



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Terug naar school: de overheid als lerende organisatie

Verhaar, M.

Citation

Verhaar, M. (2003). Terug naar school: de overheid als lerende organisatie. *Bestuurskundige Berichten*, 18(1), 7-8. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3210997>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3210997>

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

OPINIE: MARC VERHAAR

De minister als dienaar

Toen ik deze column schreef eind juni had ik het treurige voortijdige einde van Kabinet-Balkenende I niet kunnen voorspellen. Misschien een inschattingsfout. Maar van je fouten leer je. Daarover kunt u meer lezen in het artikel *Terug naar school; De overheid als lerende organisatie*.

Laatst werd een man in Rotterdam door 15 personen in elkaar geslagen. Hij belandde in het ziekenhuis. De politie vond het echter niet ernstig genoeg om een aangifte op te stellen. Nederland heeft ruim één miljoen WAO'ers. Het lijkt net of hier een verschrikkelijke oorlog of een afgrijselijk besmettelijke ziekte heeft gewoed. Minister Borst heeft toegegeven dat er jaarlijks mensen sterven door de wachtlijstenproblematiek. Mensen met bijvoorbeeld kanker die, als zij sneller waren behandeld, misschien nog wel hadden geleefd. Het niveau van het basis- en middelbaar onderwijs is belabberd en leraren rennen gillend de WAO in. Mijn diagnose: Nederland is ziek en de wonderdokter is dood.

Ontevreden burgers hebben zich afgewend van de politiek, maar dankzij Fortuyn viel er uiteindelijk weer iets te kiezen. Eindelijk iemand die problemen bespreekbaar durfde te maken. Ongenadig kraakte hij het falende paarse (non)beleid af. Het verweer van de paarse partijen was dat het economisch toch voorspoedig gaat. Waarom zeuren de kiezers dan toch, vroeg Dijkstal zich af. En hij was zeker niet de enige. Dit schetst hoe ver politici van hun kiezers verwijderd zijn. We worden geregeld door regenten, niet door dienaars. Het systeem is door en door verrot. Partijbelang leek altijd te prevaleren boven het maatschappelijk belang. Ministers leken niet geïnteresseerd in het aanpakken van ernstige problemen in de samenleving en onze volksvertegenwoordiging (inclusief oppositie) was nooit kritisch genoeg.

Nederland heet een democratie- het volk aan de macht- te zijn. In de praktijk wordt echter niet naar de bevolking geluisterd. Zoals Fortuyn al schreef: eens in de vier jaar mag het stemvee weer opdraven om vervolgens weer vier jaar zijn mond te houden. Vrije verkiezingen zijn een groot goed, maar niet als er feitelijk niets te kiezen valt. Het volk is sterk verdeeld; 16 miljoen mensen, 16 miljoen meningen. Toch heeft men duidelijk anti-

establishment gestemd; de paarse arrogantie is deze verkiezing hard afgestraft. De politiek had pas door dat het huis in brand stond, toen de eigen pyjama's vlam vatten. De brand is niet door Pim Fortuyn aangestoken, maar door het establishment zelf. De coalitiepartijen hadden van tevoren afgesproken om bijvoorbeeld het asielbeleid niet tot onderwerp van de verkiezingen te laten zijn. Zij hebben jarenlang stelselmatig de grote maatschappelijke problemen ontkend, laat staan dat er goede oplossingen zijn geformuleerd. Door het stelselmatig negeren van problemen en de wensen van de bevolking ondermijnt de politiek het draagvlak voor de verzorgingsstaat.

Indien de politiek haar primaat wil herstellen, zal zij op zijn minst de band met de kiezer moeten herstellen. Politici moeten weer helder worden in taal en doel. Fortuyns stijl sloeg niet voor niets aan. Zo wordt het voor de burger ook mogelijk controle uit te oefenen. Door de achterkamerspolitiek werd dit feitelijk onmogelijk gemaakt. Kritische bestuurders en oppositie, en zeer belangrijk: kritische burgers en media's wat dit land nodig heeft. Deze groepen hebben allen hun verantwoordelijkheden verwaarloosd. Het parlement en burgers moeten in de toekomst indringender vragen om kwalitatieve informatie, terwijl het bestuur en de media deze moeten leveren.

