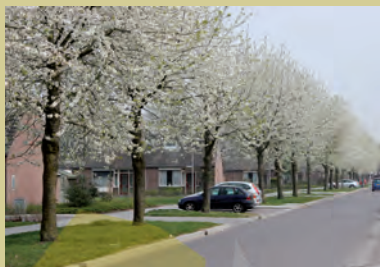


Aanspreken en verbinden

Een hedendaagse kijk op de lerende overheid



Aanspreken en verbinden

Een hedendaagse kijk op de lerende overheid

Op verzoek van Provinciale Staten van Limburg heeft de Zuidelijke Rekenkamer in 2014 onderzoek gedaan naar de provincie Limburg als lerende organisatie. Het onderzoek bevat een analyse van vijf geselecteerde projecten en de wijze waarop de provincie daaruit lessen heeft getrokken. Daarnaast besteedde de rekenkamer in haar onderzoek in meer algemene zin aandacht aan de provincie als lerende organisatie. Hiervoor organiseerde zij onder meer rondetafelgesprekken met vertegenwoordigers van bestuur, ambtelijke leiding en organisatie.

Als bijlage bij haar onderzoeksrapport presenteert de rekenkamer een verslag van het gesprek dat zij voerde met professor dr. M.J.W. (Mark) van Twist. Mark van Twist is hoogleraar bestuurskunde, decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en buitengewoon lid van het College van de Algemene Rekenkamer. Met zijn langjarige ervaring als bestuurskundig onderzoeker en adviseur beschikt hij over een uitgebreide kennis van leren door overheden. Het gesprek met Mark van Twist vond plaats op 23 april 2014 in het gebouw van de NSOB aan het Lange Voorhout in Den Haag.

Eindhoven, juli 2014

“Vanochtend had ik een ontmoeting met de Australische hoogleraar John Alford. Het gesprek ging over coproductie van beleid. Een belangrijk onderwerp omdat overheden vandaag de dag hun beleid alleen nog maar in samenwerking met andere partijen vormgeven en realiseren. Je praat dan over netwerken, verbondenheid en interdependentie. Dat heeft allerlei interessante consequenties, ook voor de manier waarop je naar het fenomeen lerende organisatie kijkt. Alford heeft daar mooie voorbeelden van. Zo hebben we het over the Melbourne Fire Department gehad en de vraag hoe je kunt vaststellen of een brandweer zijn werk goed doet en leert van zijn ervaringen. Dat leverde een mooie discussie op met onze staf en studenten. Allereerst over de vraag wat eigenlijk de opdracht van de brandweer is. Je zou kunnen zeggen: zo snel mogelijk ter plekke zijn om branden te blussen. Maar als je de materie een slag dieper doordenkt, kom je natuurlijk bij heel andere zaken uit zoals preventie. Maar zelfs als het om alleen succesvol uitrukken en branden blussen gaat valt het opereren van de brandweer niet op zichzelf te zien. Voor een succesvolle brandweer is het nodig dat burgers snel een uitbraak kunnen melden, dat locaties toegankelijk zijn, dat er aansluitingen zijn op het waterleidingnet, dat andere hulpdiensten niet in de weg lopen, dat vergunningen goed zijn verleend. Wat de brandweer doet, daar is een hele wereld voor nodig. Dus ook als je wilt dat de brandweer het beter doet, moet je eerst het omliggende netwerk in beeld brengen en beseffen hoe dat netwerk het opereren belemmert of bevordert. Het wordt overigens nog inge-

wikkelder als je bedenkt dat een brandweer er niet alleen is om te blussen, maar vooral ook om bosbranden – een van de grootste gevaren in de deelstaat Victoria – te voorkomen. Dat betekent aandacht voor onderwijsprogramma's, voorlichting, het brandveilig maken van terreinen. Leren is hier niet iets van de brandweer als organisatie maar van een omvangrijk coproducerend netwerk."

Paradigma's

"Bestuurskundig vind ik het interessant om dit soort zaken te duiden in termen paradigma's. Het eerste, meer klassieke paradigma van denken over bestuur is sterk juridisch ingekleurd. Daar hoort een opvatting over leren bij die aansluit bij wat in de literatuur omschreven wordt als *Traditional public administration (TPA)*. De vragen die hierbij horen, zijn: 'Hoe moet de overheid worden ingericht, wat zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, hoe zit de formele structuur in elkaar?' In dat paradigma is leren een kwestie van het juridisch steeds beter regelen van het staketsel waarbinnen de overheidsorganisatie functioneren moet.

Dit paradigma is opgevolgd door een vorm van denken die wel wordt aangeduid als *New public management (NPM)*. Dat is niet zozeer een juridische, maar veel meer een economische manier van denken over bestuur, waarbij organisaties worden afgerekend op de eigen resultaten en output. Leren staat hier voor beter presteren, voor meer doen voor hetzelfde geld. De vraag die hierachter

vandaan komt in termen van leren is: hoe prikkelen we organisaties tot een toegenomen productie?

