



# Overheid in een dynamische samenleving

Betrouwbaarheid versus de illusie van controle

27 oktober 2016

Benno Baksteen

Max Drenth

[www.adviescollege-degas.nl](http://www.adviescollege-degas.nl)

*“Wouldn’t it be nice if we realized that, despite all our confidence and faith in our own judgments, our intuitions are just intuitions? That we need to collect more empirical data about how people actually behave if we want to improve our public policies and institutions? It seems to me that before spending billions on programs of unknown efficacy, it would be much smarter to run a few small experiments first and, if we have the time, maybe a few large ones as well.”*

(Ariely, 2011) p.293

## Inhoud

Inleiding .....	3
Common sense .....	3
Scientific Management.....	5
Nadelen .....	6
Illusie van controle .....	7
Feitenvrije politiek.....	8
Intern vertrouwen .....	8
Extern vertrouwen .....	9
Betrouwbare overheid .....	11
Bibliografie .....	13

## Inleiding

Washington, 9 december 1903. Midden op de Potomac rivier ligt, niet ver van de stad, een woonboot. Op het dak van de woonboot is een stellage gebouwd. Op die stellage staan twee mannen, een denker en een doener.

De denker is de wetenschapper Samuel Pierpont Langley, astronoom en natuurkundige en hoofd van het Smithsonian Institution. Zijn grote droom is de mens te laten vliegen. De stellage is een katapult waarmee in 1896 een aantal keren een model van een vliegtuig, met daarin een kleine stoommachine als krachtbron, is gelanceerd. Het meest recente model, de Aerodrome Number 6, legde op zijn laatste vlucht ruim 1500 meter af alvorens in de Potomac te storten. Nu staat een vliegtuig op ware grootte op de katapult: Aerodrome A, vier keer zo groot als Number 6.

De doener is Charles Matthews Manly, een begaafde technicus, die het vliegtuig en de benzinemotor heeft gebouwd en nu ook de vliegtuig gaat besturen. Of, beter gezegd, gaat bemannen. Want de opties om te sturen zijn beperkt. Net als bij het schaalmodel vertrouwen Langley en Manly op windstil weer en de ingebouwde stabiliteit van het ontwerp.

Het is tijd. Manly klimt in de vliegtuig en de motor wordt gestart. Op zijn teken wordt de katapult ontgrendeld en Aerodrome A schiet naar voren. Al tijdens het verlaten van de katapult desintegreert de staart en de achterste vleugel. Mens en machine storten vlak voor de woonboot in de ijsskoude Potomac. Manly zit onderwater vast in de wrakstukken, maar wordt op tijd gered.

De hele onderneming heeft \$ 100.000,- gekost, omgerekend naar projectgeld nu ongeveer 75 miljoen euro. Het commentaar was bijtend: "Het enige wat Langley heeft laten vliegen is het geld van de overheid."<sup>1</sup> Het Ministerie van Defensie, de grote financier, was ook niet erg optimistisch. Major Macombe schreef in zijn rapport:

*" we are still far from the ultimate goal, and it would seem as if years of constant work and study by experts, together with the expenditure of thousands of dollars, would still be necessary before we can hope to produce an apparatus of practical utility on these lines."*<sup>2</sup>

Op datzelfde ogenblik waren 400 kilometer verderop, bij de Kill Devil Hills, twee denkende doeners, twee fietsmakers, bezig met hun laatste voorbereidingen. Acht dagen later maakten de gebroeders Wright hun eerste succesvolle vluchten, in een volledig bestuurbare machine die minder dan \$ 1000,- hun eigen geld, had gekost.<sup>3</sup>

## Common sense

Waardoor hadden Wilbur en Orville Wright met beperkte middelen succes terwijl vooraanstaande wetenschappers ondanks ruime middelen faalden? Het lag niet aan de inzet of de ambitie. Die lagen bij alle betrokkenen op hoog niveau. Ook de kennis was gelijk. Zowel Langley als de gebroeders Wright hadden alle beschikbare literatuur bestudeerd en zich de verzamelde kennis van voorgangers als Otto Lilienthal eigen gemaakt. Het verschil zat in de benadering en de uitvoering. Het gaat om vijf hoofdpunten.

Het eerste en belangrijkste verschil was dat, net als anderen, ook Wilbur en Orville veel naar vogels hadden gekeken, maar dat hun aandacht niet zozeer getrokken werd door de vleugelvorm als draagvlak, noch door de vleugelbeweging als voortstuwing. Zij waren vooral gefascineerd door de

---

<sup>1</sup> Representative Gilbert Hitchcock van Nebraska, geciteerd in *The Brooklyn Eagle*.

<sup>2</sup> (Manly, 1911) p. 278

<sup>3</sup> (McCullough, 2015)

voortdurende sturbewegingen die vogels maken. Hun conclusie was, dat het niet verstandig is te doen alsof de wereld stabiel is en je in die stabiele wereld te concentreren op vleugeloppervlak en motorvermogen. Alsof de uitdaging alleen maar zou zijn die twee zo groot te maken dat ze een mens konden dragen. Zij accepteerden dat de wereld voortdurend in beweging is, met voortdurend veranderingen in zowel horizontale als verticale luchtstromen. En dat dus de echte uitdaging is uitvinden hoe je de beoogde machine in alle omstandigheden kunt besturen. De rest was bijzaak.

