Instrumenten voor een lerende overheid

De ster van de 'lerende organisatie' rijst hoger en hoger. Organisaties moeten 'leren om te leren'. Zij moeten hun kennis en begrip voortdurend vergroten om de concurrentie te slim af te zijn. Maar ook de overheid moet leren. Juist de publieke aard en bekostiging van overheidsorganisaties vraagt om een niet aflatend streven naar verbetering. In een samenleving die wordt gekenmerkt door toenemende complexiteit en veeleisendheid, lijkt een goed ontwikkeld leervermogen de enige garantie dat adequaat kan worden ingesprongen op maatschappelijke ontwikkelingen.

Dr. P. van der Knaap

De auteur is senior beleidsmedewerker bij de directie Begrotingszaken van het ministerie van Financiën. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel en bedankt Marike Bonhof en Hans van Tol voor hun bijdragen.

Door alle ophef over lerende organisaties dreigt echter een erosie van het begrip 'leren'. Zolang bestuurders en ambtenaren maar van hun fouten leren, is er niets aan de hand. Zo lijkt het althans. In dit artikel wordt een lans gebroken om het leervermogen van de overheid niet te luchtig op te vatten. Binnen overheidsorganisaties bestaat veel onvermogen tot en weerstand tegen vernieuwing. Wie leren wil bevorderen, of zelfs wil organiseren, doet er goed aan daar rekening mee te houden. Toch is het mogelijk om aanzetten tot leerprocessen te organiseren. Aan de hand van vier kwadranten van leerinstrumenten wordt een strategie geschetst waarmee een overheidsmanager het leervermogen van de overheid kan vergroten.

Leren: nog steeds een gouden concept?

Naar het voorbeeld van mensen moeten ook organisaties leren. Ieder schoolkind kan het! Leren is goed, leren moet. Er is waarschijnlijk geen ander concept dat op de werkvloer zo veel spontane en overwegend positief getinte reacties oproept. Wildavsky zei het ooit al: 'Learning is a golden concept. Everyone is for it!'

Het gevaar van al die positieve associaties is begripserosie. De term leren is aan inflatie onderhevig. Als leren alles is – een wondermiddel, een antwoord op al onze problemen – dan is het dus ook niks, een lege huls. Je ziet dat ook in de praktijk: leren wordt steeds vaker als een excuus-Truus, een gemakkelijke uitweg gebruikt. Vooral wanneer fouten aan het licht komen. Je hoort dan vaak: 'Ja, het was wel niet zo fraai allemaal – misschien zelfs wel een beetje dom – maar we hebben ervan *geleerd*. Vanaf nu zal het beter gaan.' Iemand die veel nadruk legt op leren, hoopt zichzelf daarmee in feite onschendbaar te maken.

Streven naar vooruitgang

Het is van belang om stil te staan bij het normatieve karakter van het begrip leren. Het gaat steeds om *verbetering*: door te leren wordt beleid verbeterd, neemt de doelmatigheid van de uitvoering toe en worden fouten in de toekomst voorkomen. En natuurlijk maakt de overheid fouten. Om misverstanden te voorkomen: ook ik denk dat een lerende overheid een goede zaak is. De publieke aard en taak – en het feit dat niet alleen de producten en diensten van de overheid, maar ook haar bedrijfsvoering uit belastingmiddelen worden bekostigd – vraagt om een constant streven naar vooruitgang.

Een lerende overheid laat zich dan ook definiëren als een overheid die voortdurend en met enig succes streeft naar verbetering van beleid en beheer. Het leervermogen van zo'n overheid bestaat uit de capaciteit om gegevens en informatie te verwerken en te benutten om bestaand beleid – maar ook beheer – kritisch te bezien en zonodig te verbeteren. Het doel van een lerende overheid is het bereiken van intelligente, betaalbare en bovenal steeds betere oplossingen voor taaie maatschappelijke problemen.