Ingegeven door het besef dat een organisatie als de brandweer zich eigenlijk niet alleen laat beoordelen op de eigen prestaties en bevoegdheden is dit type denken op zijn beurt weer opgevolgd door een paradigma dat in de vakliteratuur aangeduid wordt met *New public governance (NPG)*. Dat paradigma gaat veel verder dan met een loeiende sirene over de weg racen op weg naar een volgende brand om te blussen en richt zich, om bij ons voorbeeld te blijven, nadrukkelijk op de vraag wat onder brandpreventie verstaan moet worden en wie er nog meer nodig is dan de brandweer om dat te helpen realiseren. Leren wordt hier een netwerkaangelegenheid die niet goed vanuit de opdracht van slechts een organisatie te realiseren valt.

En als je nu kijkt naar wat vandaag de dag de participatiesamenleving, zelfredzaamheid of 'eigen kracht' heet, dan gaat de invulling van leren nog een stap verder. Dat is eigenlijk een vierde paradigma, het *Societal Resilience (SR)* of maatschappelijke veerkracht paradigma. Daarin wordt voor leren niet alleen naar de netwerken gekeken waar de overheidsorganisaties zèlf in zitten, maar wordt ook breder gekeken naar de rolverdeling en rolvervulling door burgers en bedrijven, en de netwerken die voor hen van belang zijn – soms buiten het blikveld van de overheid.

Afhankelijk van het paradigma dat je hanteert, heb je ook een heel andere kijk op leren. In het traditionele Public Administration paradigma is leren antwoord geven op de vraag of alles goed is geregeld en wat er in formele zin eventueel nog beter kan: 'Zijn de regels en procedures op orde, zijn de verantwoordelijkheden fatsoenlijk belegd, is dat vastgelegd in protocollen, zijn daar heldere schema's en organogrammen voor gemaakt?'

In het paradigma van New public management is leren vooral een kwestie van steeds beter economisch presteren: zo goed mogelijk je werk doen als organisatie, kijken of de *incentives* goed zijn ingeregeld, of er deugdelijke contracten zijn afgesloten, of de informatie asymmetrie is opgeheven. Leren wordt in dat paradigma vooral een kwestie van economische prikkels.

In het perspectief van New public governance is leren niet voorbehouden aan één organisatie, maar iets dat in het netwerk als geheel plaatsvindt. Dat maakt het overigens ook tot een veel ingewikkelder concept. Want dan gaat het er niet om of een ambtenaar of een provincie iets van een afzonderlijk project heeft geleerd binnen het eigen werkproces, maar om de vraag hoe dat alles in het netwerk verweven is geraakt en op welke manier lessen zich binnen dat netwerk verspreiden.

Als je daar dan vervolgens ook nog eens burgers en bedrijven bij betreft, krijg je te maken met zaken als open data, *wisdom of crowds*, zwermgedrag, sociale media.

Dat zijn volstrekt andere leerconcepten dan: ‘we deden het één, we staan op het punt om iets anders te doen en we onderzoeken of dat een verbetering is’. Dan gaat het niet langer om de vraag of wij als overheid wel goed hebben geleerd, maar of de samenleving ruimte heeft gekregen om dat leren op eigen kracht vorm te geven. Dan gaat het dus om ‘leren leren’ en om het benutten van de kracht en kennis die al aanwezig is in de samenleving. Vandaar dat dit laatste paradigma wel aangeduid met wordt met termen als *societal resilience* of maatschappelijke veerkracht.”

Netwerken

“Wat een lerende overheid is, hangt dus heel erg af van het beeld dat je daarbij voor ogen hebt. Het is te makkelijk om de overheid voor te stellen als een menselijk wezen dat leert omdat hij door voortschrijdend inzicht steeds intelligenter wordt. Die opvatting over leren past bij de eerste twee paradigma’s. Ik vind dat leren veel meer te maken heeft met de dynamiek tussen de ‘vernetwerkte’ partijen die op zeker moment allemaal betrokken zijn bij een kwestie. Dus niet: vorig jaar blusten we tien branden en omdat we nu efficiëntere aanrijroutes hebben, doen we er dit jaar elf. Of: vorig jaar deden we een project, daar hoorde deze begroting bij en nu gaan we het efficiënter doen. Of: dit waren onze bevoegdheden en we gaan na of we die wel goed hebben vastgelegd. Dat noem ik hygiëne op een minimaal niveau. Onvoldoende om iets echt te begrijpen. Veel belangrijker vragen zijn: ‘Was de verwevenheid van de organisatie in het

netwerk wel goed vormgegeven, was de betrokkenheid van partijen en de toelevering van kennis en kracht van buiten wel op een fatsoenlijke manier georganiseerd?' In mijn kijk op leren gaat het over aanspreken en verbinding maken.

En natuurlijk, ik weet ook wel dat als er ergens een probleem ontstaat en er geen protocol in de la ligt, dat dan Leiden in last is. Als blijkt dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet scherp zijn belegd, dan gaan we onmiddellijk regelingen en procedures maken. Dat werkt, tot het moment dat het zich tegen je gaat keren en het pervers wordt. Dan is het niet langer iets dat bedoeld is om van te leren, maar om je achter te verschuilen. En zit daarmee het echte leren dus in de weg.

Procedures die bedoeld waren om leerervaringen vast te leggen, worden daarmee een manier om dekking te verschaffen: 'Ik heb me keurig gehouden aan de regels en de voorwaarden, dus wat is het probleem?' Als het die kant opgaat, wordt de organisatie ingeperkt tot één enkelvoudige entiteit met als enige opgave: 'Hebben wij het goed gedaan?' En wij is dan: ik de ambtenaar, ik met mijn afdeling, ik met mijn organisatie. 'Heb ik mijn bestuur goed bediend?' 'Zijn wij daar goed uitgekomen?'

