatuur destilleren we zes niveaus waarbij verhalende verantwoordingspraktijken een rol (zouden kunnen) spelen. We vatten verantwoording hierbij breed op, het gaat ons niet alleen om verantwoording naar externe partijen maar ook naar cliënten die gebruikmaken van publieke diensten en interne verantwoordingspraktijken binnen de organisatie. We zagen vanuit de literatuur over narratieve verantwoording dat daarin op een relationele manier naar verantwoording wordt gekeken. Deze literatuur schetst verantwoorden als intrinsiek verbonden met de dagelijkse dienstverlening en als iets wat in interactie ontstaat.<sup>21</sup> Het gaat dan ook om het werk dat professionals verrichten om verantwoording af te leggen in hun dagelijkse praktijk. Hetzelfde idee van verantwoording is echter ook op andere niveaus terug te zien, waarbij verhalen en het betekenis geven daaraan op verschillende manieren een rol kunnen spelen.

Ten eerste het niveau van de hulpverlener-cliëntrelatie. Hier zien we steeds meer aandacht voor verhalen van cliënten en patiënten. Voorbeelden zijn methoden die zich richten op het in kaart brengen van ‘het levensverhaal’ om op die manier mensgerichte diensten te leveren. De afstemming van deze ondersteunende diensten gebeurt hiermee voor een belangrijk deel in de dienstverlenende relatie. Deze relatie kent natuurlijk meerdere kanten; het (levens)verhaal van cliënten is belangrijk, maar ook dat van zorgverleners en verwanten.<sup>22</sup> Deze verhalen kunnen onderdeel worden van verantwoording over de zorgrelatie, waarbij bijvoorbeeld beschreven wordt hoe het achterhalen en interpreteren van de levensverhalen leidt tot bepaalde keuzes in de zorgverlening.

Ten tweede is er aandacht voor narratieve verantwoording op teamniveau. Er komt steeds meer aandacht voor de coaching en reflectie van (zelfsturende) teams, en de professionele ruimte die nodig is om betere dienstverle-

17 R. Charon, *Narrative medicine: Honoring the stories of illness*, New York: Oxford University Press 2006, p. 219.

18 S. Rutz, H. van de Bovenkamp, S.E. Buitenwijk, P. Robben & A. de Bont, ‘Inspectors’ responses to adolescents’ assessment of quality of care: a case study on involving adolescents in inspections’, *BMC Health Services* 2018, nr. 226.

19 R. Iedema, ‘The problem with... using stories as a source of evidence and learning’, *BMJ Quality & Safety* 2022, nr. 3, p. 234-237; en zie bijv. ook T. Greenhalgh, J. Russell & D. Swinglehurst, ‘Narrative methods in quality improvement research’, *Quality & Safety in Health Care* 2005, nr. 6, p. 443-449.

20 P. Bate & G. Robert, ‘Experience-based design: from redesigning the system around the patient to co-designing services with the patient’, *Quality & Safety in Health Care* 2006, nr. 5, p. 307-310.

21 Jerak-Zuiderent 2012; Ubels 2015.

22 Reinders & Nazarowa 2021; K. Sion, H. Verbeek, E. de Vries, S. Zwakhalen, G. Odekerken-Schroder, J. Schols & J. Hamers, ‘The feasibility of connecting conversations: A narrative method to assess experienced quality of care in nursing homes from the resident’s perspective’, *International Journal of Environmental Research and Public Health* 2020, nr. 14, p. 5118.

ning te leveren. Het is ook op dit niveau dat steeds meer kwalitatieve methoden worden gebruikt waarbij de verhalen van de verschillende betrokken actoren centraal staan.<sup>23</sup> Deze methoden zijn erop gericht verschillende perspectieven op kwaliteit van zorg naar boven te halen en daar samen op te reflecteren om op die manier samen na te denken over wat nu eigenlijk goede kwaliteit van zorg is en hoe huidige praktijken kunnen worden verbeterd. Narratieve benaderingen zoals *Beelden van kwaliteit*,<sup>24</sup> *Als je het ons vraagt*<sup>25</sup> en *Ruimte voor zorg* die sommige zorgorganisaties momenteel gebruiken om de kwaliteit van hun zorg- en dienstverlening aan cliënten te verbeteren zijn hier voorbeelden van.

