

Hoofdstuk 1

Zo kan het ook: Leren van wat goed gaat

Erik-Jan van Dorp, Paul 't Hart & Wouter Jan Verheul

Na de watersnoodramp van 1953 wist men wat te doen. Overheden en ingenieurs vonden elkaar in ontzagwekkende betonnen bouwwerken die Nederlanders voortaan droog zouden houden. Tientallen jaren en miljarden guldens later is dit gelukt. Tegelijkertijd ontstond het bewustzijn dat de zee niet de enige bedreiging vormde. Toen bij hoog water in 1995 een kwart miljoen mensen moesten worden geëvacueerd en de eerste voortekenen van klimaatverandering waren ingedaald in de hoofden van beleidsmakers, ontstond er ruimte en momentum voor een nieuwe aanpak. In het nieuwe denken was het gevecht tegen wateroverlast vooral een samenspel tussen mens en water, tussen overheidslagen, kennisinstellingen en burgers. De focus verschoof van preventie naar adaptatie. Het daarop gestoelde programma Ruimte voor de Rivier werd vervolgens binnen tijd en budget gerealiseerd en bleek tijdens nieuwe hoogwater-episoden te doen wat het moest doen.

Door 'veiligheid door bedijking' in te wisselen voor 'adaptief watermanagement' werd bestaand beleid opnieuw uitgevonden in het licht van nieuwe uitdagingen. Waterveiligheid werd in package-deals verknoopt met economische en welzijnswaarden. Het proces was inclusief, zodat partijen die iets bij konden dragen daartoe ook in de gelegenheid werden gesteld. Politici en burgers steunden de nieuwe aanpak. Het ruimte bieden aan rivieren bleek geen eendagsvlieg: het zijn ingrijpende maatregelen die langdurige consequenties hebben voor ecologisch, economisch en maatschappelijk verkeer.

In het sociale domein gebeurde er een aantal jaren later iets bijzonders bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De SVB is de instantie die onder andere de AOW, kinderbijslag en persoonsgebonden budgetten uitkeert. Hoewel het overgrote deel van de burgers die de SVB bediende relatief eenvoudig geholpen kon worden, waren er ook

mensen met bijzondere omstandigheden die in de knel kwamen. De geldende regels hielpen deze mensen niet, terwijl dat juist wel de bedoeling was. De SVB richtte daarom 'Garage de Bedoeling' op, een plek waar SVB-medewerkers dergelijke casuïstiek kunnen bespreken met collega's van verschillende disciplines. In de Garage komt men zo tot op maat gemaakte oplossingen voor individuele burgers. Medewerkers krijgen de vrijheid om budgetten te ontschotten, uitzonderingen te maken als die evident nodig zijn, impasses te doorbreken, en ruimte te zoeken binnen de wetgeving. De waardenafwegingen rond dergelijk maatwerk worden zorgvuldig gemaakt. Deze bekroonde aanpak boekt aantoonbare resultaten voor burgers die afhankelijk zijn van de SVB.

Hoe leren overheden?

Bovenstaande succesverhalen vallen de gemiddelde mediagebruiker op, omdat die inmiddels vooral negatief nieuws over de overheid verwacht. Goed nieuws is geen nieuws; zaken die misgaan zijn dat – begrijpelijkerwijs – wel. In een rijk land als Nederland verwachten burgers dat de belasting die ze betalen wordt omgezet in goed bestuur en naadloze publieke dienstverlening. Wat bij of dankzij de overheid goed gaat, wordt vanzelfsprekend geacht. Wat misloopt, wordt breed uitgemeten en op hoge toon geheeld. De indringende voorbeelden van de toeslagenaffaire, de stikstofaanpak of de gasboringen in Groningen behoeven nauwelijks toelichting. Of het nu in het sociaal domein, de gezondheidszorg, de ruimtelijke ordening of de rechtshandhaving en veiligheidszorg is, voorbeelden van ontoereikend, onmachtig of onrechtvaardig overheidsoptreden zijn overal te vinden. Niet alleen de media, maar een keur aan toezichthouders, rekenmeesters, ombudsmannen, commissies van deskundigen, volksvertegenwoordigingen en rechters leggen ze bloot. Dat wordt dan meestal gevolgd door vrome intenties van politiek verantwoordelijke bestuurders dat zij hieruit lering gaan trekken. De ambtelijke diensten gaan aan het werk: er worden werk-, stuur- en projectgroepen opgetuigd, regelgeving en procedures worden herzien en budgetten worden toegekend om 'verbeterslagen' te realiseren.