Het viel me op bij een van de projecten die de rekenkamer heeft onderzocht, dat er vanuit de organisatie blijkbaar was aangegeven: 'We hebben eigenlijk niks geleerd'. De argumentatie daarvoor was: het is gewoon goed gegaan, het verliep in lijn met de regels, het vol-

deed aan de vereisten, we bleven binnen het budget, als er vragen over waren hebben we die keurig opgelost en het was ook redelijk efficiënt. Dat zijn manieren van leren die passen binnen het juridische denken van het traditionele

Public administration paradigma of hoogstens in het op efficiency gerichte economische denken van het New public management. Het is veel minder leren in het vernetwerkte denken dat past bij New public governance. Waarbij je je steeds weer afvraagt of je wel 'publieke waarde' hebt gerealiseerd - om een term te gebruiken van de Harvard hoogleraar Mark Moore. Dat is bij heel veel trajecten uit beeld verdwenen of - beter gezegd - nooit goed in beeld gebracht. 'Wat is nu eigenlijk de achterliggende publieke waarde die we hebben willen realiseren? Hebben we daar voldoende aan bijgedragen?' Dat is niet hetzelfde als: 'Heb ik gedaan wat mij was opgedragen', 'Heb ik mij aan de regels gehouden', 'Heb ik mijn opdracht uitgevoerd?'"

Verbinding

"Als je geen verbinding weet te leggen tussen verschillende dossiers, dan mis je het bredere perspectief. De cultuur die dit vraagt, is van buiten naar binnen denken. Proberen om niet alleen vanuit de eigen opgave de vraag te stellen of je je werk goed hebt gedaan, maar een veel bredere oriëntatie op de maatschappelijke opgave en de relatie tussen dossiers. 'Heb ik de verbinding gezocht? Heb ik de grenzen daarvan voldoende verkend?' Het interessante is, dat als je dat doet, je vaak tot een ander

oordeel komt.

Ik heb in de loop der jaren veel praktijksituaties onderzocht. En dan zie je dat deze manier van leren vrijwel altijd onderliggend is. Ik ken de wereld van de woningcorporaties, ik ben voorzitter van de raad van toezicht van een groot ziekenhuis, ik heb veel onderzoek gedaan naar onderwijsinstellingen. Instellingen die door een toezichthouder worden beoordeeld. Wat de toezichthouder hier lange tijd deed, was alleen kijken of er goed gepresteerd werd door de instelling zelf. Dan ging men bijvoorbeeld na of het onderwijs wel goed was geregeld. Maar als je net iets breder kijkt, zie je dat wat in de school gebeurt ook afhangt van de kwaliteit van het bestuur.

Ook het gebouw waar men in zit kan verschil maken voor de onderwijskwaliteit. Als een gebouw lekt en niet goed is warm te stoken, kunnen de extra kosten die hiermee gepaard gaan weglekken uit het onderwijsproces.

Belangrijk is daarbij dat de gemeente - die voorwaarden-scheppend is op dit terrein - allerlei dingen kan doen die aan het onderwijsproces in de weg zitten. Je moet dus niet alleen naar de onderwijsopbrengsten zelf kijken, maar ook naar een hele set andere zaken in de omgeving daarvan. Dat lijkt allemaal heel logisch, maar toch werkte de toezichthouder jarenlang op een andere manier.

Wat de onderwijsinspectie nu aan het doen is - en dat is een vorm van leren - is ook het omliggende netwerk steviger in kaart brengen. Maakt bijvoorbeeld de gemeente het wel mogelijk dat er goed onderwijs wordt gegeven? Hoe zit het met de betrokkenheid van de ouders? Want

ouders moeten vanuit de school ook een plek krijgen bij de beoordeling van de kwaliteit die wordt geleverd; noem het een vorm van maatschappelijke democratie. Een overheid die wil leren leren, zal dus veel dieper moeten kijken naar het samenstelsel van partijen en het netwerk dat om de instelling heen is georganiseerd. Een herkenbaar fenomeen is daarbij dat als er sprake is van succes, we *credit claiming* zien. Dan zegt de organisatie: dat komt door ons. En als er sprake is van falen, dan zie je juist *blame shifting*. Dan zeg je als instelling dat het de schuld van de omgeving is. In het vernetwerkte leren waar ik het over heb, zal dit spel altijd aan de orde zijn. Daar zul je je dus toe moeten verhouden.”

Aanspreekbaar

“Dat geldt overigens niet alleen voor instellingen die onder toezicht staan, maar ook voor de auditor of evaluator zelf. Een auditor of evaluator die zelf niet wil leren, zegt: ‘Het is allemaal heel eenvoudig, de organisatie moet bepaalde dingen doen en daar rekenen we haar gewoon op af’. Een intelligente auditor of evaluator snapt heel goed dat er sprake is van vernetwerkte processen en dat succes of falen moeilijk precies te attribueren is. Toch doen we het – bijvoorbeeld in een rekenkamer context - omdat we vinden dat er aanspreekbaarheid moet zijn. En dat je moet proberen – hoe moeilijk dat ook is – om zo precies mogelijk vast te stellen wat de bijdrage is die de overheid heeft geleverd aan de realisatie van publieke waarde. Het een sluit het ander niet uit. Je kunt wel doen alsof het allemaal eenvoudig is, maar daarmee maak je

het nog niet eenvoudig.

