



- beleid
- kennismangement
- leerprocessen
- leerinstrumenten

Lerende overheid, intelligent beleid?

Leerproblemen en -instrumenten nader verkend

Leren is anno 2006 nog steeds 'hot'. Op 22 september jongstleden verscheen bijvoorbeeld het 75ste WRR-rapport met als titel 'Lerende Overheid – Een pleidooi voor probleemgerichte politiek'. Maar... wat is een lerende overheid eigenlijk? Een rapport van de OESO geeft een bruikbare definitie: een lerende overheid is een overheid die "continu leert van zijn successen en mislukkingen, een overheid die in staat is om continu zijn structuren, processen en beleid te herformuleren in het licht van nieuwe kennis en inzichten." Hiermee in het achterhoofd gaat dit artikel in op de vraag waarom het in de praktijk zo moeilijk is om echt te leren en wat kunnen we daaraan doen. Aan het einde staan we stil bij de dubbele verantwoordelijkheid van de control- en auditfunctie.

Peter van der Knaap

Iedereen die het woord 'leren' in zijn of haar mond neemt, moet zich realiseren dat het woord een normatief karakter heeft. 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. Om misverstanden te voorkomen: ook ik denk dat een lerende overheid of een lerende publieke organisatie een goede zaak is. Zowel de publieke aard en taak van de overheid als het feit dat niet alleen de producten en diensten van de overheid, maar ook haar bedrijfsvoering uit belastingmiddelen worden bekostigd, vragen om een constant streven naar vooruitgang.

Een 'lerende overheid' streeft dus voortdurend en met enig succes 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 effectievere oplossingen voor taaie maatschappelijke problemen. Met andere woorden: het beter doen dan gisteren.

Leren laat zich eenvoudiger prediken dan organiseren

In de praktijk blijkt evenwel dat leren zich eenvoudiger laat prediken dan organiseren. Het is ook nogal een opgave! Voor een belangrijk deel is dit probleem te wijten aan het gemak waarmee gesproken wordt over de lerende organisatie. Een lerende organisatie wordt dan voorgesteld als een systeem waarbinnen kennis vrijelijk rondstroomt. Die kennisstroom hoeft vervolgens alleen te worden gemanaged en zie daar: alles gaat beter!

Zo eenvoudig is het natuurlijk niet. Om te beginnen is er het misverstand dat mensen in organisaties kennis zouden delen. Niels-Ingvar Boer, die in 2005 op dit onderwerp promoveerde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, stelt dat de toenemende arbeidsdeling, specialisatie en mobiliteit van werknemers het delen van kennis lelijk in de weg

kan staan. Daarnaast zien veel mensen informatie en kennis als iets van strategische waarde: het delen van kennis wordt daarmee onderdeel van een groter spel om macht en invloed.

Maar er is nog iets fundamenteelers aan de hand. 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 zélf 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

Samenvatting

Organisaties moeten leren. Leren is goed, leren moet! Er zijn weinig begrippen die op de werkvloer zo veel positief getinte reacties oproepen. We willen – zeker als we fouten maken – onderdeel zijn van een 'lerende organisatie'. Wildavsky zei het ooit al: "Learning is a golden concept. Everyone is for it!"

geïnvesteed. Klinkt ingewikkeld? Misschien. Maar ga maar eens na waar de weerstand tegen een nieuwe aanpak vandaan komt.

Leren vergt dus moed. In de eerste plaats de moed om fouten toe te geven en in de tweede plaats de moed om 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.

Drie perspectieven op leren

Voordat ik nader inga op barrières en leerproblemen, zal ik kort drie modellen schetsen die samen een goed begrip geven van leren en leerproblemen in organisaties.

Perspectief 1: systeemleren

Het eerste perspectief is het leren door systemen. Dit zogeheten 'cybernetische leren' stoelt op twee principes: de uitwisseling van informatie tussen een systeem en zijn omgeving enerzijds, en het 'zelfcorrigerend' of 'zelfsturend' vermogen van systemen anderzijds.