Bovendien zagen ze hoe vogels luchtstromen gebruiken om met minimale inspanning in de lucht te blijven. Een dynamische omgeving zorgt dus niet alleen voor problemen, maar brengt ook voordeel. Zij zochten daarom geen windstilte, maar juist een plek waar het zo vaak mogelijk zo hard mogelijk waait: de kust van North-Carolina. Bovendien wilden ze net als de vogels eigen baas blijven. Daarom zochten ze geen financiële steun bij anderen. Dat betekende negen maanden fietsen maken, geld verdienen en nadenken, en dan drie maanden, in de herfst, dus met de meeste kans op stevige wind, experimenteren.

Het tweede punt was dat ze niet eerst een complete vliegmachine ontwierpen en dan probeerden of het geheel werkte. Ze begonnen met een overzichtelijke stap en gingen pas verder als alle problemen van die fase waren begrepen en opgelost. Eerst een vlieger, dan besturing van die vlieger, dan een onbemand zweefvliegtuig, vervolgens een bemand zweefvliegtuig, en pas in het vierde jaar, in de vierde herfst, een motor monteren. En dan dus gelijk wegvliegen.

Het derde punt was dat regels voor de gebroeders Wright gereedschap waren. Hulpmiddelen om een doel te bereiken. Maar je moet wel zelf blijven nadenken en als dat doel niet wordt bereikt zul je moeten afwijken. Zo gebruikten zij aanvankelijk de regels voor vleugels die Otto Lilienthal en anderen hadden opgesteld. Toen die niet bleken te werken pasten ze die eerst op gevoel aan en vervolgens bedachten en bouwden ze een windtunnel om diverse vleugelvormen te testen.

Het vierde punt was dat Wilbur en Orville zowel denkers als doeners waren. Wat zij bedachten voerden ze zelf uit. Zij ondervonden, zoals bij het vleugelontwerp, daardoor onmiddellijk of wat ze hadden bedacht ook werkelijk werkte in de echte wereld. Als de uitkomst niet aan de verwachting voldeed was ook dat onmiddellijk duidelijk en leverde dat de voor aanpassingen benodigde informatie uit de eerste hand op. Zonder vertaalslagen door een doener die niet precies wist wat de bedoeling was geweest.

Het vijfde verschilpunt was de manier waarop Langley en de gebroeders Wright de risico's, met name de gevolgen van neerstorten, acceptabel probeerden te houden. Wilbur en Orville kozen voor een zo zacht mogelijke ondergrond: het stuifzand van de Kill Devil Hills bij Kitty Hawk.

Langley koos voor water, waardoor de lancering met een katapult vanaf een woonboot noodzakelijk werd. Niet alleen ging de helft van de beschikbare middelen op aan de bouw van boot en katapult, ook moest de vliegmachine binnen de lengte van de katapult, ongeveer twintig meter, de vliegsnelheid bereiken. Het schaalmodel, Aerodrome Number 6, kon dat aan. Maar Aerodrome A was vier keer zo groot. Dat betekende dat, zonder aanpassingen, de massa  $4^3$  dus 64 keer groter zou zijn. Het oppervlak van de vleugels, en daarmee het draagvermogen, was natuurlijk  $4^2$  groter, dus slechts 16 keer. Om het evenwicht tussen massa en draagvermogen te herstellen moest de constructie lichter worden en de vliegsnelheid hoger. Binnen die twintig meter moest een snelheid van bijna 100 km/uur worden bereikt.

De combinatie van lichtere constructie en hogere krachten bleek fataal. Het was de reden van de desintegratie tijdens de lancering. Ook als het ontwerp effectief en bestuurbaar was geweest, zou

het toestel niet aan vliegen zijn toegekomen. Anders geformuleerd: de gekozen vorm van risicomanagement legde beslag op de helft van de middelen en maakte succes onbereikbaar.

De 'common sense' lessen uit de begintijd van de luchtvaart zijn daarmee:

- Wanneer je een nieuw project bedenkt, zoek dan eerst uit hoe je het moet besturen, ook in zwaar weer, in de fundamenteel onvoorspelbare echte wereld voor je het gaat uitvoeren.
- Bouw het project stap voor stap op en ga pas naar een volgende fase als de huidige fase voldoet en wordt begrepen.
- Regels zijn altijd gereedschap. Vasthouden aan 'regels zijn regels' leidt tot mislukkingen.
- Zorg voor constante en ongefilterde terugkoppeling uit de praktijk, dus voor gestructureerd leren.
- Veiligheid is onvermijdelijk een compromis met andere factoren als tijdsbeslag en kosten. Het gaat er niet om dat de veiligheid maximaal is, het gaat er om dat het doel wordt bereikt en dat de afweging deugt. Zodat de voordelen veel groter zijn dan de nadelen, met daarbij als randvoorwaarde dat beide openbaar zijn.

Tot op de dag van vandaag werkt luchtvaart<sup>4</sup> langs deze lijnen, met hoge betrouwbaarheid als resultaat.