Ik kan me de tegenwerping vanuit overheidsorganisaties goed voorstellen: we zijn bezig met complexe samenwerkingsverbanden, we zitten met allerlei partijen aan tafel, het rendement van onze gezamenlijke investeringen is pas over een aantal jaren zichtbaar. Allemaal juist, maar dat is niet het einde van het verhaal. Het vormt wat mij betreft het startpunt van het nadenken over leren en over aanspreekbaarheid. Want aanspreekbaarheid en accountability veranderen niet op het moment dat je zegt: iedereen draagt bij.

Nog even terug naar het wat schematische voorbeeld van de brandweer. Uiteindelijk, als de brandweer niet als opgave heeft om zo snel mogelijk ter plekke te zijn en een brand te blussen, maar - veel intelligenter - om te voorkomen dat er branden ontstaan en ervoor te zorgen dat als er wel branden zijn er zo weinig mogelijk schade ontstaat, dan ontslaat ze dat op geen enkele manier van hun verantwoordelijkheid, als er toch een brand uitbreekt en het vuur uitslaat. Want ze moeten nog steeds zorgen dat er geblust wordt, al is hier wel een intelligentere redenering nodig.

Wanneer een bestuurder dan na verloop van tijd constateert dat er door deze aanpak minder branden zijn, zou hij kunnen concluderen dat de financiering van de brandweer teruggeschroefd kan worden. Daardoor wordt het gesprek ingewikkelder, maar tegelijkertijd ook veel interessanter. Ik ben op dat punt het idee van de eenvoud-

dige oplossingen voorbij. Sommige zaken zijn lastig, maar dat maakt het wel zo leuk. En als je goed kijkt, zie je dat dit vernetwerkte en missie gedreven leren bij de overheid op verschillende plaatsen langzaam gestalte krijgt.

Neem het voorbeeld van de auditors en accountants, een beroepsgroep die graag werkt met zogenaamde *control frameworks*. Daarmee beschik je over een model aan de hand waarvan is vast te stellen of een feitelijke situatie al dan niet normconform is. Onder twee voorwaarden is dat goed te doen: de normen moeten helder en eenduidig zijn, en dat geldt ook voor de vaststelling van de feiten waarop je het oordeel baseert. Dat blijkt in de praktijk vaak buitengewoon lastig. Feiten zijn niet altijd helder; er is sprake van ambiguïteit. En ook de normen zijn niet altijd eenduidig. Dat noemen we ambivalentie. Het zijn typische *wicked issues*. Ergens een gezaghebbend oordeel aan verbinden is dan minder een kwestie van vinkjes zetten en meer een kwestie van een goed gesprek. Maar dat gesprek kan wel streng en stevig zijn.

Dat zit elkaar echt niet in de weg, zo wordt ook in deze beroepsgroep inmiddels breed erkend.

Nu is de overheid juist een omgeving waar dat strenge maar stevige gesprek zeker niet vanzelf goed van de grond komt. En dat is ook het punt als je de overgang maakt van het juridische en economische naar het meer politicologische en sociologische idee van leren. Dat vraagt andere vormen van hygiëne. Je kunt dat cultuur

noemen, in mijn taal is dat het organiseren van *checks and balances*. Kritische tegenspraak. Foucault spreekt over *Paresia*: de moed om tegen te spreken en tegenspraak te ontmoeten.

Ik maak in dat verband graag een onderscheid tussen de onderstroom en de bovenstroom van verantwoording. De bovenstroom van verantwoording is altijd bedekkend en welwillend. Daar horen noties bij, als: 'Natuurlijk ben ik voor tegenspraak'; 'Iedereen is voor leren'; 'Iedereen wil graag verantwoording afleggen'. Maar de onderstroom is: 'Klets maar raak'; 'Ik doe er niks mee'; 'Als het uitkomt, zeg ik niks'. De kunst is om onderstroom en bovenstroom op een andere manier met elkaar te verbinden. Ik ben ervan overtuigd dat in organisaties waar mensen bang zijn om tegengesproken te worden, de tegenspraak niet zozeer verdwijnt maar juist de kop opsteekt in een andere vorm, namelijk die van verzet en obstructie. Je zou vormen willen vinden om dat te voorkomen. Een lerende organisatie, daar zit geïnstitutionaliseerde tegenspraak in. Dat kan via de eigen mensen, via een rekenkamer, of via externe inbreng bij een bepaald onderwerp – met al het schurend ongemak van dien.

Daarbij gaat het altijd over drie niveaus: het toelaten van nieuwe stemmen, dus andere partijen; het toelaten van nieuwe inhoud, dus het verbinden met andere agenda's en het zoeken naar nieuwe regels, dus bijvoorbeeld het niet langer belonen of juist bestraffen van bepaald gedrag. Om het plat te zeggen: wie, wat, maar ook hoe."