Eenvoudiger gezegd dan gedaan

Managers die tijdens een congres over de lerende organisatie enthousiast raken, komen echter vaak van een koude kermis thuis. In de praktijk blijkt

dat leren zich eenvoudiger laat prediken dan organiseren. Voor een belangrijk deel is dit probleem juist te wijten aan het gemak waarmee gesproken wordt over de lerende organisatie. Veel auteurs hoeden zich ervoor het concept leren te problematiseren. Een lerende organisatie wordt dan voorgesteld als een systeem waarbinnen kennis vrijelijk rondstroomt. Die kennisstroom hoeft vervolgens alleen te worden gemanaged en ziedaar: alles gaat beter!

Zo eenvoudig is het natuurlijk niet. Voor alle kennis geldt dat, voordat iets gekend kan worden, het eerst moet worden herkend, begrepen en aanvaard. In tegenstelling tot informatie is kennis opdoen iets dat creativiteit vereist: het moet door iedereen zelf worden ontwikkeld. Daarbij komt nog dat het ontwikkelen van nieuwe kennis vaak betekent, dat je afscheid moet nemen van oude denkwijzen en overtuigingen. Dit kost vaak moeite, vooral omdat mensen veel in hun bestaande kennis hebben geïnvesteerd. Leren vergt moed: de moed om fouten toe te geven en bestaande kennis en praktijken ter discussie te stellen. Meer dan informatieverwerking is leren dus een actief proces, dat veel van betrokkenen vraagt. En vaak op barrières stuit.

Leerproblemen

Anders dan het leren van een kind in de crèche, gaat veel leren binnen organisaties gepaard met de nodige pijn en moeite. Leren als volwassene houdt immers in dat je fouten moet toegeven en dat vertrouwde manieren van denken en doen obsoleet raken. Binnen organisaties leidt dat al snel tot dreiging. Leerprocessen gaan dan ook niet zelden gepaard met het gevoel dat je als bestuurder, ambtenaar of organisatie verantwoording moet afleggen over je doen en laten.

In het bestek van dit artikel voert het te ver om uitvoerig op de achtergronden en aard van leerproblemen van overheidsorganisaties in te gaan.[1] Kort gezegd komt het erop neer dat het ontbreekt aan kritische informatie of dat die informatie niet tot voldoende verbetering leidt. Of, als verbetering van bestaand beleid niet langer voldoende is, niet tot voldoende vernieuwing leidt. Daar kunnen ten minste vier redenen voor zijn.

Schema 1 Leerproblemen in organisaties

Leerprobleem	*Voorbeeld*
1 een organisatie beschikt niet over (voldoende) kritische informatie	het ontbreekt aan feedback-informatie over de effecten van het gevoerde beleid
2 bestaande kennis en handelwijzen leiden ertoe dat kritische informatie niet wordt opgemerkt, verkeerd wordt begrepen of op een behoudende wijze wordt geïnterpreteerd	er is sprake van een zekere 'blindheid' voor nieuwe fenomenen of informatie, van tunnelvisie of van het proberen op te lossen van een nieuwe probleem met bestaande instrumenten
3 kritische informatie wordt niet (voldoende) binnen de organisatie besproken	de neiging tot groepsdenken en 'defensieve routines': conflicten en onzekerheid worden vermeden door twijfel en kritiek niet bespreekbaar te maken
4 geleerde lessen worden niet opgeslagen in het institutionele geheugen van een organisatie	door het ontbreken van een goed archief of administratieve organisatie verdampt kennis bij het vertrek van iedere medewerker