## Scientific Management

In vrijwel alle domeinen buiten de luchtvaart wordt daarentegen juist wel de benadering van Langley gevolgd in het streven naar hogere kwaliteit en betrouwbaarheid, al heeft dat niets met Langley te maken. Wel begon ook die ontwikkeling in 1903, want in dat jaar publiceerde Frederick Winslow Taylor in het blad van de American Society of Mechanical Engineers<sup>5</sup> zijn ideeën over het managen van fabrieken en werkplaatsen. De term Scientific Management zelf dateert uit 1911. In dat jaar legde hij zijn inzichten vast in een boek met die term in de titel.<sup>6</sup>

Taylor hanteerde vier principes:

- *Replace rule-of-thumb work methods with methods based on a scientific study of the tasks.*
- *Scientifically select, train, and develop each employee rather than passively leaving them to train themselves.*
- *Provide detailed instruction and supervision of each worker in the performance of that worker's discrete task.*
- *Divide work nearly equally between managers and workers, so that the managers apply scientific management principles to planning the work and the workers actually perform the tasks.*

Dat was het begin van de scheiding tussen denken en doen -of iets preciezer geformuleerd, tussen regelen en uitvoeren- die tot op de huidige dag gebruikelijk is in vrijwel elke organisatie. Die scheiding en de bureaucratische hiërarchie die daarmee samenhangt werken goed in een samenleving die overzichtelijk, stabiel en redelijk voorspelbaar is. De resultaten waren dan ook spectaculair en hebben onze samenleving niet alleen efficiënt maar ook welvarend en comfortabel

---

<sup>4</sup> Wanneer we in dit essay spreken van 'luchtvaart' is dat in de beperkte betekenis van het besturen van vliegtuigen. Het gaat dus niet over het hele luchtvaartdomein.

<sup>5</sup> (Taylor, Shop management, 1903)

<sup>6</sup> (Taylor, The Principles of Scientific Management, 1911)

gemaakt. We hebben een niveau van comfort bereikt dat daarvoor alleen voor vorsten en andere machthebbers was weggelegd.

Die scheiding tussen denken en doen heeft echter nog steeds de nadelen waardoor Langley faalde. En juist in onze moderne samenleving, die eerder complex, dynamisch en onvoorspelbaar is dan overzichtelijk, laten die zich steeds meer voelen.

## Nadelen

Het eerste nadeel is dat in een complexe en dynamische omgeving de reactie van een traditionele organisatie al gauw te traag of zelfs verkeerd zal zijn. De besturing van de organisatie kan niet snel en/of niet effectief genoeg reageren op veranderende omstandigheden.

Een tweede nadeel is, dat managen juist door het succes ervan een steeds meer zelfstandige functie is geworden. Het maakt niet uit wat je bestuurt, het managen gaat volgens universele recepten die zijn aangeleerd op bijvoorbeeld een MBA-opleiding. Met als gevolg dat vaak vooral op proces wordt gestuurd en veel minder op inhoud. Inhoudelijke kennis wordt soms zelfs gezien als nadeel, als een besmetting die moet worden bestreden. Bijvoorbeeld door frequente roulatie van managers en leidinggevenden langs verschillende domeinen. Ook binnen de overheid is dat tot en met het niveau van Directeur-Generaal gebruikelijk. In een eerder advies hebben wij daar al kanttekeningen bij geplaatst<sup>7</sup>.

Dat leidt dan haast onvermijdelijk tot het derde nadeel. Sturen met processen en regels was historisch gezien succesvol. Als het effect in een bestaande situatie dan nog niet groot genoeg is, komt de verleiding op nog meer van die, immers bewezen effectieve, processen en regels op te tuigen. Echter, sturen op processen en met instrumenten als Key Performance Indicators (KPI's) betekent dat gewerkt wordt met een versimpeling van de echte wereld. Die versimpeling kan nooit de echte wereld compleet vangen. Dus glippen problemen makkelijk tussen de mazen van het systeem door, zeker als het nieuwe problemen zijn.

Een nog fundamenteeler gevolg van sturen met dergelijke instrumenten is dat tijd en kosten wel makkelijk in een spreadsheet of KPI zijn te vangen, maar kwaliteit en veiligheid niet. Zeker niet als al een hoog niveau is bereikt. De aandacht van een organisatie gaat daardoor vooral uit naar budget en tijd. Kwaliteit en veiligheid raken onvermijdelijk op de achtergrond.

Het vierde nadeel van een scheiding tussen regelen en uitvoeren is dat die nieuwe regels en processen vaak niet meer gericht zijn op het zo goed mogelijk uitvoeren van de taak, maar vooral op het voorkomen dat er iets mis gaat. Ze worden dan een last in plaats van een hulpmiddel en leggen daarmee beslag op tijd en geld zonder iets toe te voegen.

Helemaal schadelijk zijn de procedures die niet eens proberen te voorkomen dat er iets mis gaat, maar vooral proberen te voorkomen dat de organisatie daarvan de schuld krijgt. De indekregels. Wat men aan de andere kant van de Atlantische Oceaan zo kleurrijk de *cover-your-ass rules* noemt. Die leiden tot afvinkformulieren, zorgplannen en verslagen die in een archief verdwijnen en alleen nog maar worden bekeken als er iets mis is gegaan. Ze dragen niets bij aan betrouwbaarder functioneren, maar kosten wel tijd en geld. Daardoor hebben bijvoorbeeld verpleegkundigen steeds minder tijd

---

<sup>7</sup> (DEGAS, 2009a), p.2

voor zorgtaken. Volgens sommige onderzoeken nog maar 57%, volgens andere zelfs minder dan een kwart<sup>8</sup>.

Deze ontwikkelingen zijn op zich niet verrassend. De meeste organisaties en de meeste besturen houden graag greep op de zaak, ze zijn graag *in control*. Maar in een complexe omgeving leidt krampachtig streven naar controle al gauw tot slechts de illusie van controle.