Minister betekent letterlijk dienaar. Hij/zij is dienaar van het volk. De kerntaken van de bewindslieden (dus ook staatssecretarissen) zouden mijns inziens moeten zijn: het signaleren van maatschappelijke problemen, het formuleren en implementeren van oplossingen en het bewaken van deze processen. Zij moeten worden afgerekend op hun falen, zodat de ministeriële verantwoordelijkheid weer inhoud krijgt. Enerzijds moeten bewindslieden de verantwoordelijkheid nemen voor hun gevoerde beleid en hierover deugdelijk rapporteren aan de Kamer. Anderzijds moet de Kamer weer daadwerkelijk gaan controleren en het beleid gaan toetsen op

hoofdpijnen. Verantwoording kan alleen plaatsvinden als beleidsdoelen vooraf worden vastgesteld. Ik vind regereakkoorden echter een te star middel. Op zijn minst zouden de doelen uit het regereakkoord eens per jaar moeten worden bezien en worden gespiegeld aan de maatschappelijke situatie. Bewindslieden dienen elk jaar helder aan te geven welke maatregelen zij gaan nemen en met welke middelen welke doelen moeten worden bereikt. Het is aan het parlement om eventuele suggesties voor het beleid te doen. Mijns inziens moet het debat ook weer terugkomen in de Kamer -waar het thuishoort- en op een beetje fatsoenlijke manier worden gevoerd. Het is aan de Kamervoorzitter om hier op toe te zien.

Binnen de kamer dient een cultuurverandering plaats te vinden, zodat maatschappelijke problemen besproken kunnen worden zonder meteen emotioneel en onfatsoenlijk te worden. Als politicus -of journalist- gaje veel te ver wanneer je mensen met Mussolini vergelijkt.

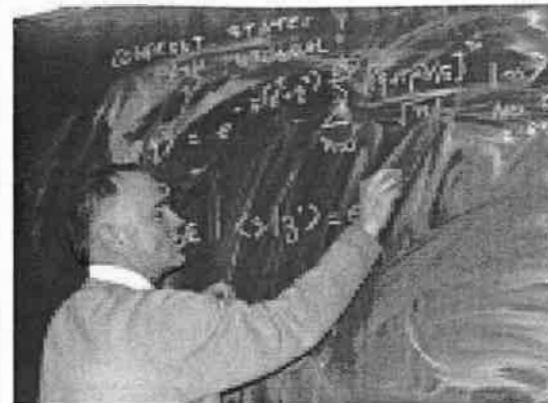
Ministers zullen weer moeten gaan functioneren als dienaar van het volk. Het is nu aan het kabinet-Balkenende om de democratie weer betekenis te geven en de roep van de kiezers te honoreren om problemen op te lossen die zijn ontstaan door vele jaren non-beleid en incompetentie. Als het kabinet dit niet doet, zal de kloof tussen politiek en burger niet worden gedicht en zal de onvrede onder de bevolking verder groeien met eventuele verregaande gevolgen. De regering zal naar alle waarschijnlijkheid worden geleid door Balkenende, een fatsoenlijke, integere man, voor zover ik kan beoordelen. De LPF gun ik graag een kans; zij zijn nog niet vastgeroest in de Haagse mores. Ik heb er voor het eerst sinds een verkiezing vertrouwen in, laten we hopen dat dit niet wordt geschaad.

Marc Verhaar

“De politiek had pas door dat het huis in brand stond, toen de eigen pyjama's vlam vatten.”

OPINIE: MARC VERHAAR

Terug naar school; De overheid als lerende organisatie



Jehoeft de krant maar open te slaan of je komt berichten tegen over de overheid die tekort is geschoten, heeft gehaald of fouten heeft gemaakt. Wanneer je het programma 'Over de balk' ziet, valt op dat er altijd dezelfde problemen aan de orde zijn. Een brug die nergens heen leidt, of een weg waar geen sterveling gebruik van maakt. De bouwenquête is nauwelijks achter de rug of de volgende parlementaire enquête wordt afgewikkeld; de parlementaire enquête Srebrenica. De conclusies zullen ongetwijfeld luiden dat bepaalde regels niet zijn nageleefd, dat de besluitvaardigheid slecht was en dat er te weinig samenwerking was tussen de betrokken organisaties. In dergelijke rapporten zie je namelijk vaak dit soort conclusies, zoals ook bijvoorbeeld in het rapport van de Commissie-Oosting. Blijkbaar hebben de handelingen of het gedrag die daaraan vooraf gaan steeds dezelfde oorzaken. Deze komen op alle niveaus voor, maar ook bij de verschillende taken die de overheid heeft, zoals handhaving, uitvoering en beleidsontwikkeling.

