

Leren van lerende organisaties

Stefanie Beyens en Paul 't Hart

Stel, je wordt gekozen tot Beste Overheidsorganisaties van het Jaar – zoals Jeugdbescherming Regio Amsterdam (2014), CBS (2015), Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (2016), en Staatsbosbeheer, geëerd in 2017. Wat dan? Hoe ga je verder? Daarom brachten wij¹ in samenwerking met de Vereniging voor Overheidsmanagement in de herfst van 2017 finalisten en winnaars van de eerste vier edities van de verkiezing Overheidsorganisatie van het Jaar bijeen. We hebben het over waterschappen, gemeenten, veiligheidsregio's, landelijke taakorganisaties, lokale or regionale uitvoeringsorganisaties. In dit stuk zetten wij uiteen hoe zij reflecteren op de aard en oorzaken van hun succes en hoe ze omgaan met de uitdaging om het te consolideren.

De weg naar succes

Een eerste reflectie gaat over de weg naar succes. Is het überhaupt mogelijk dat prestaties in een planmatig en via een lineair pad evolueren van 'zwak' of 'gemiddeld' naar *high performing* en dat niveau vervolgens consequent vasthouden? Dat is immers een terugkerend refrein in de veranderretoriek van leiders en managementgoeroes. Zelfs de meest genuanceerde en op empirisch onderzoek in plaats van op theoretische abstracties gebaseerde studies over succesvolle publieke organisaties zoals die van Charles Goodsell (zie kader) scheppen onbedoeld een schijnbaar eenduidige en rechtlijnige gewenste werkelijkheid, terwijl we allemaal weten dat organisaties complexe, organische, weerbarstige, politieke fenomenen zijn, die niet zo makkelijk stuurbaar zijn. In onze (toegegeven: beperkte) steekproef van succesvolle organisaties was van een lineaire ontwikkeling weinig te bespeuren. In vrijwel alle organisaties waren er pieken en dalen, ging aan het latere succes soms een forse crisis vooraf, speelden niet makkelijk te voorziene of te beïnvloeden factoren zoals budgettaire ruimte, politieke constellaties en bestuurderswisselingen een wezenlijke rol. Opmerkelijk genoeg bestonden soms ook nu nog binnen een en dezelfde organisatie verschillende interpretaties van het parcours naar succes dat men had doorlopen.

¹ Onderzoekers van de Universiteit Utrecht die werken aan het project Successful Public Governance (<https://www.successfulpublicgovernance.com/>)

	<i>Primaire kwaliteiten</i>	<i>Essentiële voorwaarden</i>	<i>Rol van de factor tijd</i>
Doelgericht aura	Organisatie is 'doordrenkt' van haar centrale doelstellingen	De missie van de organisatie wordt maatschappelijk urgent geacht	Organisatie heeft een goede reputatie (een 'sterk merk') obv eerdere prestaties
Intern commitment	Personeel is sterk intrinsiek gemotiveerd	De organisatiecultuur reflecteert de gewenste kernwaarden	Geschiedenis van de organisatie is bekend en wordt gerespecteerd
Cruciale 'hulpmotoren'	Er bestaat ruimte voor 'uitdaging' van heersende opvattingen	De medewerkers genieten een redelijke mate van autonomie binnen duidelijke kaders; dit maakt de organisatie responsief en wendbaar	Organisatie kent lerende cultuur van permanente vernieuwing

De Amerikaanse bestuurskundige Charles Goodsell deed jarenlang archief-, interview- en observatieonderzoek naar publieke organisaties in de Verenigde Staten die in hoog aanzien stonden onder deskundige informanten in Washington. De organisaties bleken in hun dagelijks functioneren en in hun governance stuk voor stuk sterk gedreven door hun missie. Stapsgewijs ontdekte Goodsell dat ze nog meer overeenkomsten vertoonden. Hij vatte die samen in de bovenstaande 'mission mystique matrix'.

Bron: Charles Goodsell, *Mission Mystique: Belief Systems in Public Agencies*, Washington: CQ Press 2010.