## Illusie van controle

De scheiding tussen denken en doen, regelen en uitvoeren, mondt uit in de illusie dat een organisatie *in control* is, maar het probleem met illusies is dat ze vroeg of laat worden doorgeprikt. Dan duikt al gauw het verwijt op van onbetrouwbaarheid. Ook als er vooral sprake was van goede bedoelingen of onhandige keuzes onder druk van omstandigheden. De illusie van controle kent tenminste drie hoofdvarianten, die zowel separaat als in combinatie voorkomen.

De eerste variant is het bagatelliseren en vervolgens onzichtbaar maken van risico's. De illusie is dat voor die risico's dus geen beleid nodig is. Voorbeeld: de risico's van gaswinning in Groningen.<sup>9</sup>

De tweede variant is het probleem in een model vangen en proberen het zo te beheersen. Het geluidshindermodel van Schiphol is daarvan een voorbeeld. Dat gaat uit van de illusie dat een jaartotaal van geluidsbelasting bepalend is voor wat mensen ervaren als hinder. De werkelijkheid is dat het alleen politiek handig is dit te beweren, omdat de belasting tot op twee cijfers achter de komma kan worden (en wordt) uitgerekend en zo beheersing suggereert.

Een ander voorbeeld van deze variant is de discussie over externe veiligheid. Ook daar suggereren modelberekeningen controle, terwijl een model altijd een versimpeling van de rommelige wereld is. De versimpeling wordt extreem wanneer er niet eens geschikte of voldoende data zijn om een model mee te bouwen, maar dat toch wordt gedaan<sup>10</sup>. De illusie van controle is dan de controle van een illusie geworden.

De derde variant is complexer en begint met een keuze die niet is gebaseerd op het algemene belang maar op een deelbelang, zoals het belang van het eigen ministerie of de eigen minister. Een voorbeeld hiervan is het ontmoedigen van een activiteit om mogelijke problemen buiten de deur te houden. Die vorm van controle blijkt dan een illusie, want het probleem is niet weg. De voordelen van de activiteit, de redenen waarom die werd ondernomen, blijven op de dichte deur kloppen. Soms leidt dat tot negeren van die redenen of het verbuigen van onwelgevallige feiten, wat de controle een nog grotere illusie maakt. In de discussie rond nachtelijke helikopteroperaties vanaf ziekenhuisdaken, bijvoorbeeld, werden wel de risico's van de vluchten in beschouwing genomen, maar niet de levens die dankzij de vluchten zouden worden gered.<sup>11</sup>

Konden in de vorige eeuw illusies nog lang standhouden, in de moderne samenleving is de houdbaarheid beperkt omdat vrijwel alles wordt vastgelegd en vindbaar blijft. De illusie van controle zal daardoor op vrij korte termijn worden doorgeprikt en dan leiden tot het verwijt van onbetrouwbaarheid.

---

<sup>8</sup> "Uit onderzoek van het CBO, het kwaliteitsinstituut voor de gezondheidszorg, blijkt dat verpleegkundigen slechts 21 procent van hun tijd bezig zijn met directe patiëntenzorg. Ze zijn meer tijd bezig met administratieve handelingen." (Hart, 2013) p. 59

<sup>9</sup> (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, 2015)

<sup>10</sup> (DEGAS, 2011b)

<sup>11</sup> (DEGAS, 2011a)

## Feitenvrije politiek

De controle van de illusie is een interessante variant, omdat het daarbij gaat om feitenvrij denken en handelen. De woekering van feitenvrije politiek in de moderne samenleving is een verschijnsel dat aandacht verdient -en overigens ook krijgt- omdat het de al dan niet terechte beeldvorming van de overheid als onbetrouwbaar stimuleert.

Feitenvrij denken is aantrekkelijk. Besluitvorming is bijna altijd en op elk niveau afhankelijk van de mobilisatie van emotie en dat stelt eisen aan de procedure. Voor gezonde besluitvorming is immers een rationele bedding onmisbaar en dus moeten emoties altijd een feitelijke basis hebben.<sup>12</sup> Wie die eis serieus neemt beperkt zich in de keuzes, maar wie zich niet druk maakt om feiten heeft een enorme speelruimte als het gaat om het mobiliseren van de emotie en kan daarmee veel invloed verwerven.

Het wordt soms de macht van de grote bek genoemd<sup>13</sup>, maar de grote bek is nog maar het begin. Gevaarlijker is dat de grote bek de effectiviteit van het verspreiden van onzin heeft ontdekt. In het boek *On Bullshit* is dat gevaar onderzocht en indringend onder woorden gebracht door Harry Frankfurt, emeritus professor filosofie van Princeton University. In de woorden van Jeet Heer:

*“On Bullshit (...) makes an important distinction between lying and bullshitting—one that is extremely useful for understanding the pernicious impact that Trump has on public life. Frankfurt’s key observation is that the liar, even as he or she might spread untruth, inhabits a universe where the distinction between truth and falsehood still matters. The bullshitter, by contrast, does not care what is true or not. By his or her bluffing, dissimulation, and general dishonesty, the bullshit artist works to erase the very possibility of knowing the truth. For this reason, bullshit is more dangerous than lies, since it erodes even the possibility of truth existing and being found.”*<sup>14</sup>