Iedereen die in een organisatie werkt, zal deze problemen herkennen. Vooral de overheid is in de ogen van velen geen toonbeeld van lerend vermogen. Van Gunsteren stelde in dit verband al eens: 'Herhaald dom, inadequaat optreden van de overheid, terwijl diezelfde overheid herhaaldelijk en uitgebreid geconfronteerd is geweest met kritiek, duidt op een gebrekkig leervermogen van die overheid.'
Toch wordt er veel energie gestoken in methoden die het leervermogen van de overheid kunnen vergroten. Beleidsadvisering en -evaluatie zijn daarvan goede voorbeelden. Maar ook de voortdurende scholing en training van manager en medewerker, kennismanagement en het stimuleren van doelmatigheid met behulp van een balanced scorecard, benchmarking en kengetallen kunnen worden beschouwd als instrumenten die de overheid helpen leren. Hetzelfde geldt voor de organisatie van inspraak, het ontwikkelen van toekomstscenario's of zelfs het uitschrijven van een prijsvraag. Al deze initiatieven dienen uiteindelijk te leiden tot verbetering van het beleid en beheer van overheidsorganisaties. Zij kunnen daarmee als *leerinstrumenten* worden beschouwd. Zo zou beleidsevaluatie moeten voorzien in betrouwbare (feedback) informatie over de doeltreffendheid van een bepaalde beleidsmaatregel en biedt een goed archief de mogelijkheid om in het verleden gemaakte fouten in de toekomst te vermijden.

Leerinstrumenten in vier kwadranten

Het is zinvol om een onderscheid te maken tussen interne en externe leerinstrumenten. Interne instrumenten zijn binnen een organisatie vorm te geven, terwijl externe leerinstrumenten een organisatie van buitenaf tot leren kunnen aanzetten. Zonder volledig te willen zijn, kunnen daarbij vier kwadranten worden herkend.

Eerste kwadrant: interne leerinstrumenten

Interne leerinstrumenten als een goed archief, een bibliotheek of het gestructureerd binnenshuis uitwisselen van kennis en ervaringen (vergaderen) bestaan al zolang de mensheid zichzelf in organisaties organiseert. Goed beschouwd kan eigenlijk alles wat normaal gesproken bij een organisatie hoort, begrepen worden als instrumenten van leren. In dit artikel beperk ik me echter tot het domein van de kennisinfrastructuur. In dat verband kan nog wel worden gewezen op de toepassing van informatie en communicatietechnologie (ITC), interne auditing en de functie van research & development als ondersteuning van kennisintensieve bedrijfsprocessen.

Het belang van deze categorie instrumenten – het *eerste kwadrant* – lijkt zo vanzelfsprekend, dat velen haar over het hoofd zien als het gaat om het organiseren van leren. Zo besteden boeken over kennismanagement betrekkelijk weinig aandacht aan het belang van een goed ontwikkeld organisationeel geheugen: volstaan wordt met de opmerking dat kennis steeds sneller verouderd raakt.[2] Toekomstgericht leren overheerst. Het belang van een goed ontwikkeld geheugen en de lessen die we kunnen trekken uit de fouten van het verleden raken op het tweede plan.

Tweede kwadrant: externe leerinstrumenten

Met name beleidsevaluatie, maar ook het vragen van advies of het inhuren van expertise wordt traditiegetrouw beschouwd als middelen die de overheid van buitenaf kunnen doen leren. Externe leerinstrumenten zijn instrumenten van het *tweede kwadrant*. Ook externe auditing valt binnen deze categorie. Door een beslisser van betrouwbare informatie, van goed onderbouwde kritiek en adviezen te voorzien, mag een bijdrage aan het leervermogen van de overheid worden verwacht. Tot in de jaren tachtig ging men er zonder meer van uit dat verregaande rationalisering een voldoende voorwaarde zou (moeten) zijn voor het bereiken van intelligent beleid. Op basis van betrouwbare informatie en 'ware kennis' zou een beleidsmaker eerst alle mogelijke oplossingen kunnen ordenen, om er vervolgens de beste uit te kiezen.