Een goed voorbeeld van zo'n systeem is een thermostaat. Een systeem onderscheidt zich van haar omgeving door een bepaalde doelstelling (bv. het op 20 graden houden van een kamer). Geleid door dat doel genereert een systeem uitvoer (hete radiatoren, rook en condens). Om dit te kunnen produceren, heeft een systeem invoer nodig (gas, zuurstof, elektriciteit en andere hulpbronnen). Een cybernetisch systeem is in staat om feedback informatie over de uitkomsten van zijn handelen (de kamer is 18 graden) te herleiden tot de doelstellingen en het functioneren van het systeem (om 20 graden te halen is meer stoken nodig). Hoewel er nog niets onthouden wordt, kunnen we dit toch leren door middel van feedback noemen. Een voorbeeld uit de dagelijkse praktijk? Die zijn er te over: cijfers over ziekteverzuim, verkeersslachtoffers, voortijdige schoolverlaters, arbeidsdeelname van al-

lochtonen, de waardering van docenten door cursisten, het percentage te laat opgeleverde onderzoeksrapporten en ga zo maar door.

Een belangrijk verschil is dat tussen feedback informatie die leidt tot louter bijsturing enerzijds, en feedback informatie die leidt tot het wijzigen van de doelen zelf anderzijds. In het tweede geval wordt in ons voorbeeld de temperatuur anders ingesteld. Dit onderscheid tussen niveaus van leren is treffend beschreven door Chris Argyris en Donald Schön in hun beroemde boek *Organizational learning* (uit 1978!). Zij maken een onderscheid tussen *single-loop learning* en *double loop learning*: "When the error detected and corrected permits to carry on present objectives, then that error-detection-and-correction process is single-loop learning. Double-loop learning occurs when error is detected and corrected in ways that involve the modification of an organization's underlying norms, policies, and objectives."

In onze taal kan gesproken worden van verbeterend en vernieuwend leren. Toegepast op beleid maakt verbeterend leren het voor beleidsmakers mogelijk hun beleid en de achterliggende beleidstheorieën geleidelijk te verbeteren binnen de bestaande doeleinden van dat beleid. Vernieuwend leren heeft daarentegen veel meer van doen met verandering, innovatie en het ontdekken van nieuwe mogelijkheden. Ondanks het

en te vergeten. Aangezien het vermogen van ons brein om informatie te verwerken nu eenmaal beperkt is, moeten de duizenden externe indrukken die we dagelijks opdoen worden geordend. Om dat te doen, beschikken we over een verzameling mentale concepten die onze waarneming, zingeving en handelen als het ware aanstuurt.

Voorbeelden van dergelijke cognitieve schema's zijn er te over. In ons vakgebied valt te denken aan fenomenen als *treasury management* of risicoanalyse of een beleidsinstrument als subsidieregeling. Op het moment dat je zo'n woord hoort, wordt er als het ware een heel arsenaal betekenissen en associaties aangeboord.

Cognitieve schema's maken het leven begrijpelijk. Doordat zij de dingen die wij waarnemen ordenen en van labels voorzien, krijgen externe prikkels betekenis. Een negatieve bijwerking van het bestaan van cognitieve schema's is, dat zij onze waarneming beïnvloeden. Mensen nemen hun wereld door een bril van bestaande kennis en ervaringen weer, waarbij zij slechts waarnemen wat zij kunnen plaatsen. Voor de rest zijn zij min of meer blind. Ga maar eens na welke vooroordelen u er bijvoorbeeld over accountants op nahoudt... Of over bestuurskundigen!

Vanuit een cognitief perspectief beschouwd is leren het ontwikkelen en vervolmaken van schematische kennis. Een leerproces kan hierbij worden voor-

Toenemende arbeidsdeling, specialisatie en mobiliteit van werknemers kunnen het delen van kennis lelijk in de weg staan

verschil tussen beide leerniveaus vervult het principe van feedback informatie min of meer dezelfde rol: het informeren van het systeem over de doelmatigheid en doeltreffendheid van functioneren.

Perspectief 2: cognitief leren

Cognitieve psychologie richt zich op het menselijke vermogen om kennis te ontwikkelen en te denken. Om te leren

gesteld als een cyclus. Na interpretatie van externe stimuli (bv. vrouwen blijven niet lang in het bedrijf), wordt de verkregen informatie verwerkt met behulp van reeds aanwezige schema's (een goede opvangvoorziening voor kinderen maakt het aantrekkelijk voor vrouwen om te blijven). Door het leggen van verbanden verkrijgt het individu kennis (er is geen opvangvoorziening), waarna bijvoor-