Ook in Nederland hebben we daarmee ervaring. Bijvoorbeeld met de feitenvrije analyses van GeenPeil rond het zogenaamde Oekraïnerferendum. Succesvol, want politiek die zich op feiten wil blijven baseren staat in zo’n proces op grote achterstand en heeft moeite met het vinden van een antwoord. De bullshit is per definitie simpel, het antwoord altijd complex. Toch moet dat worden gevonden, want ontkenning van het bestaan van waarheid is de doodsteek voor een democratie<sup>15</sup>. De controle van de illusie leidt ook tot toenemend wantrouwen in de overheid, dat zelfs bewust wordt aangewakkerd en geëxploiteerd. Dat leidt dan al gauw tot roep om meer referenda en die zijn, om een opiniestuk aan te halen, de bomgordels van de democratie.<sup>16</sup>

Er moet dus een antwoord komen. Om dat te kunnen geven moet de overheid overeind blijven in het geweld van bullshit en verwijten van onbetrouwbaarheid. De overheid moet daarvoor stevig in haar schoenen staan en dat begint met zelfvertrouwen. Dat kan alleen ontstaan als er sprake is van groot onderling vertrouwen binnen de overheid.

## Intern vertrouwen

Intern vertrouwen is kwetsbaar. Als organisaties een strenge scheiding aanbrengen tussen regelen en uitvoeren kan dat leiden tot de illusie dat ze met dat regelen grip hebben gekregen op de situatie.

---

<sup>12</sup> (DEGAS, 2011b)

<sup>13</sup> (Meeus, 2016)

<sup>14</sup> (Heer, 2015)

<sup>15</sup> (Kraaijeveld, 2016)

<sup>16</sup> (de Winter, 2016)



Wanneer die grip dan inderdaad een illusie blijkt te zijn kan dat makkelijk leiden tot onderling wantrouwen. We zagen al dat het disfunctioneren van een organisatie vaak zichtbaar wordt doordat een deelbelang centraal komt te staan in plaats van het collectieve belang. Dat kan het belang zijn van de eigen afdeling, maar het kan ook ontwaarden in bevorderen van persoonlijk belang en persoonlijke status. Zie de bankencrisis.<sup>17</sup> Ook binnen de overheid komt het voor dat deelbelangen prevaleren boven het samenlevingsbelang en ook dan is het een indicatie van disfunctioneren.

Volgens Patrick Lencioni is het gebrek aan focus op het collectieve belang het eindstadium bij de ontwikkeling van disfunctioneren van een organisatie. Het topje van een piramide van opstapelende vormen van disfunctioneren<sup>18</sup>. De basis, de voedingsbodem en dus het belangrijkste, is gebrek aan vertrouwen tussen de teamleden onderling. Daardoor zijn die niet bereid zich kwetsbaar op te stellen en dus niet bereid eigen fouten of zwakheden aan te kaarten of toe te geven. De illusie van controle wordt koste wat het kost in stand gehouden.

Gebrek aan vertrouwen leidt tot angst voor conflicten en daarmee tot streven naar een kunstmatige harmonie in plaats van enthousiast een discussie over ideeën te voeren. Het gevolg daarvan is een gebrek aan betrokkenheid bij de besluiten die worden genomen. Dat leidt tot de volgende disfunctie: de onwil om verantwoordelijkheid te nemen door teamleden aan te spreken op gedrag dat het collectief schade kan berokkenen. Het ontstaan van de eindsituatie, bevorderen van deelbelang of eigenbelang, is dan nog slechts een kwestie van tijd.

Het is moeilijk dit patroon te doorbreken als het er eenmaal is. Een mogelijke oplossing biedt de DEGAS-rotonde. Die bestaat uit zes elementen, die bij toepassing leiden tot hoge betrouwbaarheid. Het goede nieuws is dat die elementen op zichzelf eenvoudig zijn. Het slechte nieuws is dat ze heel lastig zijn in te voeren omdat ze ingaan tegen wat organisaties en mensen van nature geneigd zijn te doen: controleren en straffen.

De zes elementen van de DEGAS-rotonde zijn: Just Culture – Story Telling – In-depth Analysis – Rules are Tools – Safety is Part of a Whole – Resilience. Van deze zes elementen kunnen er vijf onafhankelijk van elkaar worden ingevoerd, maar hun echte kracht ontwikkelen ze pas in samenhang. Het eerste element, Just Culture, is van een andere orde. Dat element is de voedingsbodem van het onmisbare vertrouwen dat de overige elementen mogelijk maakt.

Een Just Culture eist van een individu kennis en kunde, vervolgens is het essentieel dat oprechte fouten niet leiden tot repercussies voor het individu of de organisatie. Net zomin als oprechte maar verkeerd uitgedrukte optimalisaties. Ze worden gedeeld en geanalyseerd, maar uitsluitend ter lering en dus verbetering. Natuurlijk wordt malafide gedrag, dus opzet of grove nalatigheid, niet geaccepteerd. Maar bonafide gedrag dat verkeerd uitpakt wel. Zonder Just Culture heeft werken aan de andere elementen maar zeer beperkt nut en zal geen hoge mate van betrouwbaarheid ontstaan. Invoering is niet eenvoudig in een samenleving die op het eerste gezicht steeds minder bereid lijkt te accepteren dat zaken soms misgaan. Toch is een Just Culture onmisbaar, want alleen op basis van interne betrouwbaarheid, dus van een betrouwbare organisatie, is extern vertrouwen mogelijk.

### Extern vertrouwen

Zonder vertrouwen is een echte samenleving niet mogelijk, maar vertrouwen kun je niet eisen. Je kunt het alleen maar krijgen. Daarvoor moet wel aan een paar voorwaarden worden voldaan. De eerste, dat je betrouwbaar bent, is hierboven besproken. De tweede is dat je ook vertrouwen geeft.

---

<sup>17</sup> (Luyendijk, 2015)

<sup>18</sup> (Lencioni, 2002)

Vertrouwen is tweerichting verkeer en dat betekent dat ook in de externe relaties sprake moet zijn van een Just Culture. Dus ook in de verhouding van de overheid met de burger moet bij een ongewenst voorval een eerste inschatting worden gemaakt. Is hier sprake van waarschijnlijk bonafide of van waarschijnlijk malafide gedrag? In het eerste geval moet een lerend onderzoek worden ingezet en in het tweede geval is de taak een schuldige te vinden en die te straffen<sup>19</sup>.

Probleem is dat in relaties van de overheid met de burger eigenlijk alleen het instrumentarium voor malafide handelen wordt ingezet. Op dit gebied valt dan ook wel wat reparatiewerk te verrichten. De laatste jaren heeft krampachtig streven naar de illusie van controle schade aangericht en ook daardoor is het vertrouwen in overheid aangetast. Zo stelde de nieuwe commissaris van de Koning in de provincie Groningen in een interview:

*“Ik zie de afgelopen jaren een gure overheid die steeds wantrouwer is geworden en steeds explicieter is in centraal geformuleerde eisen, met als leidend idee dat een groot deel van de mensen die afhankelijk zijn van hulp, bezig zijn om de boel te flessen.”<sup>20</sup>*

Dit lijkt om te beginnen op verkeerd gebruik van statistiek. Om een ziekenhuisvoorbeeld te gebruiken: statistiek kan je vertellen dat er een probleem is, bijvoorbeeld met doorligwonden, maar zegt niets over oorzaken noch over oplossingen. Onderzoek je dat niet en heb je voor de besturing alleen een hamer dan wordt elk probleem al gauw gezien als een spijker en vallen er klappen. Het inzicht van de gebroeders Wright, dat het niet verstandig is een groot centraal systeem te maken dat de rommelige wereld negeert, dat je middelen moet hebben om te kunnen sturen en te reageren op specifieke omstandigheden, had hier veel narigheid kunnen voorkomen.

Dat geldt ook voor een ander Wright-inzicht. Namelijk dat het van belang is te toetsen of datgeen wat je hebt bedacht in de praktijk ook echt werkt. En zo niet, dat je dan die les direct moet terugkoppelen naar het ontwerp. Een tweede citaat uit genoemd interview:

*“Er is een rare onbalans tussen ideologie en effectiviteit. Er worden miljoenen uitgetrokken om de tegenprestatie in te voeren of de kostendelersnorm, een korting voor bijstandsgerechtigden die met andere volwassenen in huis wonen. En niemand vraagt zich af hoe effectief het is.”<sup>21</sup>*

De recente aanpak om in een viertal gemeenten te experimenteren met de omgang met burgers in de bijstand om te zien wat wel en wat niet werkt, en voor wie, had in dit licht gezien een grote stap voorwaarts kunnen zijn op de weg naar een betrouwbare overheid. Helaas is het in de praktijk ontwikkelde voorstel<sup>22</sup> bij de behandeling door het kabinet in eerste instantie bedekt met een laag controlemaatregelen<sup>23</sup>, waardoor het experiment grote kans liep te mislukken. Na enige aanpassingen denkt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) er mee te kunnen werken.<sup>24</sup> Niet alle betrokkenen delen die mening echter. In de woorden van een deelnemer aan de oorspronkelijke ontwikkeling:<sup>25</sup>

---

<sup>19</sup> Waarbij de keuzes voorlopig zijn. Als tijdens een lerend onderzoek blijkt dat er toch sprake is van malafide handelen kan alsnog de overstap naar de daarvoor bedoelde procedure gemaakt worden. Over dit dilemma van de instrumentariumkeuze hebben wij al eens een advies uitgebracht. (DEGAS, 2009b)

<sup>20</sup> (de Koning & Luyendijk, 2016)

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Zie de VNG-brief van 4 augustus 2016 aan staatssecretaris Klijnsma

<sup>23</sup> Zie de toelichting op de AMvB 'Besluit experimenten Participatiewet' van 29 september 2016

<sup>24</sup> Zie de VNG-brief van 28 september 2016 aan staatssecretaris Klijnsma

<sup>25</sup> Commentaar van 5 oktober onder het nieuwsbericht van Binnenlands Bestuur (Jansen, 2016)

*“In plaats van een experiment dat vertrouwen als basis heeft, is het een experiment geworden dat wantrouwen als basis heeft.”*

Al met al lijkt dit een typisch geval van een Langley/Taylor benadering.

## Betrouwbare overheid

De Langley/Taylor-benadering is buiten de luchtvaart al 113 jaar dominant, maar lijkt niet meer effectief in onze moderne en complexe samenleving. De Wright-benadering is binnen de luchtvaart, die opereert in diezelfde moderne en complexe samenleving, ook 113 jaar actief en binnen dat domein juist nog steeds springlevend. Dat verschil in vitaliteit is vooral het gevolg van de betere aansluiting van de Wright-benadering bij de rommeligheid van de wereld. Zo wordt in het luchtvaartdomein bij voorvallen onderscheid gemaakt tussen bonafide en malafide handelen. In andere domeinen wordt in eerste instantie meestal, en vaak ook uitsluitend, gekeken of de regels en procedures wel of niet zijn gevolgd. Die procedures zijn bovendien in toenemende mate gericht op controle en komen daarmee vooral neer op gestold wantrouwen.

Wellicht nog meer dan andere domeinen staat ook luchtvaart bol van de procedures en regels, maar het grote verschil is dat die in de luchtvaart vooral gestolde ervaring vertegenwoordigen. Het zijn hulpmiddelen. Ze geven richting aan de uitvoering, en worden aangepast als de uitvoeringspraktijk daartoe aanleiding geeft. Bij het stellen van regels gaat het altijd om het doel, om de inhoud, nooit om de procedure. Het doel wordt bepaald door de organisatie: op een bepaald tijdstip moet een vliegtuig van A naar B. De bemanning gaat niet over het tijdstip, noch over de keuze van A en van B. Maar omdat de wereld dynamisch is, en omdat die niet van bovenaf kan worden beheerst met regels, worden de uitvoering en alle beslissingen daaromheen wel overgelaten aan de bemanning.

Net als in andere domeinen wordt ook in de luchtvaart de uitvoering gemonitord en worden bevindingen teruggekoppeld, maar dat gebeurt onafhankelijk van de bemanning. Die wordt daar niet mee belast. Alleen als zich incidenten voordoen, meldt de bemanning dat actief. Het resultaat van deze benadering, waarin de uitvoering voorop staat, is grote professionaliteit en betrouwbaarheid van de sector.

De Wright-benadering kan worden overgezet naar andere domeinen en dus ook naar de overheid, al zal dat moeilijk zijn, omdat daarvoor een omslag in het denken nodig is. In de afgelopen eeuw is geprobeerd met regulering en management te voorkomen dat activiteit van ondernemingen en burgers zou leiden tot schade. Dat heeft ook zeker effect gehad, maar met het toenemen van complexiteit is een andere omgang met regels nodig.

De overheidsdoelen en de overheidsuitvoering zullen op elkaar betrokken moeten zijn, volgens de regels van de gebroeders Wright. Scheid je die twee te stringent, dan creëer je illusies van controle en word je uiteindelijk onbetrouwbaar. De Scientific Management benadering is nuttig voor een eerste ontwerp, maar dat ontwerp moet zo snel mogelijk worden getoetst aan de werkelijkheid en indien nodig worden aangepast. De burger is gebaat bij een betrouwbare overheid, die feiten serieus neemt en voldoende zelfvertrouwen heeft om bij bullshitstormen een rots in de branding te blijven. Dat zelfvertrouwen en de structurele betrouwbaarheid die ervoor nodig zijn kunnen worden verkregen via de DEGAS-rotonde. Of op een andere manier. Maar in ieder geval moet in de uitvoering bij problemen van meet af aan onderscheid worden gemaakt tussen mogelijk bonafide en mogelijk malafide handelen, van zowel de burger als de overheidsuitvoerder, en daarna moet dan het passende instrumentarium worden ingezet: lerend of straffend. Het maken van dat onderscheid eist kennis en kunde in de eerste lijn, alsmede de ruimte om afwegingen te maken. Om die ruimte te scheppen geldt ook daar dat de uitvoerende lijn niet wordt gestraft voor bonafide handelen dat

verkeerd uitpakt, maar wel voor malafide handelen. Bij dat laatste valt te denken aan zelfverrijking en corruptie.

Samenvattend: de Wright-aanpak zou de overheid kunnen helpen een betrouwbare overheid te worden, die dan ook door haar burgers wordt vertrouwd. Wel moet die aanpak dan worden uitgebreid met het onderscheid tussen bonafide en malafide handelen. De gebroeders Wright hadden dat criterium onderling niet nodig, maar voor vertrouwen in de samenleving is het natuurlijk wel nodig sancties op te leggen in geval van malafide gedrag. Bij elkaar opgeteld leidt dit dan tot het volgende recept:

- Wanneer je een nieuw project bedenkt, zoek dan voordat je het gaat uitvoeren eerst uit hoe je het moet besturen, ook in zwaar weer, in de fundamenteel onvoorspelbare echte wereld. Doe je dat niet dan verlies je onvermijdelijk controle en vindt de burger de overheid al snel incompetent, wat een voorstadium kan zijn van het etiket 'onbetrouwbaar'.
- Bouw het project stap voor stap op en ga pas naar een volgende fase als de huidige fase voldoet en wordt begrepen. Bij grote projecten is dat helemaal essentieel, want anders leiden grote projecten vaak vooral tot grote problemen. Met hetzelfde gevolg als bij het vorige punt.
- Regels zijn altijd gereedschap. ten onrechte vasthouden aan het adagium 'regels zijn regels' leidt tot mislukkingen en tot slecht uitlegbare beslissingen. Ook dit zijn beide voorstadia van onbetrouwbaarheid. In de moderne, complexe samenleving wordt sturen met regels van bovenaf in toenemende mate lastig; daarmee komt de uitvoering centraal te staan en zijn regels ondersteunend.
- Zorg voor constante en ongefilterde terugkoppeling uit de praktijk, dus voor gestructureerd leren. Dit is essentieel om een betrouwbare overheid te kunnen zijn en ook als zodanig door de burger te worden gezien. Hiermee wordt bereikt dat het handelen van de overheid blijft passen bij de situatie en de politiek bepaalde doelen.
- Veiligheid van een activiteit is onvermijdelijk een compromis met andere factoren als tijdsbeslag en kosten. Het gaat er niet om dat de veiligheid maximaal is, het gaat er om dat het gestelde doel wordt bereikt en dat de afweging deugt. Zodat de voordelen van de activiteit veel groter zijn dan de nadelen. De randvoorwaarde is daarbij dat beide openbaar zijn. Als voor- en nadelen ook voor de burger steeds zichtbaar zijn en blijven, wordt de illusie van controle ingeruild voor een bewuste keuze. De verwachting dat de overheid onfeilbaar is –dat die de situatie simpelweg goed regelt en alle onheil voorkomt- wordt dan ingeruild voor de verwachting van een gedegen analyse en een breed gedeelde afweging. Samen tonen die de burger een competente en daarmee betrouwbare overheid.
- Er kan alleen ruimte ontstaan om afwegingen te maken bij de uitvoering door de overheid in de eerste lijn als bij problemen van meet af aan onderscheid wordt gemaakt tussen waarschijnlijk bonafide en waarschijnlijk malafide gedrag van degene die de afweging maakt. Het onderscheid tussen malafide en bonafide gedrag moet ook de keuze bepalen voor het instrumentarium waarmee de burger wordt benaderd bij problemen en andere voorvallen. Hard optreden bij malafide gedrag en lerend benaderen van bonafide gedrag draagt sterk bij aan vertrouwen van de burger in de overheid.

Extreem kort samengevat: op de weg naar een betrouwbare overheid is de Wright approach de right approach.

## Bibliografie

- Ariely, D. (2011). *The Upside of Irrationality: the unexpected benefits of defying logic at work and at home*. London: Harper.
- Crawford, M. B. (2015). *The World Beyond Your Head: on becoming an individual in an age of distraction*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- de Jong, J., Zuurmond, A., van den Steenhoven, J., & van der Meulen, L. (2009). *Kafka in de polder: handboek voor het opsporen en oplossen van overbodige bureaucratie*. Den Haag: Sdu.
- de Koning, P., & Luyendijk, W. (2016, april 16). René Paas: 'Overheid creëert zelf de boze burger'. *NRC*, pp. 8-9.
- de Winter, S. (2016, Oktober 7). *Referendum is de bomgordel van de democratie*. Retrieved from NRC: <http://www.nrc.nl/nieuws/2016/10/07/referendum-is-de-bomgordel-van-de-democratie-4664699-a1525514>
- DEGAS. (2009a). *De voorschriften voorbij: richtlijnen voor het verder verbeteren van de veiligheid van ultraveilige systemen*. Amsterdam: DEGAS.
- DEGAS. (2009b). *Liever verantwoordelijk dan vogelvrij: de rol van het strafrecht bij luchtvaartvoorvallen*. Amsterdam: DEGAS.
- DEGAS. (2011a). *Veiligheid op hoog niveau: helikopter-operaties vanaf ziekenhuisdaken*. Amsterdam: DEGAS.
- DEGAS. (2011b). *Veiligheid als deel van het geheel: een rationele bedding voor emotie*. Amsterdam: DEGAS.
- Gawande, A. (2002). *Complications: a surgeon's notes on an imperfect science*. Picador.
- Hart, M. (2013). *Verdraaide Organisaties: terug naar de bedoeling*. Vakmedianet.
- Heer, J. (2015, december 1). *Donald Trump Is Not a Liar. He's something worse: a bullshit artist*. Retrieved from newrepublic.com: <https://newrepublic.com/article/124803/donald-trump-not-liar>
- Hollnagel, E. (2009). *The ETTO Principle: why things that go right sometimes go wrong*. Ashgate.
- Jansen, Y. (2016, september 30). */sociaal/nieuws/maximaal-25-gemeenten-mogen-experimenteren-met.9549074.lynkx*. Opgehaald van [www.binnenlandsbestuur.nl](http://www.binnenlandsbestuur.nl): <http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/maximaal-25-gemeenten-mogen-experimenteren-met.9549074.lynkx>
- Kraaijeveld, K. (2016, oktober 8). Weggepoetste waarheid. *De Volkskrant*, pp. V2-V4.
- Lencioni, P. (2002). *The Five Dysfunctions of a Team: a leadership fable*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Luyendijk, J. (2015). *Dit kan niet waar zijn*. Atlas-Contact.
- Manly, C. M. (1911). *Langley Memoir on Mechanical Flight*. Washington: Smithsonian Institution.
- McCullough, D. (2015). *De gebroeders Wright: de onverschrokken pioniers van de luchtvaart*. Houten: Spectrum.

Meeus, T. (2016, april 16). Hoe wij een sprookjesland voor de grote bekken konden worden. *NRC*, p. 19.

Mertens, F. (2011). *Inspecteren; toezicht door inspecties*. Den Haag: Sdu.

Min BZK. (2012). *Nieuwe perspectieven bij het omgaan met risico's en verantwoordelijkheden*. Den Haag: Min BZK.

Onderzoeksraad voor de Veiligheid. (2015). *Aardbevingsrisico's in Groningen*. Den Haag: OVV.

ROB. (2012). *Belichaming van de kundige overheid: over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding*. Den Haag: ROB.

Taleb, N. N. (2013). *Antifragile: things that gain from disorder*. Penguin Books.

Taylor, F. W. (1903). Shop management. *Transactions of the American Society of Mechanical Engineers*, 1337-1480.

Taylor, F. W. (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper & Brothers.

Weick, C. E., & Sutcliffe, K. M. (2007). *Managing the Unexpected: resilient performance in an age of uncertainty*. San Francisco: Jossey-Bass.

-oOo-