Ten derde is er het organisatieniveau. Om meer inzicht in en meer grip op de kwaliteit binnen de organisatie te krijgen en discussies daarover op gang te brengen kunnen verhalen evenzeer een rol spelen.<sup>26</sup> Het gaat er dan om dat methoden zoals hierboven beschreven ook verbonden worden met organisatiebeleid en zo onderdeel kunnen worden van collectieve betekenisgeving.<sup>27</sup> Hoe verantwoording af te leggen en wat er bij verantwoording toe doet, zou overigens evenzeer onderdeel kunnen zijn van collectieve betekenisgeving op dit niveau maar ook op onderstaande niveaus.

Ten vierde het niveau van organisatie en het netwerk van partnerorganisaties. Zo kan de genoemde collectieve betekenisgeving ook *voorbij* de grenzen van de eigen organisatie plaatsvinden, om in gezamenlijkheid te leren, uit te wisselen en te werken aan kwaliteit. Een document dat door een politie-eenheid voor de aanpak van crimineel pandgebruik wordt gedeeld binnen haar netwerk van overheidspartners, met daarin podcasts, foto's, nieuwsartikelen, filmpjes en verhalen over ontwikkelingen in de vastgoedbranche, is hier een voorbeeld van.<sup>28</sup> Ook de 'CityDeal Eenvouding Maatwerk'-pilot bij acht gemeenten is een goed voorbeeld. Dit initiatief draait om de vraag hoe verantwoording af te leggen over maatwerk. Hoe kan je uitzonderingen maken op de regel zonder dat dit tot willekeur leidt? Binnen deze pilot is het uitgangspunt dat hulpverleners en beleidsmakers gezamenlijk leren aan de hand van vastgelopen casuïstiek van individuele burgers waarbij maatwerk nodig is. Op basis van de verhalen van burgers die zijn vastgelopen binnen het dienstverleningsnetwerk wordt met de verschillende betrokken partijen overstijgend gereflecteerd, niet alleen op de individuele casus, maar ook over wat dit vraagt op beleidsniveau.<sup>29</sup>

Ten vijfde het niveau van de relatie tussen de organisatie/het netwerk van organisaties en externe toezichthouders. Aan dit niveau lijkt in de praktijk echter nog weinig invulling te worden gegeven. Wel zijn er elementen van te zien in studies naar toezichtpraktijken. Kok e.a. laten bijvoorbeeld zien hoe zowel 'harde' als 'zachte' signalen worden gebruikt door toezichthouders en hoe die samen worden gewogen en bediscussieerd om tot een oordeel te komen over kwaliteit en veiligheid.<sup>30</sup> En Wiig e.a. beschrijven voorbeelden waarin toezicht een bijdrage kan leveren aan leren en veerkracht door middel van het creëren van reflexieve ruimtes gericht op het stimuleren van dialoog tussen verschillende actoren.<sup>31</sup> Er zijn ook beschrijvingen van experimenten die gericht zijn op het aanpassen van het toezicht in de richting van narratief verantwoorden, zoals binnen systeemtoezicht en het toezicht op netwerkzorg.<sup>32</sup> Ook deze initiatieven zijn gericht op het ophalen van verschillende perspectieven en het samen in gesprek gaan over de kwaliteit van dienstverlening.

Tot slot heeft de omslag naar narratieve verantwoording in potentie ook zijn weerslag op toezichthouders zelf. Een draai naar meer narratieve vormen van verantwoording vraagt ook dat de toezichthouder zijn eigen verhaal over de maatschappelijk waarde van zijn toezicht voor het voetlicht kan brengen en daar verantwoording over af kan leggen. Hier lijkt in de literatuur nog beperkt aandacht voor.

## Kritische reflecties op narratieve verantwoording

We zagen dat er een aantal voordelen aan narratieve verantwoording wordt toegekend en dat er in de praktijk op verschillende niveaus meer aandacht voor komt en ermee wordt geëxperimenteerd. Hoewel deze vorm van verantwoording mogelijk meer recht doet aan complexe situaties en ook andere voordelen heeft ten opzichte van andere vormen van verantwoording zoals we hierboven beschreven, zijn er ook kritische kanttekeningen te plaatsen.

Instrumenteel gebruik kan binnen narratieve verantwoording evenzeer als bij andere vormen van verantwoording een rol spelen. Zo laat sociologische literatuur zien dat het uitmaakt waar een verhaal verteld wordt en door wie het wordt gedeeld en hoe er vervolgens beteke-

23 K. Sion, J. Huijg, A. Scheffelaar, M. Heerings, J. Hamers, A.M. Pot, K. Luijckx & G. Westerhof, *Maak gebruik van verhalen voor kwaliteitsverbetering in het verpleeghuis*, Zorgvisie, 2 maart 2022.