Derde kwadrant: interactieve leerinstrumenten

Redenerend vanuit dit 'rationeel-analytische' perspectief is het bijna onbegrijpelijk, dat veel evaluatie-onderzoek en beleidsadviezen nauwelijks worden benut. Het behoeft anno 1998 geen betoog meer dat de maatschappij bestaat uit rafelige netwerken van actoren. Actoren, die van elkaar afhankelijk zijn om ten minste een deel van hun ambities en bedoelingen te kunnen realiseren. Ook de overheid ontkomt niet aan deze extern bepaalde interdependentie. Het besef groeit dat beleid niet alleen het product kan zijn van rationele afwegingsprocessen binnen de overheid. Velen wijzen op het

belang van overleg en onderhandeling met maatschappelijke actoren, van een responsieve opstelling, van de noodzaak om de ontwikkeling van beleid vooral als een coproductie te zien.[3]

Bij de leerinstrumenten van het *derde kwadrant* vervullen communicatie en interactie met de buitenwacht dan ook centrale rollen. Door actief deel te nemen aan een beleidsgerichte dialoog met een evaluator of een belangengroepering wordt een beleidsmaker als het ware gedwongen om actief mee te denken over mogelijke tekortkomingen en verbeteringen. Het ontwikkelen van toekomstscenario's in samenspraak met betrokken sectoren, een discussie via internet of het in samenwerking met een doelgroep simuleren van – de uitwerking van – nieuwe wetgeving gelden daarbij als de meest innovatieve vormen van interactief leren.[4]

Vierde kwadrant: op vergelijking gerichte leerinstrumenten

Parallel aan de interactieve instrumenten ontstaan er steeds meer instrumenten die weliswaar intern prikkels tot leren creëren, maar waarbij doelbewust een vergelijking met de buitenwereld wordt gezocht. Zo werkt de rijksoverheid steeds meer met kengetallen. Door inzicht te bieden in de doelmatigheid en doeltreffendheid van beheer en beleid, bieden departementale begrotingen externe actoren een maatstaf om de bereikte resultaten te beoordelen. Ook worden in steeds meer organisaties de kosten van geleverde producten of diensten in de tijd gevolgd (tijdreeksen). Een stap verder is het vergelijken van de kostprijs en kwaliteit van de prestaties tussen soortgelijke diensten onderling (benchmarking).

Een instrument dat de laatste tijd veel ingang vindt is de balanced scorecardmethode van Kaplan en Norton. De methode combineert financiële prestatiemaatstaven (zoals de kostprijs per eenheid product of het aantal uren dat nodig is voor een bepaalde controle) met een klantperspectief (e.g. tevredenheidsindicatie) en de mate waarin een organisatie investeert in innovaties (e.g. percentage budget dat aan R&D wordt besteed). Voor overheidsorganisaties wordt daarnaast tevens een beleidsmaatschappelijk perspectief gehanteerd, waarbij een indicatie wordt gegeven van de mate waarin beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd. Bij elkaar genomen biedt de balanced scorecard een integraal systeem van prestatiemeting, waarbij in één oogopslag een beeld wordt geschetst van hetgeen een organisatie wil realiseren en in hoeverre men daarin succesvol is.[5]

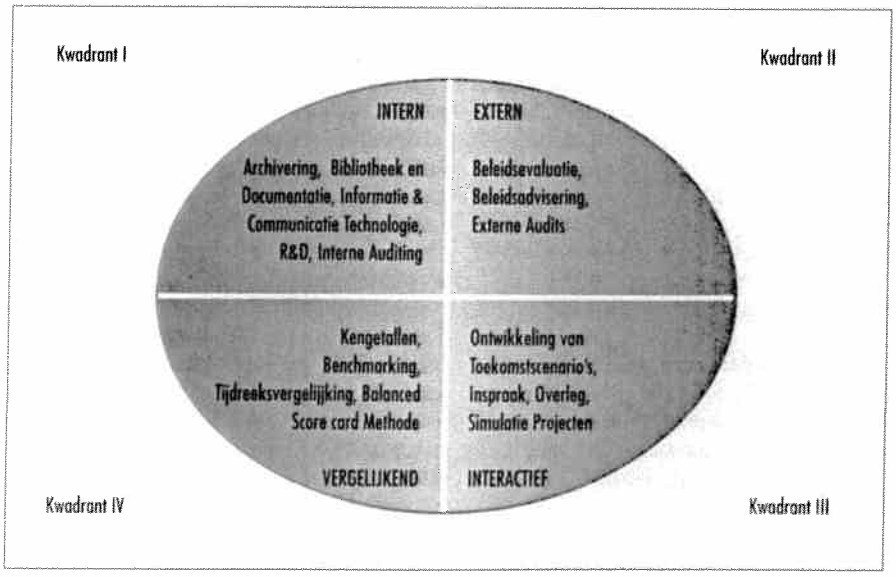
Door deze initiatieven ontstaat zowel voor de dienst zelf, als voor externe partijen een beter inzicht in de – relatieve – doelmatigheid waarmee een dienst functioneert. De crux van het *vierde kwadrant* leerinstrumenten is dat er intern normen worden ontwikkeld (over het functioneren en presteren van een organisatie), waarmee die organisatie zichzelf ten opzichte van andere organisaties kan vergelijken. Het betreft dus een *intern* gerichte leerfunctie, waarmee een *externe vergelijking* met (vergelijkbare organisaties, concurrenten) of ten overstaan van (Tweede Kamer, het bredere publiek) de buitenwereld wordt gezocht. Evenals bij de leerinstrumenten van het derde kwadrant, vindt op die manier een vermenging plaats van interne en externe aanzetten tot leren.