Niemand kan tegen een overheid zijn die leert van wat misgaat. Leergedrag dat zich richt op het uitbannen van (rest)risico's, fouten en misstanden is nuttig en noodzakelijk. Maar het is ook kwetsbaar. We noemen drie gevaren:

- (1) *De risico-regelreflex*¹ – Verontwaardiging over geleden schade vertaalt zich in 'pech moet weg'. Er wordt een heel circus van nieuwe regels, ambities en toezichtsinstrumenten opgetuigd. Het streven om risico's en fouten met wortel en tak uit te roeien leidt zo tot regelverdichting, meer schijven in de besluitvorming, en een cultuur van risicomijding – geen klimaat waarin de mensen die het werk doen ruimte voor maatwerk of innovatie krijgen.

- (2) *Rituele dansen* – Er worden wel allerlei vernieuwingen aangekondigd en in gang gezet, maar als de aandacht van media en politiek eenmaal is verschoven naar andere kwesties, verliest het leren momentum. De plechtige intenties blijken dan niet veel waard. Denk aan Mark Ruttes belofte, na de vernietigende rapportage van de parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslagen in 2022, om een ‘nieuwe bestuurscultuur’ te scheppen.
- (3) *Veranderen zonder kompas* – Bij leren dat door falen wordt gedreven, weten bestuurders en ambtenaren wel waar ze van weg willen bewegen (‘dit nooit meer!’), maar hebben ze vaak niet scherp waar ze *naartoe* willen. Dat produceert leren met de blik op de achteruitkijkspiegel in plaats van op de horizon. Het beperkt zich daarmee snel tot eerste-ordekwesties: zorgen dat ‘hoe we werken’ minder kwetsbaar wordt. Er zijn weinig prikkels om in lange lijnen te denken en het ook over fundamenteelere wat-, waarom- en waartoe-vragen te hebben.²

Met dit boek schetsen we een andere route om overheden tot leren aan te zetten: die van de inspiratie en aanmoediging, de professionele trots, het bestuurlijk zelfbewustzijn. We doen dat door de blik te richten op zaken die ‘gewoon goed’ gaan in het optreden van overheden. Want wie uitzoomt van de affaires en de fiasco’s en kijkt naar de prestaties van de collectieve sector in hun geheel zal zien dat Nederlandse overheden het zo slecht nog niet doen.³ We presenteren in dit boek vijftien leerzame succesprincipes voor het openbaar bestuur, elk geïllustreerd door een aansprekend praktijkvoorbeeld. Daarmee willen we iedereen die zich bezighoudt met beleid en uitvoering inspireren door te laten zien: ‘Zo kan het ook’.

De Nederlandse beleidspraktijk biedt, zonder de mislukkingen en tegenvallers weg te poetsen, allerlei successen. De Deltawerken. Watermanagement. De fietsinfrastructuur. Het treinennetwerk. De nieuwe stations en gerenoveerde stationsgebieden. De kwaliteit van de woningvoorraad. Topsportsuccessen. Nee, Nederland is niet het paradijs. Dat Nederland ‘af’ zou zijn, zoals in de jaren nul van deze eeuw wel werd beweerd, was toen al onjuist en de onzinnigheid van die attitude is sindsdien alleen maar meer bewaarheid. Het land staat juist voor grote uitdagingen. Niet elk succes is een succes voor iedereen. Veel mensen vallen buiten de boot. Er is een wooncrisis. De armoede is allesbehalve uitgebannen. Er is biodiversiteitsverlies.

Er moet en kan nog zoveel beter. We kunnen ons, bijvoorbeeld, nog steeds ergeren aan overvolle, vertraagde en uitvallende treinen. Maar dat doet niks af aan het gegeven dat treinen bijna nergens zo modern zijn en zo stipt op tijd rijden als in Nederland en dat de megaprojecten op en rond de grote stations tot stand zijn gekomen met verhoudingsgewijs zeer geringe tijds- en kostenoverschrijdingen. Hoe zijn dergelijke successen

tot stand gebracht? Wat zijn de oorzaken en mechanismen? En wat kunnen bestuurders en ambtenaren hiermee in hun eigen werk? Daarover gaat dit boek.