Tegenspraak

“Heel vaak zie je dat mensen bestraft worden als een bestuurder of leidinggevende wordt tegengesproken. Misschien moet je daar afspraken over maken. Ik ken voorbeelden waarbij geldt: ‘Naar buiten toe houden we onze mond, maar intern organiseren we wel steeds een sessie waarin we elkaar stevig de waarheid zeggen. Dat alles onder het motto: beter nu en binnen dan later en buiten, in het volle licht van de camera. ‘In huis wil ik tijdig tegenspraak, want anders krijg ik het op een gegeven moment via de band toch wel voor mijn kiezen’, zo luidt dan de gedachte. Bestuurders zijn intelligent genoeg om te begrijpen dat ze beter binnenshuis dan buitenshuis kritiek kunnen genereren. Daar moet je dan wel vormen voor scheppen.

Maar er is nog meer. Dan kom je op het domein van de participatiesamenleving en zaken als zwermgedrag, *wisdom of crowds* en sociale media. Dan kijk je veel breder en gebruik je ook andere kennisbronnen. Om een concreet voorbeeld uit de zorg te geven. Hoe gaat het nu in het algemeen, als je wilt weten wat de kwaliteit van zorg is? In het klassieke model van leren ga je na wat de performance van een ziekenhuis is en of de dokter zijn werk goed doet. Belangrijk, maar goed om te weten is ook of onnodige medische handelingen wel worden voorkomen. En meer productie is in die zin zeker niet hetzelfde als beter.

Het laatste paradigma van leren, dat van de maatschappelijke veerkracht, biedt in dat opzicht nog een heel andere invalshoek. Dat verlegt de aandacht naar zelfredzaamheid, eigen kracht, het vermogen om zelf regie te nemen over het zorgproces. Een interessant voorbeeld in dat kader vind ik open data en ook Zorgkaart Nederland. Dat is een initiatief van patiëntenorganisaties waarmee men de kwaliteit van de zorg inzichtelijk wil maken en cliënten wil helpen bij de keuze van een zorgaanbieder. Een soort *Zoover* dus waar mensen informatie over een arts krijgen en bijvoorbeeld kunnen lezen of hij zich misschien als een hork gedraagt. En of hij wel of geen tijd neemt voor een gesprek. Dan krijg je wel duizend reacties op één arts. Zo ontstaan er allerlei beelden over hoe artsen zich gedragen en hoe een ziekenhuis wordt beleefd. Belevingsinformatie, iets waar wij als professionals veel minder gemakkelijk een plekje aan geven, maar die als het gaat om kwaliteit van dienstverlening hele interessante dingen laat zien.

De Algemene Rekenkamer is in dat kader bezig met de vraag of open data tot een efficiënter maar ook effectiever zorggebruik zou kunnen leiden. Daarvoor wordt medische informatie aan GEO-data gekoppeld zodat bijvoorbeeld inzichtelijk kan worden waar mensen met een rughernia geopereerd worden of juist fysiotherapie krijgen. En waar je combinaties ziet van operaties en fysiotherapie. Als er in de buurt van een ziekenhuis veel artsen zitten die graag opereren, dan vinden daar mogelijk ook meer operaties plaats. Wat nu als je constateert dat

in regio's waar weinig specialisten zijn ook minder geopereerd wordt en meer fysiotherapie wordt voorgeschreven? En wat als je die gegevens zou koppelen aan zaken als hersteltijd, terugkeer van klachten en kosten van zorg. Die koppeling van andersoortige data levert mogelijk hele interessante inzichten op. Niet alleen vanuit het juridisch, het economisch en het netwerkperspectief, maar juist ook vanuit de beleving en het zelfbewustzijn van de patiënt zelf."

Bescherming

"Mensen maken het verschil. Dat is een cliché, maar daarom niet minder waar. Dat betekent wat mij betreft dat bestuurders moeten 'voorleven' wat ze willen. En daar kom ik terug op mijn notie van bovenstroom en onderstroom. Bij de overheid zien we vaak een bovenstroom van wellevendheid en loyaliteit. Een fatsoenlijke manier van omgaan met elkaar. Als we vragen wie er tegen een lerende organisatie is, zul je weinig opgestoken vingers zien. Als je vervolgens vraagt wie er tegen kritische tegenspraak is, vindt iedereen dat dat moet kunnen. Tot het moment dat het ingewikkeld wordt. Dan zegt een ambtenaar tegen een minister: 'Ik denk dat we dat niet moeten doen'. Waarop de minister antwoordt: 'Fijn dat ik dat gehoord heb' en vervolgens doorgaat met zijn plannen. Dan zeg je het misschien nog een tweede keer, maar de minister volgt toch zijn eigen koers. Moet je het dan nog een keer zeggen? Voor je het weet, word je dan aan de kant geschoven. Foucault heeft het over de moed om tegen te spreken. Daar hoort onlosmakelijk de moed bij

om tegenspraak te ontvangen. Dat zijn geen vrijblijvende zaken, dat zijn ingewikkelde vragen die over macht en positie gaan. Je moet daar een zekere bescherming voor hebben. Daarom hebben we rechters in onze samenleving een onafhankelijke positie gegeven. Daarom hebben wij rekenkamers ook institutioneel verankerd. Dat is één aspect: positie. Maar het is ook professionaliteit. Het is ook het vermogen om met rechte rug te zeggen: 'Hier sta ik en dit ben ik'. Dat zijn lastige, identiteitsgebonden kwesties.