24 H. Reinders, *Kwaliteit als ervaring*, Oud-Turnhout: Gompel & Svacina 2019.

25 M. Heerings, H. van de Bovenkamp, M. Cardol & R. Bal, 'Ask us! Adjusting experience-based codesign to be responsive to people with intellectual disabilities, serious mental illness or older persons receiving support with independent living', *Health Expectations* 2022, nr. 5, p. 2246-2254.

26 T. Abma, 'Werken met narratieven. Verhalen en dialoog als methoden voor praktijkverbeteringen', *Mens en Organisatie* 2006, nr. 3, p. 71-84.

27 Greenhalgh e.a. 2005.

28 TVP 2022.

29 TVP 2022; J. Berg, J. van Wijngaarden & L. Oldenhof, *Los maken wat vast zit. Evaluatie van het PRIO programma, gericht op het helpen van kwetsbare*

*Rotterdamers die vastlopen in het systeem*, Rotterdam: Erasmus School of Health Policy and Management 2022.

30 J. Kok, I. Wallenburg, I. Leistikow & R. Bal, 'The doctor was rude, the toilets are dirty. Utilizing "soft signals" in the regulation of patient safety', *Safety Science* 2020, nr. 104914.

31 S. Wiig, K. Aase & R. Bal, 'Reflexive spaces: Leveraging resilience into healthcare regulation and management', *Journal of Patient Safety* 2021, nr. 8, p. e1681-e1684.

32 A. Stoopendaal, *Al doende leren. Een essay over de experimentele zoektocht naar toezicht op zorgbesturing door de Inspectie voor de Gezondheidszorg*, Rotterdam: Erasmus University Rotterdam 2016; Grit, Chrifou, Stalenhoef & Braspenning 2022.

nis aan wordt gegeven.<sup>33</sup> Het emotionele appèl dat uitgaat van verhalen kan daarbij instrumenteel worden ingezet om bepaalde politieke doelen te bereiken.<sup>34</sup> Een belangrijke vraag is daarom: ‘What are the stakes, and for whom, in the crafting and mobilization of storytelling?’<sup>35</sup>

Daarnaast kunnen verhalen complexe situaties verhelderen, maar ook verbloemen.<sup>36</sup> Van der Scheer en Stoopendaal lieten bijvoorbeeld zien dat verhalen op zo’n manier kunnen worden ingezet in verantwoordingsprocessen dat ze reflectie en leren juist tegenwerken omdat ze zodanig worden opgepoetst dat ze het zicht op complexe praktijken eerder verbloemen dan verrijken.<sup>37</sup> Het gevaar is dan dat het narratief ten dienste komt te staan van ‘een goednieuwsshow’. Dit laat zien dat hoewel verhalen meer ruimte geven om aandacht te besteden aan de complexiteit van publieke dienstverlening dan cijfers, er bij het vertellen van een verhaal eveneens keuzes worden gemaakt. Een verhaal vertellen is keuzes maken tussen wat voorop komt te staan.<sup>38</sup> Deze keuzes worden zowel door de verteller gemaakt als door onderzoekers of toezichthouders die deze verhalen hertalen in onderzoek of toezicht.<sup>39</sup> Ook narratieve verantwoording is daarmee selectief. Een belangrijk gevaar daarbij is dat bepaalde aspecten die niet in taal te vangen zijn, worden weggepoetst: ‘This qualitative fallacy points out a kind of blindness that also follows qualitative explorations if they neglect aspects of life that resist being represented in linguistic, hermeneutic, and narrative structures’.<sup>40</sup>

Ook kunnen mooie pogingen tot narratieve verantwoording op andere manieren instrumenteel worden toegepast waardoor het potentieel ervan teniet kan worden gedaan. Een sterk voorbeeld van hoe narratieve verantwoording vormgegeven kan worden is het kwaliteitskader van de gehandicaptenzorg, zo laten drie evaluaties zien.<sup>41</sup> Maar zelfs dit kwaliteitskader, dat voorschrijft dat zorgteams op het werk moeten reflecteren, geeft aanleiding tot ‘afvinkgedrag’. De verantwoording betreft dan

het aantal keren waarop een team in deze organisatie gerefleeteerd heeft, in plaats van de inhoudelijke opbrengst van die reflectie.<sup>42</sup>

Behalve het instrumenteel gebruik van narratieve verantwoording behoeft ook de performatieve werking van verhalen aandacht. Verhalen sorteren net als cijfers effecten die het sociale handelen sturen.<sup>43</sup> Daarom is reflectie op welke verhalen verteld worden en onderdeel worden van narratieve verantwoording van belang. Wanneer bepaalde verhalen blijvend worden herhaald en dominant worden ten koste van andere, kan dit aandacht voor verschillende perspectieven, belangen en interpretaties verhinderen.