Integrale leerstrategie: een palet aan mogelijkheden

De cirkel is rond. Van oudsher bestaan er interne instrumenten, die later zijn aangevuld met externe aanzetten tot leren. De leerinstrumenten van de laatste generatie – het derde en vierde kwadrant – bieden een combinatie van interne en externe aanzetten tot leren.

Natuurlijk is het onderscheid tussen de kwadranten vooral analytisch. In de praktijk is de scheiding niet zo precies. Een goed informatiesysteem beperkt zich natuurlijk allang niet meer tot de 'binnenwereld' van een organisatie. Evenmin kan externe kritiek of deelname aan interactie leiden tot leerprocessen, als er geen interne reflectie plaatsvindt. Ook zou het een misvatting zijn te veronderstellen dat deze instrumen-

Schema 2 Leerinstrumenten in vier kwadranten



ten nieuw of bijzonder zijn: elementen van het instrumentarium zijn in elke organisatie terug te vinden. Het kwadrantenmodel is dan ook niet meer of minder dan een handvat. Een handvat dat behulpzaam kan zijn bij het bewust hanteren van de beschreven instrumenten. Succesvol leren is namelijk afhankelijk van het wisselend inzetten of 'steunen op' bepaalde instrumenten.

Twee factoren zijn daarbij van belang:
- het onderscheid tussen vernieuwend en verbeterend leren;
- de mate van – extern bepaalde – dreiging waarmee leerprocessen gepaard gaan.

Verbeterend en vernieuwend leren

Leren kan betrekking hebben op *verbetering* van een bestaande praktijk of denkwijze. Argyris en Schön spreken dan van 'single-loop learning'. Veel intern vormgegeven leerinstrumenten (zoals een archief, maar ook benchmarking) zijn gericht op verbetering van bestaand beleid en beheer. Soms is verbeterend leren echter niet voldoende en moet het roer rigoureus om: wat nodig is, is innovatie. Als leerprocessen leiden tot fundamentele verandering van denken en doen, noemen we dat 'double-loop learning'.

In het algemeen geldt dat de 'bandbreedte' van het leerperspectief groter is wanneer de aanzetten tot leren extern zijn. Alleen het feit al dat een extern onderzoeksbureau een eigen, soms zelfs verfrissende kijk op een probleem heeft, kan aanleiding zijn voor interne bezinning en vernieuwende ideeën. De wisselende behoefte om verbeterend of vernieuwend te leren kan de keuze voor een bepaald instrument leiden.