Zeker als een bestuurder afwijkt van een ambtelijk advies. Je kunt zo'n vraagstuk om te beginnen juridisch benaderen. En op dat niveau kun je zeggen dat dit het prerogatief van de bestuurder is. Vervolgens kun je zeggen dat de ambtenaren intern dienstbaar zijn aan hun bestuurders. Maar als je dan als bestuurder een ander besluit neemt, mag je daar voor in het dossier wel een argumentatie verwachten. De bestuurder hoeft niet naar buiten toe uit te leggen dat wordt afgeweken van een ambtelijk advies, maar intern moet dat in het dossier wel worden gemotiveerd en beargumenteerd.

Vanuit een organisatie gebonden economisch perspectief gezien kan een besluit misschien niet voor de hand liggen, terwijl dat op het niveau van een netwerk vervolgens wel het geval kan zijn. Mogelijk heeft er een uitruil met een ander onderwerp plaatsgevonden, op basis van bepaalde coalities die gevormd zijn. Dan kan het bijvoorbeeld juist als handig beschouwd worden om tegen een

ambtelijk advies in een bepaald besluit te nemen. Daar kan ik allemaal mee leven. Maar daar hoort dan in termen van verantwoording aan de buitenwereld nog iets anders bij. Uiteindelijk gaat het altijd over de inzet van belastinggeld, over de realisatie van publieke waarde. Waar niet alleen ondernemingen in het netwerk van profiteren, maar de samenleving als geheel mee te maken heeft. Dan zou mijn idee zijn: slim opereren in een politiek-bestuurlijke context wordt wel begrensd door wat aan de maatschappelijke omgeving nog uit te leggen valt.

Soms zie je ook dat wel de aanloop tot beleid wordt genomen, maar dat de uitvoering stopt. Na verloop van tijd wordt er dan opnieuw beleid geformuleerd en ook dat komt niet echt van de grond. Je zou op het eerste niveau kunnen zeggen dat dan sprake is van hardleersheid. Maar je zou ook kunnen zeggen: misschien zijn de lessen die eerder getrokken zijn wel niet helemaal goed geweest. Misschien passen die niet bij de complexiteit van de beleidspraktijk. Dat zijn twee verschillende vormen van duiding. In de literatuur wordt beklemtoond dat je eerst moet nadenken en dan pas dingen doen. Maar wij weten op grond van praktijkervaring dat je soms eerst iets moet proberen en dat je pas daarna al doende leert. Ik heb er in die zin begrip voor dat er met een rapport soms weinig gebeurt als de portee is: eerst nog beter nadenken. Ik zie soms hele dikke en intelligente rapporten, maar als ze daar dan niks mee doen, dan zegt dat ook iets over het rapport zelf en over de landing ervan. Ik ben weten-

schapper en ik wil graag dat de kennis die je mee helpt ontwikkelen, dat daar iets mee gebeurt. Daarom schrijf ik zelf ook essays. Die hebben andere stijkenmerken dan een wetenschappelijk artikel. Er is wel onderzoek gedaan naar hoeveel mensen gemiddeld een wetenschappelijk artikel lezen. Dat zijn er pakweg anderhalf. Daar schrijf je dan een heel artikel voor en ben je een half jaar mee bezig. Als je iets wilt bereiken moet je dus ook over de landing nadenken en over de vraag wat er gebeurt met de lessen die je trekt.”

Moraliteit

“Op zich lijkt het me heel goed als een organisatie zich verantwoordt over de manier waarop ze lessen trekt en die verantwoording onderwerp van het gesprek maakt. Dat je een bestuurder vraagt: ‘U heeft een aantal trajecten gedaan, er zijn lessen uit getrokken, hoe zijn die in het beleid verwerkt?’ Dan heb je dus een dialoog als onderdeel van een dynamische verantwoording. Het grote risico dat ik zie, is dat er een juridische of formalistische uitweg wordt gezocht en er bijvoorbeeld een nieuw protocol komt met een verplichte bedrijfsvoeringparagraaf. Dat werkt dan volgens mij juist weer niet.

Mijn invalshoek hiervoor zou zijn: hoe hou je de verantwoording over het leren leren levendig? Voor alles moet je voorkomen dat het deel wordt van een checklist, van een vinkjeslijst: heb je nog gekeken naar dit, heb je dat nog beoordeeld, hup, afvinken en dat hebben we dan weer gehad. Terwijl het levendig houden van het leren

daaruit bestaat dat je daar een goed en kritisch gesprek over hebt, dat er een dialoog over is vormgegeven. Er moet ergens een tegenkracht zijn georganiseerd en die tegenkracht moet op stem gebracht worden door een kritisch advies, een rekenkamer of iemand anders die het vermogen heeft de macht de waarheid te zeggen: 'speaking truth to power', om met Aaron Wildavsky te spreken. En dus iemand die - de abstractie voorbij - het gesprek kritisch aangaat.