## Conclusies

Op basis van de literatuur zien we dat narratief verantwoord in potentie knelpunten van huidige verantwoordingspraktijken kan oplossen doordat er meer recht kan worden gedaan aan complexe dienstverlenende praktijken. Het kan ook bijdragen aan vermindering van de ervaren regeldruk. Niet omdat deze manier van verantwoording geen tijd kost, maar wel doordat narratieve verantwoording sterk is gekoppeld aan leren en verbeteren en daarmee functioneel wordt gemaakt. Kern van narratieve verantwoording zou wat ons betreft gezamenlijke interpretatie en reflectie moeten zijn. Cijfers kunnen een belangrijk onderdeel van deze reflecties zijn, wanneer er aandacht besteed wordt aan de verhalen achter de cijfers (wat laten deze cijfers precies zien, wat blijft buiten beeld en welke duiding moeten we daaraan geven). Het debat over narratief verantwoord is daarmee geen debat van cijfers versus verhalen, maar zou ook moeten gaan over het verbinden daarvan.

Door het relationele karakter van narratieve verantwoording gericht op reflectie op en verbeteren van bestaande praktijken past deze manier van verantwoording goed bij wat Bovens en Schillemans duiden als het cybernetisch perspectief op verantwoording; verantwoording gericht op leren.<sup>44</sup> De auteurs identificeren daarnaast het democratisch perspectief (gericht op volksovereiniteit, democratische controle) en het rechtsstatelijk perspectief (tegenaan van machtsconcentratie en corruptie). Tezamen vormen deze drie perspectieven een groter, abstracter belang, namelijk dat van publieke legitimiteit. Idealiter dient verhalende verantwoording niet alleen ter lering maar geeft zij ook inzicht in de manier waarop publieke belangen zijn geborgd.

In dit artikel besteden we ook aandacht aan de kritische kanttekeningen die bij narratieve verantwoording kunnen worden gemaakt. Ook deze nieuwe vorm van verantwoording kan instrumenteel worden ingezet om

33 M. Mäkelä, S. Björninen & L. Karttunen, ‘Dangers of narrative: A critical approach to narratives of personal experience in contemporary story economy’, *Narrative* 2021, nr. 2, p. 139-159; F. Polletta & N. Redman, ‘When do stories change our minds? Narrative persuasion about social problems’, *Sociology Compass* 2020, nr. 4.

34 M. Mäkelä, ‘Lessons from the dangers of narrative project: toward a story-critical narratology’, *Tekstualia* 2018, nr. 1, p. 175-186; D. Stone, *The policy paradox: the art of political decision making*, New York: W.W. Norton & Co 2012.

35 S. Fernandes in: Mäkelä 2018, p. 184.

36 Baker 2019.

37 W. van der Scheer & A. Stoopendaal, *Kleurrijke zorg. Sectorbeeld Gehandicaptenzorg 2017*, Erasmus Centrum voor Zorgbestuur 2018.

38 F. Nobbe & N. Holwerda-Mieras, *Story design. Het geheim achter een strategisch ijzersterk verhaal*, Amsterdam: Boom 2017.

39 T.D. Bøe, B. Bertelsen, I.B. Larsen & A. Topor, ‘A qualitative fallacy: Life trapped in interpretations and stories’, *Qualitative Research* 2023, nr. 3, p. 509-844.

40 Bøe e.a. 2023, p. 4.

41 Van der Scheer & Stoopendaal 2018; W. van der Scheer & A. Stoopendaal, *Spiegelbeeld kwaliteitskader gehandicaptenzorg 2018: Reflectie vanuit meerdere perspectieven*, Rotterdam: Erasmus Centrum voor Zorgbestuur 2020; M.J. Schifflers, M. Kuiper & M. van der Spek, *Samen voor Sectorontwikkeling*, Utrecht: USBO 2021.