Jaarlijks worden vele miljoenen euro's aan belastinggeld verspild door onnodige fouten. Deze fouten zijn onnodig omdat zij erg lijken op fouten die in het verleden zijn gemaakt. Hier is blijkbaar niets van geleerd. In de toekomst kan de overheid fouten vermijden door lerende organisaties te vormen. Dit zal niet zomaar gaan; de (cultuur van de) overheid is niet ingesteld op leren. Ik wil overigens niet zeggen dat de overheid alleen maar fouten maakt, maar dat een groot deel van de fouten die zij maakt, kan worden voorkomen door het lerend vermogen op te voeren. Zo had de vuurwerkcramp in Enschede wellicht niet plaatsgevonden, indien meer lering was getrokken uit de vuurwerkcramp in Culmborg.

De overheid vervalt steeds in dezelfde fouten zonder dat er van geleerd lijkt te worden. Mijns inziens is dit inherent aan het staatsbestel zoals wij dat kennen. Dit komt door een aantal

factoren. De overheid reageert op maatschappelijke ontwikkelingen. Met name de politiek wil - vaak op de huid gezeten door de media - een snelle oplossing voor een bepaald probleem en legt flinke druk op het ambtelijk apparaat om een oplossing te verzinnen. Ook vanuit het parlement wordt vaak veel druk uitgeoefend op een

minister om iets aan een prangend probleem te doen. Door de politieke (tijds)druk schiet een gedeelte van de voorbereiding er soms bij in. Dit vertaalt zich in gebrekkige planning en slechte communicatie die bijdragen aan fouten in het uiteindelijke resultaat.

De overheid is een complex stelsel van grotere en kleinere organisaties die gebonden zijn aan vele regelgevingen en wetten. Het beleidscentrum van Nederland, de (Rijks)overheid, is een complex systeem van organisaties. Er zijn ruim 100.000 mensen werkzaam. De overheid is sterk verkokerd op rijksniveau, ondanks de vele pogingen deze verkokering te doorbreken. Dit maakt het lastig om kennis uit te wisselen (zowel intra- als interdepartementaal), zeker omdat er geen goede ICT-verbindingen zijn tussen de verschillende departementen. De cultuur en infrastructuur zijn niet ingesteld op het delen van kennis en ervaringen. Men tracht steeds opnieuw het wiel uit te vinden.

De samenwerking en coördinatie tussen overheid en belangengroepen is vaak niet goed. De overheid erkent een probleem en belooft een oplossing te brengen. De uiteindelijke uitkomst is er soms één waarna niemand op zit te wachten, omdat belangengroepen te weinig in het formuleren van de oplossing worden gekend.

Eén van de belangrijkste vaardigheden waarvoor ambtenaren worden beloond is creativiteit die nodig is om nieuw beleid te formuleren. Departementen willen de toekomst vormgeven en zijn veel minder geïnteresseerd in fouten uit het verleden. Het is niet in het belang van politici of hoge ambtenaren hun falen bloot te leggen. Beleidsevaluatie is veel minder populair binnen de overheid dan het maken van nieuw beleid.

Leren is van groot belang voor een organisatie. Door een leerproces krijgt men nieuwe vaardigheden en kennis die je in staat stellen vergelijkbare projecten in de toekomst beter te doen. Kennis van projecten uit het verleden vermindert de kans op het maken van dezelfde fouten in het heden of de toekomst. Binnen de rijksoverheid zit een schat aan hoogopgeleide mensen met veel ervaring. Het wordt tijd dat men van elkaar gaat leren, over de muur van de eigen organisatie heen.