Oorzaken van 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, kritische informatie leidt niet tot nieuwe kennis	er is sprake van een zekere 'blindheid' voor nieuwe fenomenen of informatie, van tunnelvisie of van het proberen op te lossen van een nieuw probleem met bestaande instrumenten
3. kritische informatie of nieuwe kennis wordt niet (voldoende) binnen de organisatie besproken en gedeeld – beslissers zijn hierdoor onvoldoende op de hoogte	de neiging tot groepsdenken en ' <i>defensieve routines</i> ': conflicten en onzekerheid worden vermeden door twijfel en kritiek niet bespreekbaar te maken
4. eenmaal geleerde lessen leiden niet tot daadwerkelijke verandering	hoewel iedereen erkent dat er fouten zijn gemaakt of bepaalde dingen beter kunnen worden gedaan, verzandt de implementatie van het door iedereen bejubelde (of lijdzaam aanvaarde) 'verbeterplan'
5. geleerde lessen worden niet opgeslagen in het institutionele geheugen van een organisatie	door het ontbreken van een goed archief of administratieve organisatie verdamppt kennis bij het vertrek van iedere medewerker

beeld een beslissing kan volgen over een gewenst handelen (voorziening scheppen).

Soms mislukt het toekennen van betekenis aan externe stimuli of het afleiden van handelingsalternatieven uit de confrontatie van kennis en nieuwe informatie. Het verwachte verklaringspatroon is verstoord (hoe goed we de opvang ook maken, vrouwen blijven kort bij het bedrijf). Deze verstoring leidt ertoe dat we cognitieve dissonantie ervaren: een toestand van twijfel over de geldigheid van bestaande, als algemeen geldig ervaren kennis en overtuigingen. Eén strategie om de toestand van cognitieve dissonantie het hoofd te bieden is dat iemand de situaties en informatie, die de dissonantie zouden kunnen vergroten, gaat vermijden. De struisvogel steekt zijn kop in het zand. Een andere, minder kortzichtige strategie is dat mensen hun bestaande schematische kennis nog eens gaan overdenken. Dit kan leiden tot aanpassing van cognitieve schema's. We hebben geleerd. In ons voorbeeld: we zien uiteindelijk in dat juist vrouwen worden weggekocht door de concurrentie.

Perspectief 3: sociaal leren

In ons professionele leven vindt de ontwikkeling en toepassing van kennis

hoofdzakelijk plaats in de sociale context van organisaties. En hoewel het mogelijk is om bijvoorbeeld op het niveau van organisaties cognitieve processen als waarneming, interpretatie, reflectie en zelfs het schematisch vastleggen van ervaring waar te nemen, zou zo'n benadering een van de meest wezenlijke aspecten van ons leven onderbelichten: sociale interactie en communicatie. Wij nemen onophoudelijk deel aan sociale processen. Al communicerende creëren wij zo een 'sociale werkelijkheid': naarmate je ergens langer werkt, maak je je meester van een verzameling begripsopvattingen die min of meer 'gedeeld' worden.

Om te kunnen communiceren en anderen te begrijpen dienen individuen een taal te kennen. Veel organisaties kennen hun eigen taal: met behulp van zo'n taal worden individuele kennis en overtuigingen op efficiënte wijze uitgewisseld. Het kunnen spreken van een taal vergt zo in feite de vertaling van cognitieve schema's in woorden en zinnen die door anderen kunnen worden begrepen (d.w.z. worden geïnterpreteerd in hún cognitieve schema's). Taal is echter een dubbelzinnig medium. Communiceren door middel van taal laat zich vergelijken met een spel dat actoren als partners spelen tegen onbegrip en verwarring. Communi-

catie is daarbij altijd onvolledig: voor een groot deel moeten we er immers maar op vertrouwen dat de ander ons heeft begrepen. Op basis van dit inzicht kunnen drie categorieën communicatie worden onderscheiden:

1. het uitwisselen van individuele kennis en overtuigingen (door een vertaling van cognitieve schema's in woorden en zinnen);
2. het verduidelijken van eerder gedane mededelingen; en
3. het consolideren van een (reeds) bereikt wederzijds begrip (het is overbodig om te zeggen dat dit vaak als het meest plezierige onderdeel van communicatie wordt ervaren).

Door te communiceren en te (be)argumenteren kunnen deelnemers aan een discussie elkaar trachten te overtuigen van hun gelijk. Vooral wanneer er vaak contact is tussen mensen, kunnen er na verloop van tijd gedeelde begrippen en jargon ontstaan. Tegelijkertijd staan zowel iemands kennis en overtuigingen letterlijk 'ter discussie'. Door te communiceren ondervinden we sneller de behoefte om bestaande kennis en overtuigingen te herzien. De WRR stelt in dat verband dat een 'lerende' overheid inziet dat zij voor het oplossen van lastige problemen afhankelijk is van

de inbreng van tal van maatschappelijke actoren.