42 Van der Scheer e.a. 2017.

43 Reinders & Nazarowa 2021, p. 49-50; Polletta & Redman 2020.

44 M.A.P. Bovens & T. Schillemans, *Handboek Publieke Verantwoording*, Den Haag: Boom Lemma uitgeverij 2009.

vooropgezette doelen te bereiken, ze kan situaties verbloemen in plaats van verrijken, en binnen narratieve verantwoording vinden evenzeer reducties plaats die het handelen sturen. De kritische reflecties bij narratieve verantwoording hebben implicaties voor alle perspectieven op verantwoording. De vraag welke verhalen ertoe doen en wie er mee mag praten in processen van narratieve verantwoording heeft bijvoorbeeld zowel gevolgen voor wat er geleerd wordt als voor machtsverhoudingen. Hetzelfde geldt voor de manier waarop verhalen 'verteld' kunnen worden. Naast talige methodes zouden daar ook meer visuele methodes aan kunnen worden toegevoegd om de diversiteit aan verhalen te verbreden. En als verhalen instrumenteel worden ingezet wordt er noch geleerd noch kan er controle worden uitgeoefend op publieke dienstverlening. Het is daarom van belang om deze nieuwe toezichtpraktijken ook kritisch te volgen en te leren hoe ze op zo'n manier kunnen worden ingericht dat het potentieel ervan kan worden behaald.

Toezicht is al lange tijd niet alleen maar gericht op het voorkomen van maatschappelijk ongewenste effecten via controle van en handhaving op vaste kaders en normen. Er is steeds meer aandacht voor waardegedreven toezicht waarin maatschappelijke waarde het uitgangspunt vormt voor de toezichthouder, die op basis daarvan de focus voor toezicht en de toezichtactiviteiten bepaalt.<sup>45</sup> In het licht van deze verschuiving in werkwijze is de opkomst van verhalende vormen van verantwoording een kansrijke ontwikkeling. Verhalen (inclusief de verhalen achter de cijfers) zetten aan tot reflectie op wat 'het goede' is en hoe daar te komen. Tegelijkertijd brengt de opkomst van narrativiteit voor de toezichthouder ook serieuze uitdagingen met zich mee, met name in het licht van onafhankelijk toezicht. Zoals Reinders en Nazarowa het verwoorden: 'Het is mooi dat professionals en bestuurders leren van de praktijkverhalen die ze elkaar vertellen, maar als het gaat om de publieke verantwoording van kwaliteit door een instelling, is het van belang dat die verhalen kloppen, dan wel betrouwbaar zijn'.<sup>46</sup> Daarvoor is narratief werk nodig, ook van de toezichthouder.

Om narratieve verantwoording een legitieme manier van verantwoording te maken is daarom continu aandacht nodig voor hoe en welke verhalen worden opgehaald, welke verhalen welke plek krijgen in het verantwoordingsproces en op welk niveau, hoe keuzes daarin worden gemaakt, hoe verhalen gaandeweg worden hereld en daarmee vertaald en hoe hiervan wordt geleerd en verbeterd. Als beoordelaar van verantwoordingsinformatie – in de vorm van verhalen en cijfers – vraagt dit van toezichthouders veel van het eigen reflexieve en relationele vermogen. In de RUN-studie (*Reflexive regu-*

*lation Using Narrative methods*) gaan cliënten, dienstverleners, toezichthouders en andere betrokken partijen met elkaar in gesprek om op basis van verhalen van mensen die gebruikmaken van publieke diensten te reflecteren op de publieke dienstverlening en hoe deze te verbeteren, waarin de toezichthouder niet meer de maat neemt, maar de aanjager is van de reflectie.<sup>47</sup>

45 I.P. Leistikow, A.M. Pot & R. Bal, 'Value Driven Regulation and the role of inspections. Commentary to: Hovlid E, Husabø G, Teig IL, Halvorsen K, Frich JC. Contextual factors of external inspections and mechanisms for improvement in healthcare organizations: A realist evaluation', *Social Science & Medicine* 2022, Apr;298:114872, <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2022.115170>, p. 308.

46 Reinders & Nazarowa 2021, p. 21.

47 Zie projectwebsite: [www.eur.nl/eshpm/onderzoek/het-eigen-verhaal-als-basis-voor-toezicht](http://www.eur.nl/eshpm/onderzoek/het-eigen-verhaal-als-basis-voor-toezicht); Pot 2022.