

BIJLAGE

Van Raadswerkgroep: Loudy Nijhof, Cor van Verk en Jan-Willem Boersma
Aan Commissie Sociale Leefomgeving
Datum 1 september 2021
Kenmerk -
Betreft Visie van doelsturing naar opgavematig, adaptief besturen

Raadsgriffie

Spuiboulevard 300
DORDRECHT
T 078 770 85 50

Contactpersoon

D.G.H. van Poppel
T 06 - 3884 0052
Edgh.van.poppel@dordrecht.n

Op 7 juli 2021 heeft de commissie Sociale Leefomgeving een raadswerkgroep samengesteld om de themabijeenkomsten Afbakening Jeugdhulp en Positie zorgvragen inwoners in het zorgdomein (Jeugdhulp, Wmo e.d.) voor te bereiden. Deze raadswerkgroep is tweemaal bijeen gekomen om deze themabesprekingen vorm te geven.

Dit memo is bedoeld om de raads- en commissieleden Sociale Leefomgeving inhoudelijk mee te nemen in de visie van doelsturing naar opgavematig, adaptief besturen.

Visie van doelsturing naar opgavematig (adaptief) besturen

Overheden, maar ook veel andere organisaties, sturen op doelen. Feitelijk worden daarvoor doelen (al dan niet op basis van wetten) vertaalt naar o.a. (Q)ualiteitseisen en KPI's waarop producten kunnen worden ingekocht.

Enmaal ingekocht, komt monitoring (en contractmanagement) op gang, evenals een stroom verantwoordingsdata (in feite metingen) die de basis is voor informatievoorziening in de inkooporganisatie en naar B&W en Raad. Samen met P(rij) is daarmee de vergelijking met sturen van productie compleet.

Door velen is al opgemerkt dat deze wijze van inkopen en besturen van het sociaal domein (waaronder ook jeugdzorg/hulp) niet passend is. Een [voorbeeld](#). De kern van de kritiek is dat kwaliteit van zorgproducten (in feite diensten) niet zinvol meetbaar is. Dat gegeven leidt tot 3 andere inzichten:

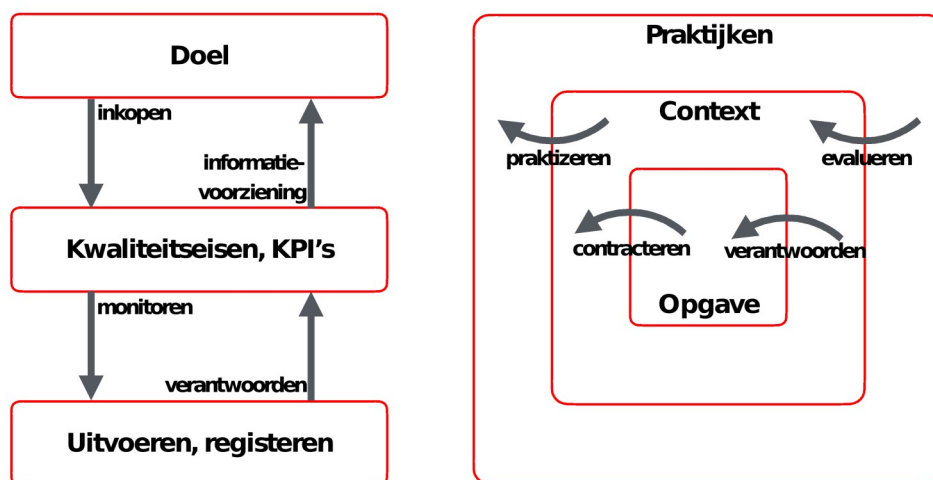
- Zorgdiensten bestaan naast een productiecomponent (PxQ) uit een interactie tussen mensen en betekenis voor mensen en maatschappij. De productiecomponent kunnen we meten. Dat heet **koude** data, maar de interactie (tussen hulp/zorggever en cliënt/gezin/jongere/kind) en de betekenis (helpt het, wat levert publiek geld op) niet. Zie <https://4vitae.nl/is-kwaliteit-van-diensten-te-meten/>.
- De interactie en betekenis kunnen wel **zichtbaar** worden gemaakt met behulp van **warme data** en **vertelde ervaringen** van cliënten en medewerkers. Zie <https://4vitae.nl/wat-is-warme-informatie/>
- Zolang de informatievoorziening aan B&W en de Raad niet zowel op koude **als** op warme informatie is gebaseerd, ontstaat er **geen zicht op de praktijk(en)** en **ook geen inzicht in de doelmatigheid van de besteding van publieke middelen**.

Op basis hiervan is 4vitae onlangs gestart met een serie over het ontwikkelen van een solide beleidstheorie voor de **besturing** van het sociaal domein / jeugdhulp. <https://4vitae.nl/doelsturing-opgavematig-besturen/>.

