



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Beleidsuitvoering als verhaal

Wagenaar, H.

### Citation

Wagenaar, H. (1998). Beleidsuitvoering als verhaal. *Bestuurskundige Berichten*, 13(4), 10-13.  
Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234183>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234183>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# Beleidsuitvoering als Verhaal

H. Wagenaar

Sinds een jaar of vier houd ik mij intensief bezig met de rol van verhalen in het openbaar bestuur.

Zoals zo vaak in de wetenschap is die belangstelling bij toeval ontstaan. In mijn geval min of meer als het bijproduct van mijn dissertatie-onderzoek. Ik deed midden jaren tachtig onderzoek naar de onbedoelde gevolgen van het zgn. de-institutionaliseringbeleid in de Verenigde Staten. Dat beleid omvatte een doelbewuste poging van de federale overheid om de rol van de traditionele inrichting in de behandeling van psychiatrische patiënten terug te dringen. De behandeling zou beter, en vooral goedkoper, kunnen plaatsvinden in ambulante klinieken en opvangcentra in de wijken. Helaas bleek al snel dat veel van de patiënten die uit de inrichting werden ontslagen voor verdere ambulante zorg, spoedig terugkeerden naar de inrichting; soms wel tien of twaalf keer per jaar. Dit stond bekend als het draaideurfenomeen. In mijn onderzoek probeerde ik meer te weten te komen over de achtergronden van dit psychiatrische recidivisme.

Als onderdeel van het onderzoek interviewde ik psychologen en maatschappelijk werkers in de inrichting. De street level bureaucrats van de inrichting zou je kunnen zeggen. De mensen die dag in dag uit verkeerden met de patiënten op de afdelingen. Vaak vroegen ze me na het interview of ik zin had om mee te gaan lunchen in een nabijgelegen eethuis. Tijdens de lunches viel het me op dat ze elkaar voortdurend verhalen zaten te vertellen over het werk in de inrichting. Wat me het meest trof was dat die verhalen zo anders van toon en inhoud waren dan de vele beleidsnota's die ik had gelezen in de loop van mijn onderzoek en de gesprekken met de inrichtingsdirectie of met ambtenaren van de stad Chicago, de plaats waar ik mijn onderzoek verrichtte. Dat waren zonder uitzondering formele, systematische verhandelingen over het

psychiatrie-beleid in de stad in de ons zo vertrouwde taal van beleidsdoelstellingen, de incidentie van bepaalde diagnostische categorieën, implementatie strategieën, budget-items, executive orders, en evaluatie-onderzoeken. De verhalen van mijn lunchgenoten daarentegen waren kleurrijk, meeslepend, vaak aangrijpend; bevolkt met de larger than life karakters van individuele patiënten en psychiaters, met extremen van goed en kwaad en doordrenkt met de tragiek van het leven aan de onderkant van de grootstedse samenleving. In die verhalen figureerde de verteller dikwijls als de benarde held die zich teweer wist te stellen tegen de willekeur van de inrichtingsdirectie of die er na schier bovenmenselijke inspanningen in slaagde om een bepaalde patiënt te helpen. Wat me vooral trof was de vanzelfsprekendheid van die verhalen. Iedereen die bij die lunches aanwezig was kon ze vertellen en beschikte over een heel reservoir aan gelijksoortige verhalen. Kennelijk vervulden die verhalen een functie voor de aanwezigen. Ik vermoedde dat de inrichtingswerkers door het vertellen van verhalen de spanningen afreageerden die het werken met zo'n moeilijke en hopeloze populatie met zich meebracht. En vorm van katharsis met andere woorden. Hoe dan ook, ik merkte bij mijzelf dat ik begon uit te zien naar de lunches; haast nog meer dan naar de officiële interviews.

Aanvankelijk was het niet meer dan een boeiende ervaring die ik opborg tezamen met de interviewprotocollen en de overige documenten, nadat ik het onderzoek had voltooid en gepromoveerd was. Maar niet lang daarna las ik een artikel over de groeiende belangstelling voor verhalen in allerlei wetenschappelijke disciplines zoals de

geschiedschrijving, de psychologie, de rechtwetenschappen, en zelfs de medische wetenschap. Die belangstelling was komen overwaaien uit de literatuurwetenschappen waar verhalen al sinds de dagen van Aristoteles werden bestudeerd als een afzonderlijk genre. Uit die literatuur over verhalen in die verschillende disciplines bleek dat verhalen veel meer functies vervulden dan alleen een kathartische. Artsen vertelden bijvoorbeeld verhalen om een goede diagnose te kunnen stellen (Hunter, 1991). Mensen die net gescheiden waren vertelden verhalen om betekenis te geven aan de ramp die hen was overkomen (Riessman, 1990). Historici schrijven hun bevindingen graag in verhalende vorm op om een coherente, afgeronde interpretatie van een bepaald tijdvak te kunnen geven (White, 1981). Kinderen vertellen in sommige situaties verhalen om een oplossing te vinden voor een moreel dilemma (Day, 1991). Het vertellen van verhalen, zo bleek, is zo oud als de mensheid zelf. De beroemde psycholoog Bruner stelt zelfs dat er twee fundamenteel verschillende manieren van denken zijn; twee paradigmatische, niet tot elkaar te herleiden manieren om menselijke ervaringen te ordenen: een logisch-wetenschappelijke en een verhalende of narratieve (Bruner, 1986)