Leerproblemen en leerinstrumenten

Terug naar leerproblemen. Iets dat niet alleen bij kinderen voorkomt. Kinderen leren, als het goed is, veel spelenderwijs. Helaas is de werkelijkheid vaak anders: veel leren binnen organisaties gaat gepaard met de nodige pijn en moeite. Leren als professional houdt 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, als ambtenaar of als organisatie – verantwoording moet afleggen over je doen en laten.

Kort gezegd komen veel leerproblemen van organisaties er op neer dat het ontbreekt aan kritische informatie en nieuwe kennis of dat die kritische informatie en nieuwe kennis niet tot voldoende verbetering leiden. Of – als verbetering van bestaand beleid of van bestaande beleidsinstrumenten niet langer voldoende is – de kritische informatie of nieuwe kennis onvoldoende tot vernieuwing in feitelijke *handelwijzen* leidt. Voor falend leren in organisaties zie ik vijf hoofdoorzaken (zie schema op de vorige bladzijde).

Iedereen die in een organisatie werkt, zal deze problemen herkennen. Vooral 'de overheid' is in de ogen van velen geen toonbeeld van lerend vermogen. Het is dan ook niet voor niets dat er veel energie wordt gestoken in methoden die het leervermogen van die overheid kunnen vergroten. Beleidsadvisering en -evaluatie zijn daarvan goede voorbeelden, maar ook cursussen en trainingen, kennismanagement en het stimuleren van doelmatigheid met behulp van een *balanced score card*, *benchmarking* en vooral prestatie-indicatoren kunnen worden beschouwd als instrumenten die de overheid helpen leren. Hetzelfde geldt voor de organisatie van inspraak of het ontwikkelen van toekomstscenario's.

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 institutioneel geheugen de mogelijkheid om in het verleden gemaakte fouten in de toekomst te vermijden. Aanzetten tot leerprocessen, maar ook de contouren van een institutioneel geheugen (archief) of zenuwstelsel (communicatiesystemen),

Veel leren binnen organisaties gaat gepaard met de nodige pijn en moeite

laten zich organiseren. Een organisatie die serieus werk maakt van leren, richt zijn pijlen om te beginnen bij de vijf hierboven beschreven leerproblemen. Als je organiseert dat je kritische feedback informatie ontvangt, dat die informatie ook daadwerkelijk wordt begrepen en besproken, dat verbetermaatregelen werkelijk worden uitgevoerd en dat geleerde lessen niet vergeten worden, dan heb je aan behoorlijk wat voorwaarden voldaan. En kan er gewerkt worden aan intelligent beleid. Vanuit de controlfunctie kan daar naar mijn smaak trouwens actief aan worden bijgedragen.

Leercondities: verantwoordelijkheid voor managers, controllers en auditors

Het probleem is natuurlijk dat daarmee nog niet gezegd is dat er ook daadwerkelijk geleerd zal worden. 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 primair aan de managers van de overheid om die condities te creëren.

De control- en auditfunctie heeft daarbij een eigen verantwoordelijkheid. Zij heeft een dubbelrol. Aan de ene kant mag zij van professioneel management eisen dat er instrumenten om te leren aanwezig zijn en – nog belangrijker – dat zij gebruikt worden. Aan de andere kant mag het streven naar evenwichtige leerprocessen niet in de weg staan door te veel op 'de rode cijfers' te hameren. Het zoeken is naar een goede balans tussen vernieuwend en verbeterend leren. Een balans ook tussen het gevoel van dreiging dat aanzet tot twijfel enerzijds en de luwte waarin ruimte is voor bezin-

ning en het toegeven van 'verbeterpunten' anderzijds. Zonder die balans zullen mensen al snel leren om strategisch met leerinstrumenten om te gaan. Denk maar eens aan de perverse effecten van prestatie management.

Slimme overheidsmanagers, controllers en auditors zetten niet al hun kaarten in op slechts één leerinstrument. Het zoeken van externe kritiek moet gepaard gaan met het opslaan van lessen in, bijvoorbeeld, interne handleidingen of een administratieve organisatie. Een eenvoudige, primair voor professionals bedoelde benchmark kan 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. Tussen meetbare indicatoren en zinvolle resultaten. Het voortdurende zoeken van die balans, van die combinatie, dát is voor mij het kenmerk van een organisatie die leren serieus neemt.

Auteur

Sinds 2004 is dr. P. van der Knaap onderzoeksdirecteur bij de Algemene Rekenkamer. In 1997 publiceerde hij het boek *Lerende overheid, intelligent beleid*, waarin de bijdragen van beleidsevaluatie aan het leervermogen van overheden centraal stonden. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel.