



Bouwen aan vertrouwen: Publieke dienstverlening, praktijkkennis en bewust vertrouwen

Visie Marc van der Meer
2 juni 2022

Inhoudsopgave

Publieke dienstverlening, praktijkkennis en bewust vertrouwen	3
Onderzoek, innovatie en professionalisering	3
Reflectie en feedbackmechanismen: de maatschappelijke dienstverlening als casus	4
1. Gebrekkige informatiestromen door sterke differentiatie van taken en diensten	4
2. Eenzijdig aandacht voor kwaliteit van werk	4
3. Er is geen lerend systeem	5
Bouwen aan vertrouwen	5
1. Bevorder wendbaar gedrag in een structuur op maat.....	5
2. Zeggenschap leidt tot leren	6
3. De rol van het middelbaar en hoger beroepsonderwijs.....	6
4. Benut de groeifondssubsidies voor het hanteren van een integrale aanpak.....	7
5. Documenteer de integrale ontwerplogica.....	7
6. Geen kunstmatig onderscheid tussen hoe?-, wat?- en waarom?-vragen.....	7
7. Minder regels- sterkere professionele normen.....	8
Modernisering van arbeidsverhoudingen	8
Zelfbewust vakmanschap	8

Visie Marc van der Meer

Bijzonder hoogleraar leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt

Publieke dienstverlening, praktijkkennis en bewust vertrouwen

'Geen politiek vertrouwen zonder vertrouwen op de werkvloer'

'In deze periode van grote maatschappelijke veranderingen is er juist behoefte aan zelfbewust vakmanschap'

Vertrouwen in de overheid manifesteert zich ook in het vertrouwen in de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening: hoe profiteren burgers van het onderwijs, de zorg, de veiligheidssectoren en daarmee samenhangend de belastingen en publieke infrastructuur? In 2014 lanceerde Marc van der Meer zijn motto: 'Vakmensen en bewust vertrouwen'. In dit essay kijkt hij terug op het belang van praktijk- en ervaringskennis voor de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Geen politiek vertrouwen zonder vertrouwen in de leertaken op de werkvloer.

De laatste jaren is sprake van een sterke herschikking in de maatschappelijke en politieke verhoudingen. In een recent artikel analyseren we hoe in de periode sinds de val van Lehman Brothers de politieke bakens in Nederland zijn verzet. In onze overlegeconomie zijn zowel de pijler van het stabiele politieke midden als de maatschappelijke pijler van de overlegeconomie geërodeerd (de teruggang in lidmaatschap van de vakbeweging en de werkgeversorganisaties). De derde pijler van internationale beleidsvorming (EU, WHO) is juist meer van belang geworden. De verschillende kabinetten Rutte moeten bij grote beleidshervormingen (arbeidsmarkt, sociale zekerheid) steeds een beroep doen op partijen van de constructieve oppositie om tot een meerderheid in het parlement te komen.¹ Tegelijkertijd staat de publieke dienstverlening onder druk. In sectoren zoals de zorg, het onderwijs en de veiligheid is sprake van intensivering van de dienstverlening en technologische ontwikkelingen. Van de professionals kan niet als vanzelfsprekend meer inzet, betere prestaties en meer vertrouwen in de arbeidsverhoudingen worden verwacht. Kwaliteit heeft een prijs.²

Onderzoek, innovatie en professionalisering

De vraag naar vertrouwen in de politiek is daarom ook de vraag hoe te komen tot hoogwaardige publieke dienstverlening. Overal is sprake van nieuwe vormen van flexibele personeelsinzet, versterking van de teamorganisatie en uitwisseling en kenniscirculatie tussen school en bedrijven cq. instellingen. Het zou vanuit dit perspectief van reductionisme getuigen om de analyse van de publieke dienstverlening alleen vanuit een arbeidsmarktperspectief te definiëren, zonder daarbij de arbeidsorganisatie en de professionele ontwikkeling te betrekken. Met andere woorden, een integrale benadering van onderzoek, innovatie en het anders organiseren van dienstverlening en professionalisering van medewerkers is

¹ Hemerijck A.C., J.Karremans, M. van der Meer, 'Responsible corporatism without political credit', Acta Politica, 2022.

² Van der Meer, M., en W. Brinkman, 'Professionele normen onder druk: over de samenhang tussen technologische en sociale innovatie', in PW-Magazine, 2021.

noodzakelijk. Het benutten van praktijk- en ervaringskennis van de werkvloer is een belangrijke component om het vertrouwen in de overheid te herstellen.³

Reflectie en feedbackmechanismen: de maatschappelijke dienstverlening als casus

Er zijn dus sterke wederzijdse afhankelijkheden en fluctuerende variabelen tussen het landelijke beleid en de decentrale uitvoering van de publieke dienstverlening. De recente parlementaire enquête naar de publieke dienstverlening in vier sectoren (de 'uitvoeringsorganisaties' van de arbeidsvoorziening, belastingen, rijbewijzen, Rijkswaterstaat) biedt een goed voorbeeld van de structurele uitdagingen die zich in deze wisselwerking voordoen. Bij monde van zijn voorzitter Bosman wordt geconstateerd dat 'de afstand tussen beleid en balie te groot is'.⁴ Er is volgens de commissie behoefte aan meer vertrouwen tussen Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties: 'aan de verwaarlozing van de uitvoering ligt een gebrek aan interesse bij Kamer en kabinet ten grondslag'. Met andere woorden: de informatievoorziening in de werkorganisatie heeft verbetering, de kwaliteit van het werk staat onder druk en van fouten wordt niet geleerd. Daarvoor bestaan drie oorzaken, die verschillende departementen raken.⁵

1. *Gebrekkige informatiestromen door sterke differentiatie van taken en diensten*

Ten eerste is sprake van sterke differentiatie van taken en diensten, die een adequate informatievoorziening tegen gaat en maatwerk voor de burger belemmert. De fragmentatie van arbeid leidt tot onbeheersbare organisaties, vooral als zich externe veranderingen aandienen. Er is inmiddels een lappendeken aan wetten en regels, die zich moeilijk laat onderhouden. Mensen met uitvoeringskennis worden niet gehoord en extern ingehuurde softwarebureaus bouwen vaak 'ad hoc' systemen, die maar zelden goed functioneren. De informatievoorziening schiet vervolgens tekort en de belastingbetaler draait voor de meerkosten op. Bij de arbeidsvoorziening heette het PGI-informatiesysteem eens: 'een poosje geen informatie'.

2. *Eenzijdig aandacht voor kwaliteit van werk*

Ten tweede is er slechts eenzijdig aandacht voor de kwaliteit van het werk. Het gaat dus niet alleen om parlementair toezicht, ook de zelfredzaamheid van professionals valt tegen, zo stelde Albert Jan Kruijer van het Instituut voor Publieke Waarden in de verhoeren. In de gesprekken ging het wel om participatie en de menselijke maat, maar werd bijvoorbeeld de Arboret niet genoemd. De vakcentrale CNV sprak in de verhoeren over de lemlagen van de organisatie, over hiërarchie zonder betrokkenheid. Van medezeggenschap komt niet voldoende terecht. Sommige ondernemingsraden, hoogleraar van Thiel en vertegenwoordigers

³ Mijn Tilburgse collega P.Engbrechts maakt het onderscheid tussen theoretische, praktische en ervaringskennis, ik kom tot een ordening waarbij het meer gaat om taak- en rolontwikkeling waarin de samenwerkingsrelatie tussen collega's centraal staat.

⁴ Parlementaire Commissie Uitvoeringsorganisaties (Commissie-Bosman), Klem tussen balie en beleid, 2021.

⁵ Gebaseerd op: Van der Meer, M., T.Lohman, O.H.Noteboom, Arbeidsnormen en hoger onderwijs ontbreken bij parlementaire enquête, Scienceguide, 15 januari 2021.

van het ROB hekelden het gebrek aan veiligheid en de angstcultuur in werkorganisaties. Aan de balies is ook sprake van veel flexibele arbeid, waardoor de kwaliteit niet als vanzelf wordt verbeterd.

Illustratief is dat de nieuwe directie van het CBR het middenmanagement wil heractiveren. Voormalig politicus Alexander Pechtold, die nu de leiding heeft over het CBR, gaf in de Tweede Kamer toe dat de compromiswetten in praktijk soms lastig uit te voeren zijn. We denken dat dit beeld indicatief is voor het wegebben van de professionele normen over taakontwerp en zelfregulering in de publieke dienstverlening. Het geheel leidt tot een beeld van een te gering adaptief vermogen op de werkvloer van publieke dienstverleners.

3. Er is geen lerend systeem

Ten derde is er geen lerend systeem. Vanuit het parlement is het gebrek aan informatie uit de uitvoeringsorganisaties problematisch. Kamerlid Pieter Omtzigt heeft daar in de enquête en in zijn bijdrage voor Christendemocratische Verkenningen het meest uitvoerig op gewezen. In onze woorden: het gesprek over resultaten heeft een eilandkarakter met onvoldoende directe communicatie tussen uitvoeringsorganisaties en parlement. Als deze situatie aan de orde wordt gesteld wordt de professional niet gehoord. Zijn signaal bereikt wel zijn direct leidinggevende, maar die loopt vast op de scheiding tussen uitvoering en beleid. Een tweedeling in het arbeidssysteem, ieder volgens eigen hiërarchie, procedures en gefixeerde jaarplanningen. Accurate informatie bereikt zo nooit de top.

Bouwen aan vertrouwen

De Commissie Bosman wijst er in zijn conclusies op dat de kennis en informatiepositie van de Tweede Kamer vergroot moet worden. Ook pleit hij voor meer waardering voor de uitvoering en meer zeggenschap voor medewerkers. Deze voorstellen hangen met elkaar samen en hebben alles te maken met de inrichting en werking van werkorganisaties. In verwijzing naar het essay van hoogleraar Anchrit Wille gaat het bij praktijkkennis dus om kennis die tot heden onvoldoende wordt gebruikt in het politieke proces en bruikbaar moet worden gemaakt, dus geordend en hertaald moet worden.⁶ Om het gebruik van praktijkkennis te verbeteren zijn enkele suggesties denkbaar, die tevens de kwaliteit van de arbeid verbeteren. En vergeet niet, het personeel stemt ook bij verkiezingen.

1. Bevorder wendbaar gedrag in een structuur op maat

In de hoorzittingen wordt indirect de vinger gelegd op de gebrekkige relatie tussen wendbaar gedrag van de betrokken professionals en een onvoldoende flexibele structuur in de dienstverlening om te komen tot maatwerk en meer inhoudelijke samenhang. De publieke sector kampt -zo toont het parlementair onderzoek aan - nog steeds met de erfenis van de industriële revolutie, dat wil zeggen opsplitsen c.q. verbijzondering van taken naar soort en

⁶ Paper van Anchrit Wille: <https://www.caop.nl/app/uploads/2022/06/Bouwen-aan-vertrouwen-de-visie-van-Anchrit-Wille-deel-2.pdf>

naar specialisatie, de zogenaamde harkjescultuur verankerd in procedures. Dat is te handhaven zolang de omgeving statisch is, maar leidt tot systeemfalen in een dynamische omgeving. Het is daarom noodzakelijk te bevorderen dat er wendbare organisaties ontstaan die integraal kunnen werken. Methodisch innoveren en integraal ontwerpen zal de politieke samenwerking tussen publieke organisaties en de zorg voor de burger direct versterken. Anders blijft de werkelijkheid verstikt in een verkrampde publieke organisatie. Een werkelijkheid anno 2022, die we in de industrie aantreffen in de jaren '90.

2. Zeggenschap over informatie leidt tot leren

De vernieuwing gaat niet zonder werkenden de ruimte te bieden door inhoudelijk te groeien van taak naar taak en van rol naar rol. Dan kunnen zij een grotere functionele bijdrage leveren en samenwerken met anderen, binnen en buiten de organisatie. In een lerende organisatie tellen alle argumenten en mogen fouten gemaakt worden. Sterker nog er is oog voor de omgeving van de organisatie en voor wat op de werkvloer gebeurt.⁷ Denk bijvoorbeeld aan de uitzending van VPRO Tegenlicht over de 'onmisbaren' in het onderwijs, de vuilnisophaaldiensten en de zorg. Deze werkenden blijken heel goed in staat te zijn over hun eigen werk en dat van anderen te spreken, maar hen wordt alleen nooit iets gevraagd (september 2020). Als de werkvloer zijn stem niet kan laten horen, wordt expertise niet gehonoreerd en blijft de politiek relevante informatie 'onder de pet'.⁸ Onafhankelijk onderzoek, hoor- en tegenhoor, en vrije toegang tot en gebruik van data zijn daarom voorwaardelijk voor democratische besluitvorming. Dan kunnen vertegenwoordigers van de werkvloer een bijdrage leveren aan de toepassing en democratische verantwoording van politieke beslissingen aangaande de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening, waar de burger belasting voor betaalt.

3. De essentiële rol van het middelbaar en hoger beroepsonderwijs

Opvallend is dat in de publieke verhoren in de parlementaire enquête het ministerie van OCW schitterde door afwezigheid. Er was met andere woorden geen sprake van een politieke reflectie op de ontwikkeling van het middelbaar en hoger beroepsonderwijs in de scholing van professionals voor essentiële publieke sectoren als de arbeidsvoorziening, belastingen, infrastructuur en rijbewijzen, maar ook niet voor het onderwijs, de veiligheidssectoren en de zorg. De bovengenoemde taak- en functieontwikkeling met aandacht voor werk- én leertaken op school en op de werkvloer een hoofdtaak is echter een hoofdverantwoordelijkheid voor het onderwijs, ook om een leven lang ontwikkelen vorm te geven. Kennis blijft nu teveel in het hoofd van de professionals zonder te leren van elkaar door het organiseren van ontwikkelrollen op de werkplek. Voor een impuls aan de maatschappelijke dienstverlening is het samen optrekken van de ministeries OCW, SZW en EZK als verantwoordelijke departementen voor het ontwikkelen van medewerkers in verschillende beleidsdomeinen essentieel. Deze ministeries

⁷ Zie ook de inbreng van Jaap Jongejan in het webinar over vertrouwen op de werkvloer op 1 juli 2021, en de inzet van SBI te komen tot een vernieuwing van de medezeggenschap in Nederland (6 juli 2022).

⁸ Vergelijk met de uitspraken van verkeersleider Polman bij de parlementaire enquête naar de Bijlmerramp in 1998.

zouden meer dan nu het geval is moeten samenwerken aan thema's als leven lang ontwikkelen en het bevorderen van sociale innovatie, zeker als het gaat om regionale samenwerking.⁹

4. *Benut de groeifondssubsidies voor het hanteren van een integrale aanpak*

Dit alles vraagt om gerichte investeringen ter versterking van werkzame mechanismen in professionele ontwikkeling voor onderwijs en arbeidsmarkt. De benodigde investeringen zijn daarvoor deels al vrijgemaakt in de recente toekenning van het Nationale Groeifonds onder leiding van Jeroen Dijsselbloem. Om maatschappelijke transitie te doen slagen, is volgens deze commissie het tegen gaan van de tekorten op de arbeidsmarkt noodzakelijk. Feitelijk bepleit Dijsselbloem een integrale aanpak van de groei van de arbeids-, kennis- en leerproductiviteit. De kennisontwikkeling op dit terrein is echter erg versnipperd. Bovendien hebben we te maken met een sterke technologische ontwikkeling die leidt tot verschuivingen in productiestructuren en tot nieuwe maatschappelijke ongelijkheden. De landelijke honorering voor leven lang ontwikkelen, publiek-private samenwerking en digitalisering bieden de kans vanaf nu meer in samenhang te werken.

5. *Documenteer werkprocessen en bijbehorende ontwerplogica*

Zoals ook in de parlementaire enquête Bosman is gebleken, is naast het ontbreken van de ontwerplogica in de tijd, de documentatie in de tijd in verschillende domeinen niet op orde. De beleidsstukken ter verantwoording zijn weliswaar voor het merendeel gedocumenteerd, maar het configuratiebeheer ontbreekt door het mankeren van een adequate structuur. Onlangs hebben we daarom voorgesteld op deze wijze de kwaliteit van kennisarbeid te verbeteren, zodat werkenden minder gemakkelijk overbelast raken.¹⁰ Politiek is van belang dat de structuur en informatievoorziening in de publieke dienstverlening tekort schiet en daarmee de controlebaarheid van de Tweede Kamer. Dit blokkeert tevens de weg naar een lerende overheid.

6. *Geen kunstmatig onderscheid tussen hoe?-, wat?- en waarom?-vragen*

In dit kader is tevens nog een verwijzing naar Dijsselbloem op zijn plaats, maar nu naar de parlementaire onderwijsenquête onder zijn leiding van bijna 15 jaar geleden. Daar is gepleit voor een scheiding tussen het 'wat' (voor de politiek) en het 'hoe' op de werkvloer (van het onderwijs). Een zeer kunstmatig onderscheid. Verstandige beleidsvoering vraagt juist om voortdurende reflectie van leidinggevenden en medewerkers op de werkvloer in de toepassing van wie?-, wat?-, hoe?- en waarom?-vragen. Het vandaag populaire *Design thinking* en het bewezen *System thinking* moeten bij elkaar komen.¹¹ Pas dan ontstaan sluitende feedbackmechanismen om landelijk te kunnen beoordelen wat lokaal gebeurt. Organisaties in

⁹ Voor deze samenwerking tussen ministeries, zie Hoefeijzers, M., T.Lohman, Marc van der Meer en O.H. Noteboom (2021). Generieke en specifieke competenties in de regio. Vaktijdschrift Profiel, juni 2021, pp. 20-24.

¹⁰ Zie Lohman T., M. van der Meer en O.H.Noteboom, 'De kwaliteit van kennisarbeid', hoofdstuk in productie voor het boek 'Onderwijs aan het werk', deel 2.

¹¹ Zie John Schobben en Marc van der Meer (2021), De onderzoekswerkplaats en de Community of Practice vanuit het perspectief van Design Thinking en System Thinking, hoofdstuk 3 in J.Schobben, Onderwijsinnovatie in het mbo, Rotterdam: Hogeschool Rotterdam Pers.

de publieke dienstverlening kunnen op hun beurt het heft meer in eigen handen nemen en werken aan eigen kwaliteitscriteria en intensieve oplossingen.

7. Minder regels - sterkere professionele normen

Naarmate dat samen leren beter lukt, is er minder overheidsinterventie noodzakelijk. Minder regels moeten gepaard gaan met sterkere professionele kwaliteitsnormen. Uit eerder empirische studies uit de sociotechniek (die aan de basis liggen van de kwaliteit van de arbeid in Nederland) is gebleken dat als organisaties regeltaken overdragen aan de professional dit kwaliteit van de arbeid ten goede komt. Het meetbaar en inzichtelijk maken van de rollen bevordert het op gang brengen van de dialoog om te komen tot herontwerp van de arbeidsorganisatie. Het is niet voor niets dat de scholen in het middelbaar beroepsonderwijs eigen netwerken van kwaliteitszorg en innovatie hebben opgezet. In onze 'learning society' zal de beschikbare informatie hoe dan ook geordend moeten worden en betekenis moeten krijgen ten behoeve van combinaties van leren en werken tijdens de levensloop van werkenden.

Modernisering van arbeidsverhoudingen

Mijn oratie uit 2014 heb ik 'Vakmensen en bewust vertrouwen' genoemd. Ik schreef toen dat het adjectief 'bewust' vertrouwen mogelijk behulpzaam zou kunnen zijn bij de modernisering van de arbeidsverhoudingen en de organisatievorming van docenten in een periode van sterke flexibilisering en onzekerheid op de arbeidsmarkt, waarin de samenleving vraagt om publieke verantwoording van de besteding van publieke middelen. Toen wilde ik problematiseren dat het toezicht van overheidswege, dat achteraf (of ex post) verdiend vertrouwen toekent aan scholen waar het goed gaat, juist meer systematisch vooraf (ex ante) de ruimte zou moeten bieden aan professionals bij het vormgeven aan onderwijsvernieuwingen. Van deze passage ben ik de afgelopen jaren alleen maar meer overtuigd geworden (voor de hele maatschappelijke dienstverlening, niet alleen voor het onderwijs). Alleen door actief te reflecteren op en bij te dragen aan maatschappelijke en technologische veranderingen kunnen docenten hun onderwijs verbeteren. Dit wordt beter mogelijk als de schoolorganisatie heldere kaders stelt, waardoor docenten (teams) hun professionalisering zelf kunnen vormgeven. Dat geldt ook voor verzorgende en verpleegkundige beroepen en in technische uitvoeringsfuncties.

Zelfbewust vakmanschap

Bewust vertrouwen is te lezen als een vrije vertaling van 'deliberate trust', dat volgens de vooraanstaande rechtssocioloog Charles Sabel (1994) noodzakelijk is verbonden aan een strategie van learning by monitoring.¹² Deze strategie van diagnostisch leren gaat expliciet voorbij aan het enkelvoudig claimen van professionele ruimte voor docenten (of vakmensen in dit essay), maar verbindt juist het politieke met het professionele en met de markt. Het gaat om circulaire leerprocessen, in de tijd en in de ruimte. Er is handelingsruimte én experimenteeruimte nodig voor docenten en praktijkopleiders, zonder dat ze door

¹² C.F.Sabel (1994), Learning by Monitoring, The institutions of economic development'. in N.Smelzer en R.Swedberg, the handbook of economic sociology, Princeton University Press, p.137-165.

leidinggeevenden bij voorbaat worden teruggefloten. Dan kunnen docenten zich achteraf verantwoorden voor wat ze voor elkaar hebben gekregen. Alleen dan kunnen we leren van onvermijdelijke fouten. En is er op instellingsniveau en op nationaal niveau behoefte aan systematische feedback op de bereikte directe en indirecte resultaten. Het wettelijke gezag op school moet daarbij voldoende rugdekking geven, terwijl de overheid voor samenhang in de eindtermen moet zorgdragen en als multiplier kan optreden om nieuwe kennis en inzichten te ontwikkelen en te verspreiden. Ik had dit vertrouwen ook weloverwogen kunnen noemen, vertrouwen dat je van jongs af aan opdoet en ontwikkelt, thuis, op school en in het werk. Maar in deze periode van grote maatschappelijke veranderingen is er juist behoefte aan zelfbewust vakmanschap. Zoals Geert Mak op 31 maart 2004 stelde: 'Wie durft te vertrouwen, verwerft gezag. Wie gezag heeft krijgt vertrouwen'.



CAOP
Postbus 556, 2501 CN Den Haag
Lange Voorhout 13, 2514 EA Den Haag

Bel of mail voor info:
redactie@caop.nl