Met dit boek willen we onze lezers inspiratie bieden en geen succesformules door de strot duwen. Dat zou naïef zijn en bovendien contraproductief. Je kunt een op moment X, plaats Y op opgave Z behaald bestuurlijk succes niet een-op-een transplanteren naar andere momenten, contexten en opgaven. Wat hier werkt, hoeft daar niet te werken. Wat gisteren heeft gewerkt, kan dat morgen niet meer op dezelfde manier doen.

We vertrekken eenvoudigweg vanuit het idee dat je zowel van mislukkingen als van successen kunt leren. Dat doen we als pendant van onderzoek naar controversiële respectievelijk als mislukt geboekstaafd bestuurlijk optreden, zoals dat plaatsvindt in parlementaire onderzoeken en enquêtes en rapporten van inspecties, de Nationale ombudsman, de Onderzoeksraad voor Veiligheid, rekenkamers en andere institutionele waakhonden. Deze waakhonden helpen vooral met kritisch onderzoek en leren van wat fout is gegaan en leren om toekomstige fouten te voorkomen. In dit boek bewegen we naar *waarderend onderzoeken* en naar wat psychologen *amplatief* leren noemen.⁴ Het gaat hier om het versterken van goede praktijken en kwaliteiten. De verschillende aanvliegroutes vullen elkaar aan (zie tabel 1.1).

Dit boek staat in de traditie van de rechterkolom. Het past binnen het ethos van wat sinds enkele jaren ‘positieve bestuurskunde’ is gedoopt.⁵ We willen leren van positieve casuïstiek en successen – in de hoop dat deze inzichten complementair zijn aan inzichten die elders worden opgedaan. Met het onderzoeken van overheidssuccessen en het benadrukken van positieve uitkomsten wagen we ons aan een bewuste tegenreactie ten opzichte van de veelheid aan aandacht voor overheidsfalen en publieke fiasco's. Daarmee realiseren we perspectief en balans in discussies over succes en falen van beleid en uitvoering.

Tabel 1.1 Leren van falen en succes⁶

Leren van 'falen'	Leren van 'successen'
<i>Kansen en handvatten</i> • Rijke feedback: incidenten en crises genereren intensief toezicht van systemen en processen • Momentum om herhaling te voorkomen: de status quo wordt indringend gewogen, er is druk op de overheid om te laten zien dat ze 'iets doet' om de situatie te verbeteren • Volwassen vakmanschap: in veel professies en sectoren wordt kritische feedback gewaardeerd en informatie over afwijkingen en fouten actief opgezocht om de eigen resultaten te verbeteren • Institutioneel geduld: ambtelijke ritmes en snelheden maken gedegen onderzoek, implementatie en inbedding van 'lessons learned' mogelijk	<i>Kansen en handvatten</i> • Beroepstrots: het mobiliseren van energie om eigen prestatie te overtreffen en het de volgende keer nóg beter te doen (voor cliënten, in ranglijsten, enz.) • Leren van anderen: voortbouwen op de leercurve van anderen, zonder hetzelfde leergeld te moeten betalen • Groeigemeenschappen: het ontwikkelen en verspreiden van positieve lessen en best practices door beroepsverenigingen, professionele organisaties en internationale fora
<i>Uitdagingen en belemmeringen</i> • Defensief leren: zelfrechtvaardigings- en zelfbehoudsinstincten beperken de ruimte voor tweede-ordeleren • Afgebroken leren: aandacht vervliegt zodra politieke verantwoordelijkheid is afgelegd, de maatschappelijke aandacht wordt verlegd en betrokken bestuurders vertrekken • 'Waslijst'-leren: onsamenhangende implementatie van uiteenlopende aanbevelingen van onderzoekscommissies • Opportunistisch leren: het implementeren van aanbevelingen die institutioneel goed uitkomen of op dit moment politiek in de smaak vallen	<i>Uitdagingen en belemmeringen</i> • Gehaast leren: het overhaast uitrollen van programma's en praktijken die elders succesvol zijn geweest. • Leren zonder nadenken: het kopiëren van modes en internationaal circulerende good practices (bijv. in buurlanden en OESO-werkgroepen) zonder aandacht voor context en omstandigheden • 'Not invented here'-syndroom: professionele jaloezie of institutionele rivaliteit die het overnemen van succesvolle praktijken van andere afdelingen, diensten of domeinen verhindert