Ik heb onderzoek gedaan naar de problemen bij de schoolgemeenschap Amarantis¹. Toen dat rapport gepresenteerd werd, begon de minister het gesprek met de onderwijssector over de noodzaak van een moreel kompas. Wat was daarbij de achterliggende gedachte? Je kunt op twee manieren leren van de casus Amarantis. De eerste is deze: er zaten gewoon een stel schurken, die hebben zich niet aan de regels gehouden en zichzelf verrijkt, met bijvoorbeeld een veel te duur kantoor op de Zuidas. Dan is je conclusie: die schurken moeten weg en we scherpen de regels aan. Dan maak je een uitgebreide set aan nieuwe voorschriften, waar je vervolgens aan toetst en ben je met een soort reinigingsritueel van alle

¹ Zie daarvoor o.a. het essay: *Amarantis, het verhaal achter een vertraagde val*; NSOB, 2013. Het essay kwam mede tot stand vanuit onderzoek dat de Denktank van de NSOB heeft uitgevoerd in opdracht van de Commissie Onderzoek Financiële Problematiek Amarantis, die de governance rond deze onderwijsinstelling heeft onderzocht. Amarantis wordt in dit essay benut als casus voor bredere lessen over governance in de verschillende semipublieke domeinen.

problemen af. Heel makkelijk voor de sector, heel geruststellend voor de samenleving en eigenlijk plezierig voor iedereen. Het complot is immers ontdekt en de schurk onthoofd. En de werkelijkheid kan gewoon vrolijk doorgaan. Hartstikke mooi.

Dat is maar één verhaal. Het andere verhaal is veel ingewikkelder. Ik had er met Martin van Rijn hier aan het Lange Voorhout een gesprek over, voordat hij staatssecretaris werd, was hij voorzitter van de onderzoekscommissie. Ik vroeg hem: 'Kun jij nu garanderen dat zoiets in de raden van toezicht waar je zelf deel van uitmaakt nooit zal gebeuren?' Je hebt een gesprek met de voorzitter van je raad van bestuur en die zegt tegen je: 'Het gaat inderdaad niet zo goed, maar we hebben het lek in ieder geval boven.' Dat is de taal die ze dan gebruiken: 'De lijken zijn uit de kast, morgen wordt alles beter'. Dan zit je daar en kom je drie maanden later weer langs. Het is helaas alleen maar erger geworden. Maar, zo zeggen ze tegen je: 'De weg omhoog is nu echt ingezet'. En dan weer drie maanden later - want als raad van toezicht is dat zo ongeveer je vergaderfrequentie - precies hetzelfde verhaal. Voor je het weet ben je een jaar verder en is de organisatie langzaam onderuitgegaan. Laat ik eerlijk zijn, het had mij ook kunnen gebeuren denk ik wel eens.

Dan is het niet ineens één schurk die dingen mis doet, maar dan is het iets dat in het systeem zelf zit. Dat kun je ook niet met regels en procedures afvangen. Dat raakt aan je eigen moreel besef en de missie gedreven betrok-

kenheid bij de organisatie. Je bent commissaris maar je doet er daarnaast nog talloze andere dingen bij. Zoveel tijd heb je niet. Je kunt niet op de stoel van de bestuurder gaan zitten. Je moet ook een beetje vertrouwen hebben, maar als dat nou niet helemaal goed gaat, wat gebeurt er dan? In plaats van dat je simpel zegt: 'Voldoet het aan de regels?', krijg je een heel ingewikkeld ethisch en moreel gesprek. Maar hoe vaak voer je zo'n gesprek? Ga maar na voor de Raad van Commissarissen of Raad van Toezicht waar je zelf in zit. Hoe vaak vraag je nou echt aan je bestuurder of aan je collega toezichthouder: 'Laten we eerlijk zijn, weet je zeker dat in onze organisatie alles in orde is, heb je echt alles gezegd wat ik moet weten?' Juist als het echt spannend wordt en als het nodig is om elkaar kritisch aan te spreken is dat moeilijk. Ruimte maken voor een indringend gesprek op dergelijke 'moments of truth'. Dat vind ik getuigen van het echte, diepgaande leren.

Kritisch gesprek

Dat is ook het onderwerp van het rapport van Femke Halsema². En inmiddels worden er in het onderwijs maar ook in bijvoorbeeld de zorg en de volkshuisvesting allerlei bijeenkomsten georganiseerd over toezicht op instellingen waarbij steeds ook de moraliteit deel van het gesprek is.

² Commissie Maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht in de semipublieke sector: *Een lastig gesprek*; september 2013

Wat je op dat punt dan de overheid zou kunnen aanbevelen? Het belangrijkste is het idee dat leren niet uitmond in een vinkje, maar in een kritisch gesprek. Maar ik voel wel aan hoe lastig dat is, want dan zit je weer met de bovenstroom en de onderstroom.

Je wil een kritisch gesprek dat niet vanzelf goed gaat. Bestuurders en professionals laten zich niet zo maar aanspreken, een hoogleraar van de universiteit ook niet. Dus dan zul je toch voor het evenwicht van het gesprek iemand moeten hebben die van dezelfde professie is of in ieder geval voldoende gezaghebbend is om de tegenspraak te kunnen invullen. Er moet wel gelegenheid voor zijn om dat netjes vorm te geven. Dat gesprek gaat niet alleen over regels, richtlijnen en randvoorwaarden. Het gaat met name over de inhoud van de professie, over de moraliteit.

Een belangrijke voorwaarde hiervoor is: bescherming en soms ook de beschutting creëren die nodig is voor leren en experimenteren. Bij de Algemene Rekenkamer deden we enkele jaren geleden onderzoek naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De IND was al talloze malen tot op de grond afgebroken. De organisatie was helemaal verziekt geraakt door de defensieve routines. Dus iedere keer als er weer een lading kritiek kwam dan was de verdediging: 'Zijn we al mee bezig', 'Hebben we al gedaan', en tegelijkertijd werden er treinwagons consultants naar binnen gereden. De organisatie werd daar niet beter maar juist slechter van. Dat kwam vooral omdat de IND in

de openbaarheid veel te hard werd aangevallen en door niemand in bescherming werd genomen.