Leren: onder dreiging of in de luwte

De instrumenten uit de vier kwadranten kennen een wisselende intensiteit van dreiging. Uit onderzoek komt naar voren dat leren zowel bedreiging als luwte vergt.[6]
Aan de ene kant geldt dat mensen moeten worden geprikkeld tot leren. Veel bestuurders en ambtenaren zijn pas bereid om bestaande kennis en handelwijzen te heroverwegen, wanneer zij worden geconfronteerd met nieuwe, afwijkende informatie of kritiek. Een zekere mate van dreiging, bijvoorbeeld doordat de media zich met een kritisch rapport van de Rekenkamer gaan bemoeien, kan een extra stimulus tot leerprocessen vormen. Dat geldt met name voor vernieuwende leerprocessen.
Aan de andere kant zal de neiging groot zijn om in het defensief te schieten. Je voelt je als het ware genoodzaakt om verantwoording af te leggen en je te verdedigen. Niet zelden lijken deze defensieve reacties in de weg te stàan dat er geleerd wordt van kritiek of adviezen. Pas later, in de luwte van het bureauwerk, waarin beleidswijzigingen hun definitieve vorm krijgen, blijkt dan dat de lessen wel degelijk verzilverd zijn. De keuze voor een bepaald leerinstrument kan afhangen van de mate van dreiging of luwte waaraan behoefte is.

Tot slot

Aanzetten tot leerprocessen, maar ook de contouren van een institutioneel geheugen (archief) of zenuwstelsel (communicatiesystemen), laten zich organiseren. Zoveel is zeker. Daarmee is echter nog niet gezegd dat er ook daadwerkelijk geleerd wordt. Het organiseren van leren heeft veel weg van de paradox 'wees spontaan!' Leren laat zich niet afdwingen. Het is als het paard en de bron: je kunt het dier er wel naar toe voeren, maar het zal zelf moeten drinken. Het gaat dus om de condities binnen een organisatie: individuen moeten tegelijkertijd geprikkeld worden tot leren en de ruimte en rust krijgen om te kunnen leren. Het is aan de managers van de overheid om die condities te creëren.

Het is daarbij zaak om te streven naar evenwichtige leerprocessen. Het zoeken is naar een goede balans tussen vernieuwend en verbeterend leren. Een balans ook tussen het gevoel van dreiging dat aanzet tot twijfel en de luwte waarin ruimte is voor bezinning. Slimme overheidsmanagers zetten niet al hun kaarten in op slechts één leerinstrument. Het opslaan van lessen in een administratieve organisatie moet gepaard gaan met het zoeken van fundamentele externe kritiek.
Activiteiten als benchmarking en de balanced scorecard-methode kunnen leiden tot pittige vragen van gemeenteraad of Tweede Kamer. Waar het om gaat is het zoeken (en vinden) van een optimale verhouding tussen dreiging en luwte, tussen verbetering en vernieuwing. Het voortdurend zoeken van die balans, dàt is het kenmerk van een organisatie die leren serieus neemt.

Noten

1 Leerproblemen kunnen worden verklaard vanuit de systeemtheorie, de cognitieve psychologie en het sociaal-constructivistische gedachtegoed. Voor een uitvoerige beschouwing verwijs ik naar mijn proefschrift *Lerende overheid, intelligent beleid*, Phaedrus 1997.

2 Zie bijvoorbeeld F. den Hertog en E. Huizinga's boek *De Kennisfactor* (1997) of Mathieu Weggemans *Kennismanagement* (1997). Uit het laatste boek blijkt wel het belang van eerste generatie instrumenten, als de auteur enkele 'kennisdelingspraktijken' de revue laat passeren (pag. 181).

3 Zie bijvoorbeeld G.R. Teisman, *Complexe besluitvorming* (Den Haag, 1992) of P.H.A. Frissen, *De virtuele staat* (Schoonhoven, 1996).

4 Voorbeelden zijn te vinden in het werk van het Academisch Centrum voor Experimenten met Simulatie (ACES) van de Erasmus Universiteit Rotterdam en de pogingen binnen de elektriciteitssector en Rijkswaterstaat om met behulp van toekomstscenario's interactief te 'leren van de toekomst'.

5 Zie het rapport van het Platform Doelmatigheid, *Doelmatigheid en normen*, Den Haag (1997).

6 Zie noot 1.