De mythe van het eenduidige succesverhaal werd nog verder ontkracht door de ervaringen van enkele winnaars van vorige edities. Zo was er een die toegaf dat ze na hun bekroning als beste overheidsorganisatie in een dip waren geraakt – het equivalent van een post-olympisch jaar. Dit illustreert de paradox van dit soort verkiezingen: zij mobiliseren energie en trots, maar prikkelen de deelnemende organisaties tegelijkertijd tot zelfreflectie. Successen vieren is belangrijk; erkennen dat die ook voorbijgaan (bijvoorbeeld door veranderende omstandigheden in de omgeving, maar voor je het weet ook door zelfgenoegzaamheid) is dat evenzeer. *What got you here won't get you there* is inderdaad een cliché, maar de vele illustraties van dit gegeven in de publieke sector zijn dat niet.

De kwaliteit van organisaties en de mate van 'fit' tussen wat zij kunnen en wat hun omgeving van hen vraagt, volgt dus eerder een cyclisch of een grillig dan een lineair patroon. Desondanks zijn er wel een paar lessen te trekken uit de ervaringen van deze selecte groep publieke organisaties.

Rechtmatige redelijkheid

Hoe zorg je ervoor dat je als organisatie gebalanceerd en gepast omgaat met regels en ruimte, met standaard bulkwerk en afwijkend maatwerk? Zijn die uitersten überhaupt te combineren? De deelnemers aan de workshop waren zich bewust van de gevaren van beide

extremen. Regeldrift moet worden bestreden door uitlegbaar van regels te eisen (aan eigen personeel, aan stakeholders) op basis van de toegevoegde maatschappelijke waarde die zij creëren. Zo is er intern zowel als extern een check op de bedoeling van de regels.

Ongelimiteerde ruimte, losgezongen zijn van regels, moet worden tegengegaan door aandacht voor rechtvaardigheid. Dat betekent dat het management ruimte moet bieden voor professionele inschatting, maatwerkafwegingen en prudente omgang met (in plaats van categorische uitbanning van) risico's. Een voorbeeld dat veel erkenning (en instemming!) opriep ging over aanbestedingsregels: stel, je kent een onderzoeksbureau dat excelleert in creatief en scherp stakeholdersonderzoek. Bovendien werken zij goedkoper dan partners die vroegere tevredenheidsenquêtes uitvoerden. Zij excelleren echter niet in het voldoen aan alle administratieve eisen die in aanbestedingen plegen te gelden. Wat doe je dan? Je gunt de opdracht aan een van de gevestigde partijen, op voorwaarde dat zij de jonge honden van het nieuwere onderzoeksbureau aannemen. Oftewel: ruimte in regels opzoeken.

Geregisseerde prestatieregimes

Succesvolle publieke organisaties vervullen op waardevolle wijze publieke functies. De vraag is welke prestaties ertoe doen. Welk belang moeten we nog hechten aan meten van prestaties, nu er veel meer aandacht komt te liggen op de bedoeling en publieke waarde. Het nieuwe publieke waardediscours werpt dan wel een ander licht op prestaties in de publieke sector, maar de brandweer moet nog steeds branden helpen voorkomen en snel en doeltreffend op incidenten reageren. Hoe effectief dat gebeurt, blijft belangrijk. Succesvolle publieke organisaties laten de prestatie-indicatoren niet over zich heen komen, maar betrekken de buitenwacht te betrekken actief bij het articuleren van hun publieke waardepropositie. Neem een waterschap: de bedoeling, "droge voeten, schoon water", is duidelijk. Tegelijkertijd moet je ook keuzes maken: tuinbouwbedrijven hebben andere belangen dan dorpskernen. Zo haalt de Veiligheidsregio Fryslân zelf als succes aan dat bepaalde delen van hun gebied tijdens de eerste uren zelfredzaam moeten kunnen zijn als er een incident met veel gewonden is. Deze stap zetten is onmogelijk als een organisatie blijft denken in al te simpele prestatie-indicatoren. De klant, de bedoeling, kwam hier op de voorgrond; niet de werkwijzen die de voorbije jaren hun dienst bewezen. Doelen stellen gebeurt in samenspraak met bewoners en prestatie-metingen en dienstverlening veranderen navenant. Om deze kentering ook binnen de organisatie te erkennen, dient de dialoog met de stakeholders gekoppeld te worden aan het eigenaarschap en de politieke verantwoordelijkheid van hun politiek-bestuurlijke opdrachtgevers. Succesvolle organisaties treden, met andere woorden, op als regisseur van hun eigen prestatieregime. Dat slim en soepel te doen, vergt publiek leiderschap.