Maatschappelijke problemen die op het bordje van de overheid terecht komen, kunnen uniek zijn. Het proces om een oplossing te formuleren voor dat probleem is echter niet uniek en zal altijd terugkerende elementen bevatten (constateren, consulteren en formuleren en implementeren). Hierin zit de mogelijkheid om te leren van vergelijkbare projecten die in het verleden zijn gedaan.

Een organisatie wordt niet zomaar een lerende organisatie. De top van de organisaties zal moeten zijn doordrongen van het nut. Men moet het belang in gaan zien van gemeenschappelijk leren en het uitwisselen van kennis. Het zal een cultuuromslag vergen om dit tot stand te brengen. Behalve een omschakeling in het denken van politici, dient ook een verandering te komen in het gedrag van ambtelijke managers. Het ambtelijk management dient er zorg voor te dragen dat werknemers kennis uitwisselen en van eenieders ervaringen leren.

In het stelsel zoals wij dat nu kennen laten politici en ambtenaren zich te vaak "verleiden" tot het nemen van overhaaste beslissingen, zonder

dat genoeg wordt gekeken naar vergelijkbare situaties uit het verleden. Het parlement dient een minister erop te wijzen dat hij lering moet trekken uit gerealiseerde of juist mislukte projecten, terwijl bewindslieden en het ambtelijk management zelf ervoor kunnen zorgen dat een oplossing zorgvuldiger tot stand komt, door terug te kijken naar het verleden en eventuele parallellen te trekken tussen een nieuw project en projecten uit het verleden. Hiervoor is een cultuuromslag nodig. Er zijn wel stappen gedaan om tot een meer resultaatgerichte overheid te komen. Onder andere door het VBTB-principe, een budgettaire maatregel waarbij ministers van tevoren dienen aan te geven welke doelen zij willen bereiken en met welke middelen. In de praktijk blijkt deze maatregel echter nog lang niet optimaal te werken;

“Nederland is ziek en de wondendokter is dood”

COLLUMN: KOENFUSION

bepaalde bewindslieden willen niet worden afgetrokken.

Pas wanneer de cultuuromslag daadwerkelijk wordt bereikt, zal het vermogen om te leren worden vergroot en zal de kans op fouten aanzienlijk dalen. Maar zoals bij alle cultuuromslagen zullen we hier waarschijnlijk nog jaren op moeten wachten. Het proces van kennis delen en dus leren zou sterk ondersteund kunnen worden door goede ICT-verbindingen tussen de verschillende overheidsinstanties. Ironisch genoeg is in het verleden gebleken dat juist automatiseringsprojecten vaak mislukken. Het lijkt mij aan te raden dat, mocht de centrale overheid ooit overwegen een kennisnet aan te leggen, éérst te leren van de fouten uit het verleden.

Marc Verhaar

Over boter, bananen en bestuur

Volgens mij is het einde van de economische malaise in zicht! Ik heb namelijk de oplossing gevonden om uit het diepe dal te klimmen: nu veel boter inkopen in Italië en die dan later weer voor veel geld verkopen. Want in Italië hebben ze veel boter, op hun hoofd welteverstaan. De reacties uit het buitenland, en dan met name in Italië, op de val van het kabinet in oktober waren allesbehalve rechtschapen.

Nederland is volgens de Italiaanse kwaliteitskrant Corriere della Serra een bananenrepubliek geworden. De hypocrisie! Dat uitgerekend Italië, het land dat in 57 jaar maar liefst 56 kabinetten versleet, een land als Nederland hiervoor durft uit te maken. Met 24 kabinetten in dezelfde tijdsperiode doen wij het toch echt stukken beter.

De val van Balkenende I heeft niet alleen binnen Nederland voor opschudding gezorgd, maar ook in de rest van de EU. Critici beweren zelfs dat Nederland een 'pleefiguur' heeft geslagen. Het is echter hoogst opmerkelijk waaraan men in het buitenland de oorzaken van de val toedicht. Zo beweert de linkse Italiaanse krant la Repubblica dat "het extremisme van de LPF, haar anti-Europese gezindheid en de machtsstrijd binnen de partij de regering hebben verlamd". En in België wordt door een zelfde bril gekeken; de Belgische premier Guy Verhofstadt, toch ook niet de eerste de beste, zag in het gerommel in Nederland met de LPF een

extra reden om het 'cordon sanitaire' rond het, extreemrechtse, Vlaams Blok te handhaven. Hij moest er niet aan denken om hun bestuurlijke voortvarendheid te grabbel te gooien door ooit extreemrechts binnen te laten.