Wat behelst die verhalende, narratieve manier van denken nu eigenlijk? En wat is de relevantie ervan voor één toegepaste wetenschap als de bestuurskunde? Voor een antwoord op die vragen gaan we opnieuw te rade bij Bruner. In één van zijn artikelen zegt hij, in een prachtige zinsnede, dat verhalen zich bewegen "in a landscape of action". Een omgeving van handelen en actie. Om te begrijpen wat hij daarmee bedoelt moet je je mentaal verplaatsen in de situatie van een contactambtenaar, bijvoorbeeld zo'n inrichtingswerker, of een bijstandsambtenaar of politieagent. Wat hun werk bovenal kenmerkt is de verplichting om iets te doen: een beslissing te nemen over een bijstands aanvraag, iemand al dan niet te arresteren, een geagiteerde patiënt onder dwang medicatie toedienen, of wat dan ook. Dat lijkt vanzelfsprekend, maar je moet je

realiseren dat zulke ambtenaren altijd een tekort aan informatie hebben, dat de situatie fundamenteel onvoorspelbaar is (mensen zijn nu eenmaal grillig), dat ze onder grote tijdsdruk werken, en dat ze achteraf kunnen worden afgerekend op hun beslissingen. Dat brengt een behoorlijke dosis onzekerheid en emotionele spanning met zich mee. Daarbij komt dat veel situaties waarmee contactambtenaren zich geconfronteerd weten forse morele dilemma's bevatten. Dat wil zeggen, er zijn in sommige situaties voor de ambtenaar goede redenen om iets niet te doen (bijvoorbeeld geen arbeidsongeschiktheidsuitkering verstrekken omdat er geen aanwijsbare oorzaak van de klachten is) en er zijn even goede redenen om iets wel te doen (bijvoorbeeld wel die uitkering verstrekken omdat de klachten van die mevrouw reëel zijn en die mevrouw betrouwbaar en serieus over komt.) Voor zulke dilemma's bestaan geen afdoende oplossingsalgoritmen.

In zulke situaties, zo blijkt uit ons onderzoek, vervullen verhalen een onmisbare functie. Om dat te begrijpen moet ik iets zeggen over de aard van verhalen. Elk verhaal heeft een plot. Een plot moet je zien als een handelingsverloop met een begin, een midden, en een noodzakelijke afronding. Door het plot heeft een verhaal altijd iets overtuigends en ontkoombaars; iets van "zo moet het gegaan zijn en niet anders". De lezer of toehoorder heeft het niet direct in de gaten, maar elk verhaal is in feite zo geconstrueerd dat het onlosmakelijk verbonden is met zijn conclusie. Je zou kunnen zeggen: eerst is er de conclusie en dan het verhaal. Alle elementen van een verhaal zijn erin opgenomen om de conclusie te ondersteunen. In alledaagse verhalen bestaan die elementen vooral uit de details van de situatie. Een verhaal is nooit abstract. Allerlei concrete details worden zo gerangschikt dat ze onmiskenbaar leiden naar de conclusie. (Voor een goed voorbeeld verwijs ik naar het geval van de Somalische vrouw dat ik beschrijf in mijn artikel in *Beleid & Maatschappij*. (1997: 7-20)) een verhaal is daarmee altijd een constructie; een doelbewuste, betekenisvolle, en functionele representatie van een stukje alledaagse

werkelijkheid. Volgens de beleidswetenschapper Roe vervult een verhaal voor een ambtenaar enigszins de functie van een landkaart (Roe, 1994). Wie een verhaal heeft weet niet alleen welke richting hij op moet, maar heeft tevens een rechtvaardiging voor de eenmaal ingeslagen weg.