De rekenkamer besloot toen - en dat was op zich vernieuwend - om een *twinning* aan te bevelen met een organisatie die het wel heel goed deed, de Sociale Verzekeringsbank. De gedachte was dat dat de benodigde beschutting zou bieden. Daarnaast zei de rekenkamer ook tegen de IND: 'Wij kijken drie jaar lang niet naar jullie organisatie, daarmee krijgen jullie hersteltijd en pas daarna komen we weer langs voor een stevig onderzoek'. Om te kunnen leren heb je ook een zekere beschutting nodig en die werd hiermee geboden. Je moet soms tijdelijk luwte aanreiken om dingen echt anders te kunnen doen.

Ik gebruik dit graag als voorbeeld van de wijze waarop leer- en veranderprocessen verlopen. Die gaan zelden rechtstreeks in een rechte lijn omhoog: van A naar B(eter). In plaats daarvan zakken we altijd eerst even door het ijs voordat de weg omhoog wordt ingezet en het echt beter wordt. En dan moet je dus wel weten op welk moment je als auditor of evaluator langskomt en een kritisch oordeel velt. Het bieden van tijdelijk beschutting is een voorwaarde om het verbetertraject voor het leren in gang te zetten. Ook al omdat het toch vaak een omkering van routines vraagt, het inregelen van andere werkprocessen, het creëren van nieuwe denkruimte.

Leren is meer dan kijken naar individuele projecten. Ik heb ook veel onderzoek gedaan bij gemeenten, bij-

voorbeeld voor de rekenkamercommissie van Enschede. Ik heb daar gekeken hoe het leren in en rondom projecten vorm krijgt.³ Het viel ons op dat het leren rond projecten hier vooral bedrijfsmatig was ingevuld. Wat je daar veel zag was dat men steeds verder ging met beheerssystemen als Prince 2. Die systemen worden gekenmerkt door een strikte projectbegrenzing. Daarmee kijk je niet naar een project in relatie tot een ander project, of naar de ene ambitie in relatie tot de andere. De begrenzing van het project is voor de beheersbaarheid vanuit organisatie perspectief wel handig, maar voor het leren in netwerken buitengewoon beperkend. Dus daar zitten heel veel ongemakkelijkheden in.”

³ *Een spel van grenzen* – Project- en procesmanagement bij de ontwikkeling en implementatie van grote, complexe gebieds(her)ontwikkelingsprojecten in Enschede; Rekenkamercommissie gemeente Enschede, maart 2009

Tot slot

“Uiteindelijk kom ik altijd uit op de eerder aangehaalde drie niveaus: WIE, WAT, HOE. Je kunt elkaar intern spreken over projecten. Maar wat er heel veel aan leren van organisaties in de weg zit, is dat je altijd met de *usual suspects* aan tafel zit. Het zijn bijna altijd dezelfde mensen die je tegenkomt. Heel veel leren bestaat eruit dat je de onverwachte ontmoeting weer een plek geeft en het schurend ongemak weet te waarderen dat daarbij hoort.

Dat je eens een andere partij ontmoet die niet zo vanzelfsprekend is. Het netwerk van een overheidsorganisatie is vaak te beperkt, teveel op de interne processen gericht en teveel ingegeven door bestaande routines.

Er is ook nog zoiets als responsiviteit als vereiste voor good governance, waarbij je ook burgers en bedrijven als afnemers van het beleid zult moeten vragen hoe zij er tegenaan kijken.

Als het gaat om het ‘Wat’, zie je vaak dat er alleen vanzelfsprekende agenda’s met elkaar verbonden worden. Dat terwijl je vanuit het idee van *Public value* niet alleen moet kijken of je de dingen goed doet, maar jezelf ook voortdurend moet afvragen of het wel de goede dingen zijn die je doet.

Wat het ‘Hoe’ betreft kun je momenten organiseren waarop je in de luwte met elkaar het gesprek aangaat. Je kunt daarbij ook uitgaan van de *wisdom of crowds* en een keer *crowdsourcing* inzetten.

Of gebruik maken van *social media*, al dan niet gekoppeld aan geodata en mash-ups op de kaart.

Op die drie manieren kun je heel veel ruimte maken om het echte leren mogelijk te maken. Ik vind dat een lerende overheid een overheid is die dit succesvol in haar repertoire inweeft.”

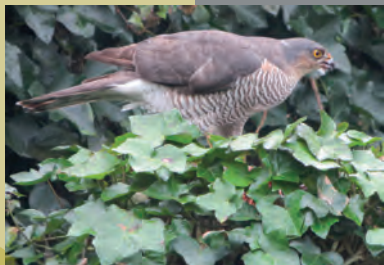
Colofon

Fotografie: Henk van den Berg, Oss

Vormgeving:

Henk van den Berg Creatieve Communicatie, Oss

Artikelen of delen daarvan mogen alleen uit deze publicatie worden overgenomen met bronvermelding en goedkeuring van de Zuidelijke Rekenkamer.



Postbus 2000
5600 CA Eindhoven
Keizersgracht 5
5611 GB Eindhoven
tel. 040 - 232 93 38
www.zuidelijkerekenkamer.nl