In Nederland had men dergelijke denkbeelden al weer een tijdje geleden laten varen. Onze mede-Europeanen hebben blijkbaar niet zo goed opgelet. Fortuyn, en dus de LPF, was voor een streng vreemdelingenbeleid. Beide konden ook in de rechtse hoek geplaatst worden. Maar het is absolute waanzin om de partij, alsmede

de initiator, als extreemrechts te bestempelen. Wanneer heeft Fortuyn ongelijkheid gepredikt? Wanneer heeft hij tot vreemdelingenhaat aangezet? De discussie over zijn proefballonnetje over artikel 1 van de Grondwet in dit verband noemen telt niet. Volgens mij weet niemand door toedoen van de media wat Fortuyn nou werkelijk gezegd heeft. Blijft over: niks, noppes, nada.

Kijk, ik was nou ook weer geen aanhanger van Fortuyn. Maar ook zeker geen tegenstander. Of, zoals de Britse minister van Buitenlandse Zaken David Blunkett zei: "Ik deelde niet alle standpunten van Fortuyn, maar veroordeelde dat politieke partijen beladen zaken als asielzoekerproblematiek uit de weg waren gegaan." Ook de Franse krant Le Figaro heeft het beter begrepen dan haar Italiaanse collegae: "De LPF was, zonder leider, zonder structuur en zonder ervaring, ook niet voorbereid op het dragen van regeringsverantwoordelijkheid". Dolende schapen zonder missie gaan uiteindelijk bokken. En zo zou Pim het niet gewild hebben.

Koen Bartels

Wilt u hierop reageren? Stuur dan een reactie in voor de volgende B.B.

"Dolende schapen zonder missie gaan uiteindelijk bokken"

OPINIE: REINOUW NUIJTEN

Nederland in het voetspoor van de globalisering

Volgens kenners leven we in een nieuw tijdperk. Sinds de muur in '89 is gevallen is de wereld in veel opzichten niet meer gelijk aan die waarin wij leefden tijdens de koude oorlog. De wereld is nu geglobaliseerd en we leven dan ook in een 'global village', met een bijbehorende 'civil society'.

Het communisme is 'out' en het kapitalisme 'rules'. We betalen met euro's of dollars, of het nu in Europa is, in Marokko of op Bali. We kijken allemaal naar 'baywatch' of 'weekend millionaires' en zijn allemaal 'online'. Het rijke westenviert zijn gelijk en de rest van de wereld is eindelijk tot inkeer gekomen. Gelukkig maar.

Maar wat is globalisering eigenlijk? Wat betekent globalisering voor de gemiddelde Nederlander en in welke mate wordt onze manier van leven beïnvloed door dit fenomeen? Leidt globalisering inderdaad tot het einde van de geschiedenis, zoals Fukuyama stelt, waarin wij leven in een liberale heilstaat waarin niemand meer werkt, maar slechts consumeren doet of laat wathemofhaar uitkomt? In dit artikel zal ik in respectievelijke volgorde kijken naar deze vragen.

Het proces van globalisering is zo oud als de mens zelf: gedacht kan worden aan de ontdekking van de handelsroutes of de 'zijderoute' door Europa, Caucasus en Azië. Ook grote volksverhuizingen (zoals die aan het eind van het Romeinse rijk) en emigratiegolven hebben bijgedragen aan dit proces. Sinds enige tijd is dit proces in versnelling geraakt. Deze versnelling wordt in verband gebracht met de val van de Berlijnse muur in 1989 enerzijds en de zéér snelle groei van informatievoorziening, technologie, en de toegenomen vrijheid van kapitaal anderzijds. Beide ontwikkelingen hebben geleid tot een toename van interactiviteit tussen landen op een veelheid van terreinen en tegelijk tot een grotere onderlinge afhankelijkheid tussen deze landen. Dit bleek wel weer met de aanslagen van 11 september, waarin het ineens storten van één gebouw complex leidde tot een stagnatie van de gehele wereldeconomie.