In de eerste twee delen [Van bedoeling naar opgave](#) en [Van opgave naar opgaven](#) wordt het begrip opgave geïntroduceerd en gebruikt om uit te leggen hoe die de basis kan zijn voor de contractering tussen opdrachtgever (gemeente) en opdrachtnemers (aanbieders).

Beide stukken zijn vrij wetenschappelijk en theoretisch en deel 3 t/m 5 moeten nog verschijnen. Daarom beschrijven we hieronder een en ander kort en bondig aan de hand van onderstaande figuur:

Doelsturing versus opgavematig besturen **4**vitae



Links staat de doelsturingpraktijk zoals we die gewend zijn. Van boven naar beneden zien we beleidsdoelen, inrichting en uitvoering met daartussen acties en informatie/verantwoordingsprocessen.

Rechts zien we dat de overheid/gemeente niet bovenaan staat (sturen) maar binnenin het systeem (net als een bestuurder in een auto). Deze manier van "tekenen" laat mooi zien dat de gemeente onderdeel is van de samenleving en de zorguitvoering. Ze is gesprekspartner van alle aanbieders die in de context zitten (en allemaal een andere context). De gemeente koopt niet in, ze contracteert (dat wil zeggen dat er zaken worden **beoogt** die niet in cijfers zijn vast te leggen).

Omdat te kunnen doen is het nodig om een **opgave** vast te stellen. Voor de jeugdwet is die samen te vatten als "kinderen en jongeren zo thuis mogelijk te laten opgroeien". Voor de WMO is dat "mensen een inclusief leven te laten leiden" en voor de langdurige zorg "mensen tot bestaan laten komen, iedere dag weer". Dit zijn zogenaamde **evalueerbare** beschrijvingen. Natuurlijk spelen prijs, kwaliteit en hoeveelheid nog steeds een rol, maar de balans tussen (zorg)productie en mens/maatschappij verschuift richting die laatste.

De aanbieders gaan vervolgens vanuit die opgave praktiseren. Ze zijn bezig in praktijken waar ook gezinnen, familie/netwerk, onderwijs, sportclubs, wijkagent, enzovoort deel uitmaken. Door hen daarover te laten vertellen (dus idealiter in plaats van het huidige clientervaringsonderzoek) en de betekenis daarvan voor hen te laten "duiden" in de vorm van vragen over hun verhaal ontstaat de warme data en narratieve informatie die nodig is om zicht te krijgen op de praktijk. Wat de (bedoelde én onbedoelde) effecten zijn van zorg/hulp op het leven van deze mensen en waar het besteden van publiek geld maatschappelijk toe leidt.

Dit geheel heet **narratief evalueren**. Het is daarbij belangrijk te beseffen dat daarin ook de productie en economische kant (koude data, wat kost dit) wordt meegenomen.

Het resultaat van narratief evalueren is dat de **bedoeling** zichtbaar wordt. De bedoeling is (en dat is anders dan vaak gezegd wordt) wat het systeem **daadwerkelijk doet** in het leven van mensen, voor de werkbeleving / (de)motivatie van werknemers en qua financiële / economische uitwerking. Belangrijk daarbij is dat ook de wisselwerking tussen aanbieders (dus het **zorglandschap**) in beeld komt. Dat is veel nuttiger dan “de prestaties” van een individuele aanbieder of de effecten van een (zorg)product.

Dat geheel (de balans tussen helpt het, wat doet het met mensen/maatschappij en is het economisch) is vervolgens het gespreksonderwerp tijdens verantwoordingsdialogen. Die kunnen leiden tot aanpassingen in de opgave, in de contractering, in het beheer van de praktijken. Belangrijk daarbij is dat ook **externe** ontwikkelingen in de maatschappij en de **invloeden** daarvan expliciet kunnen worden besproken. Zo ontstaat namelijk verbinding tussen wat er in de maatschappij speelt en democratische besluitvorming.

PS: het is ondoenlijk om in twee tot drie pagina's alle mogelijk vragen te ondervangen c.q. beantwoorden. De essentie is dat besturen vanuit opgaven, gecombineerd met narratief evalueren zicht geeft op de daadwerkelijke effecten van de besteding van publieke middelen. Daardoor ontstaat een gelijke informatiepositie tussen aanbieder en inkoper én tussen B&W en Raad. Een informatiepositie die zowel de koude **als** warme kant van het sociaal domein bestrijkt. Daarmee wordt **besturen** ervan (op zogenaamde wilskeuzen: welke maatschappij willen wij zijn met zijn allen) voor het eerst in de geschiedenis echt mogelijk.

PPS: Wellicht ten overvloede. Bij opgavematig besturen spelen inkoop, monitoring, meten en sturen nog steeds een rol, maar die rol bestaat naast contracteren, praktizeren, evalueren en (maatschappelijk) verantwoorden. Er komt **balans** tussen sturing en besturing.