Responsieve receptiviteit

Hoe zorg je dat de organisatie snel en adequaat inspeelt op behoeften maar ook op initiatieven vanuit de samenleving? Responsiviteit vergt meer dan een tevredenheidssurvey:

het is van belang dat de organisatie aansluit bij relevante debatten in de samenleving, en daarvoor het gepaste platform kiest. Dat betekent dus ook durven kiezen voor lokaal en straattaal of digitaal en mondiaal, afhankelijk van het thema dat aan de orde is. Veel deelnemers beschouwden de manier waarop een organisatie omgaat met kritiek als de ultieme testcase hiervan. Kritiek maakt een organisatie alleen kwetsbaar als die het signaal dat erin is vervat negeert of afwijst. Succesvolle publieke organisaties schuwen de publieke verantwoording niet, ook als het 'buiten' even guur is. Zij begrijpen dat daarbij naast 'spreken' (helder en eerlijk uitleggen wat je hebt gedaan en nagelaten) ook vooral 'luisteren en leren' gepast is. Een incident of crisis kan je iets vertellen over de waarden, regels, praktijken of maatschappelijke omgeving van je eigen systeem dat je daarvoor nog niet wist, of wel vermoedde maar te weinig aandacht aan besteedde. Succesvolle organisaties snappen de signaalwaarde van kritiek, en schieten niet in defensieve reflexen, ook niet als de politieke opdrachtgevers zenuwachtig worden.

Conclusie

We hoorden het luid en duidelijk: zorg dat je de bedoeling centraal stelt en houdt. Succes is alleen mogelijk als het "waartoe zijn wij ter aarde"-aspect grondig in de hele organisatie verweven is. Tegelijkertijd hoorden we ook waarschuwingen voor zelfgenoegzaamheid en een oproep om de omgeving te betrekken bij zowel het bepalen van de bedoeling (de grote ambities) als van de concretisering daarvan in prestatie-indicatoren. Zelfgenoegzaamheid staat groei in de weg, vandaar ook dat deze succesvolle organisaties ernaar streven om feedback en kritiek van stakeholders en burgers als signaal in plaats van als irritante of zelfs bedreigende ruis op te vatten. Ze snappen dat in het huidige tijdsgewricht permanent leren geen luxe maar noodzaak is en ze zien taakvolwassen medewerkers die maximale 'ruimte' en 'mandaat' krijgen om zich responsief te betonen tegenover cliënten en partners als sleutel daartoe. Ze moeten kunnen 'improviseren' en weten dat ze daarin worden gesteund door hun hogere management. Aldus moeten ook landelijke organisaties 'lokaal maatwerk' kunnen leveren.

Uiteindelijk bleken er dus wel degelijk frappante overeenkomsten te bestaan tussen de idealen en praktijken van deze succesvolle Nederlandse overheidsorganisaties en de kenmerken van hun Amerikaanse equivalenten die Goodsell in zijn matrix heeft proberen te vangen. Opvallend is de nadruk die wordt gelegd op 'klassieke' (rechtmatigheid) en 'zachte factoren' (waarden, geschiedenis, ruimte, leervermogen). Opvallende afwezigheid in het gesprek en in de matrix van Goodsell: de 'harde' factoren (prestatiemeting, prestatiecontracten, concurrentie via marktwerking) die de kern van het gedachtengoed van het 'new public management' vormden. Teken des tijds? In ieder geval stof tot nadenken voor al diegenen in het publieke domein die juist daarin zo zwaar investeren.

Stefanie Beyens en Paul 't Hart zijn verbonden aan het door de European Research Council gefinancierde Successful Public Governance programma van het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschappen van de Universiteit Utrecht