Wat met globalisering bedoeld wordt, is afhankelijk van uit welk perspectief men ernaar kijkt. Economisten zien globalisering als een verschuiving van macht van regering naar markt. Friedman definieert globalisatie in deze context als de integratie van financiële netwerken,

informatie en handel. Hij legt daarbij de nadruk op integratie en harmonie.

Voorbeelden van globalisering in economische zin zijn in overmaat aanwezig. Een wandeling door een willekeurige winkelstraat in Nederland volstaat: bodyshop hier, Intertoys daar. Nog even een broek kopen in de Levisstore, schoenen bij Footlocker. Tot slot nog even snacken bij de Mc Donalds. De media getuigen van een historische golf van overnames, waarbij de ene megafusie de andere opvolgt. Een recent voorbeeld in Nederland is de overname van Libertel door Orange. Een wat ouder voorbeeld is dat van DSM door Corus.

Het Nederlandse bedrijfsleven doet het in dit wereld-monopoliespel verhoudingsgewijs behoorlijk goed: gedacht kan worden aan multinationals als Albert Heijn, KLM en Heineken die ver over onze landsgrenzen hun producten afzetten.

De rol van de Nederlandse overheid in dit proces mag wat mij betreft ongelukkig genoemd worden. Zij heeft zichzelf inmiddels grotendeels buitenspel gezet door haar kernactiviteiten uit te besteden aan de markt. Zo werd begin jaren '90 een begin gemaakt met de zelfstandigheid van de NS en PTT. Inmiddels zijn vele andere overheidsdiensten dezelfde weg ingeslagen. Gevolg van deze politiek is een hoop onduidelijkheid over waar de macht nu precies ligt. Kon de overheid echt niets doen aan de toestanden die zich afspeelden op de Nederlandse spoorwegen? Komt er nu wel of niet een vijfde baan bij Schiphol? Is de overheid nou onafhankelijk in haar besluit over de Joint Strike Fighter of heeft het Nederlandse bedrijfsleven hier ook iets

over te zeggen? Een wat mij betreft typerend voorbeeld van de huidige stand van zaken is de reactie van Orange op het besluit van de OPTA. De Franse telefoongigant legde de door de OPTA opgelegde tariefsverlagingen simpelweg naast zich neer, door te stellen dat er in Nederland wel genoeg concurrentie bestond.

Politologen benadrukken de verschillen tussen de verschillende culturen die door het globalisatieproces meer en meer aan de oppervlakte komen. Bekende definities zijn "de reorganisatie van normativiteit" (Lubbers) en de "Clash of Civilizations" (Samuel Huntington). In tegenstelling tot de economische visie gaat men ervan uit dat globalisering leidt tot het ontstaan van enkele grote, van elkaar onafhankelijke culturen die samen een multipolair geheel vormen. Elk van deze beschavingen doet er goed aan om zijn eigen bakermat te beschermen, zowel in politiek, in economisch als in cultureel opzicht.

Het belangrijkste voorbeeld dat deze visie onderschrijft is de reeds genoemde aanval op het World Trade Center van 11

september. Veel mensen zagen hierin een botsing van twee culturen; die van het westen en de islam. Onder de noemer van globalisatie dringt het westerse (voornamelijk Amerikaanse) cultuurgoed zich meer en meer op aan de wereld, waardoor vele culturen zich in hun bestaan bedreigd zouden voelen. De aanval op het World Trade Center wordt om deze reden door veel

mensen dan ook gezien als een aanval op de gehele westerse cultuur, met als doel deze cultuur buiten de eigen islamitische deur te krijgen.

Sociologen en antropologen richten zich op alle tegenstrijdigheden die het hele proces met zich meebrengt. Mc Grew en Petrella stellen dat globalisatie betrekking heeft op de veelheid van koppelingen en interconnecties tussen de staten en samenlevingen die het huidige wereldsysteem vormen. Aandacht gaat uit naar de paradox en ambigüiteit die

"Komt er nu wel of niet een vijfde baan bij Schiphol?"