Nu zou iemand gemakkelijk kunnen tegenwerpen dat een verhaal daarmee een nogal gratis karakter krijgt; dat de verdenking ontstaat dat verhalen een rechtvaardiging achteraf vormen van lichtvaardig genomen besluiten of ondoordachte handelingen. Dat gevaar is in zoverre niet zo groot omdat een verhaal altijd gericht is op een publiek, en voor een deskundig publiek is niet elk verhaal zo maar acceptabel. Een verhaal moet plausibel en overtuigend zijn, en wat een verhaal plausibel en overtuigend maakt zijn allerlei stilzwijgende regels, gewoonten en conventies waarmee het publiek zonder dat het zich daarvan rekenschap geeft, vertrouwd is. Veel verhalen tijdens de lunches in Chicago bijvoorbeeld gingen over patiënten die zich onrechtmatig, door het simuleren van symptomen, toegang hadden verworven tot de inrichting. Maar de conclusie dat een patiënt simuleerde werd nooit lichtvaardig getrokken. (Daarvoor waren de consequenties voor de patiënt te zwaar.) Aan de eventuele conclusie "deze patiënt simuleert" ging de presentatie en weging van talloze sprekende details vooraf en werden er andere gelijksoortige verhalen verteld die licht konden werpen op het geval dat onderwerp van discussie was tijdens de lunch. ("Jouw verhaal lijkt op een geval dat ik een paar maanden geleden meemaakte .... etc. Nee, dit is toch anders want .... etc.") Op gelijksoortige wijze kan een bijstandambtenaar ook niet zomaar met elk verhaal aankomen om een beslissing te rechtvaardigen. Zijn of haar verhaal wordt afgezet door collega's en chefs tegen de gangbare morele categorieën van onze samenleving, tegen wat juridisch gebruikelijk of geboden is, tegen wat gebruikelijk is in de organisatie, en tegen algemene principes van menselijkheid.

De afgelopen jaren heb ik met een aantal studenten bijstandsmaatschappelijk werkers en

verzekeringsgeneeskundigen geïnterviewd. Naar mijn oordeel kan een exploratie van de rol van verhalen in het openbaar bestuur alleen maar op vruchtbare wijze worden uitgevoerd indien het is gebaseerd op nauwgezet empirisch onderzoek. Daarbij vroegen wij deze ambtenaren om te vertellen, aan de hand van concrete cliënten, welke beslissingen zij hadden genomen over het al dan niet toekennen van een uitkering. Die interviews zijn we momenteel aan het analyseren. Een van onze oogmerken daarbij is het achterhalen op welke wijze morele oordelen een rol spelen bij zulke beslissingen. Van de resultaten doe ik op dit moment verslag in een Engelstalig boek.

Het onderzoek naar verhalen gaat op dit moment verschillende kanten op. Samen met Rogier Hartendorp, een doctoraalstudent van de Erasmus Universiteit, exploreer ik wat de mogelijkheden zijn van een zgn. prosodische analyse van verhalen. Het uitgangspunt bij een prosodische analyse is dat de structuur van het verhaal niet bepaald wordt door inhoudelijke categorieën, maar door ritme, klemtoon, verschillen in toonhoogte, metrum e.d. De eerste resultaten zijn bijzonder veelbelovend. Een andere ontwikkeling is ons onderzoek naar de relatie tussen het verwerven en genereren van nieuwe kennis in organisaties en het vertellen van verhalen.

Volgens recente theorieën over kennisverwerving berust een groot deel van het functioneren van organisaties op informele, stilzwijgende kennis - know how zoals het in de literatuur wordt genoemd. (Cook & Brown, 1998). Een onbeantwoorde vraag in dit onderzoek is hoe de leden van een organisatie erin slagen om op deze informele, stilzwijgende kennis op doeltreffende wijze aan elkaar over te brengen. Ons onderzoek suggereert dat verhalen waarschijnlijk een belangrijke communicatiemedium vormen in dit verband. Mathilde Meijers, aio binnen ons departement, onderzoekt in hoeverre deze stelling klopt voor het functioneren van beleidsnetwerken in complexe beleidsvraagstukken.

Literatuur:

- Bruner, J. (1986), *Actual Minds, possible worlds.* Harvard University Press, Cambridge

- Cook, J.N., J. Brown (1998), *Bridging Epistemologies*, Manuscript.
- Day, J.M. (1991), "The moral audience: on the narrative mediation of moral "judgement" and moral "action"". *New Directions for Child Development*, 54.
- Hunter, K.M. (1991), *Doctor's stories: The narrative structure of medical knowledge.* Princeton University Press, Princeton.
- Riessman, C.K. (1990), *Divorce talk: Women and men make sense of personal relationships.* Rutgers University Press, New Brunswick.

- Roe, E. (1994), *Narrative policy analysis, theory and practice.* Duke University Press, Durham.
- Wagenaar, H. (ed.)(1997), "Beleid als fictie. Over de rol van verhalen in de bestuurlijke praktijk." *Beleid & Maatschappij*, XXIV, 1.

Henk Wagenaar  
 Werkzaam bij het departement bestuurskunde in Leiden

advertentie



**Zoekt u duurzame kwaliteit?**  
 Het adres voor het borduren van:

*U vindt ons in het pand van de Dampschep!*

- relatiegeschenken
- promotieartikelen
- bedrijfskleding
- gewoon voor de gezin

schoolstraat 7d-2225 KM-Katwijk - tel/fax: 071-4074263  
 (zie plattegrond) buslijn 41 stopt 100 meter bij ons vandaan

