

Burenhulp in het openbaar bestuur? Een beschouwing over de twinning tussen de SVB en de IND

MARK VAN TWIST & PHILIP MARCEL KARRÉ

Prof. dr. M.J.W. van Twist is onder meer decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Mag. phil. P.M. Karré is als onderzoeker verbonden aan de NSOB.

1 Inleiding

Het is medio september 2005 als de Algemene Rekenkamer een rapport publiceert waarin kritiek wordt geuit op het functioneren van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (ARK, 2005). Uit een, op verzoek van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, uitgevoerde evaluatie komt het beeld naar voren van een dienst die het niet makkelijk heeft na de overheveling van taken vanuit de Vreemdelingendienst naar de IND eind 2002. Volgens de Rekenkamer vertonen vooral de nieuwe ICT-systemen van de dienst gebreken en bestaan er in het algemeen onduidelijkheden en onvolkomenheden in de werkprocessen. Daardoor werkt men bij de IND met vervuilde gegevensbestanden, wordt de benodigde personele capaciteit niet goed ingeschat en kan de behandeling van een aanvraag ook onvoldoende in de gaten worden gehouden. Verder is de Rekenkamer kritisch over de samenwerking met andere overheidsdiensten die zich met het verstrekken van verblijfsvergunningen bezig houden. De Nationale Ombudsman betoont zich in dezelfde periode, op basis van een groot aantal klachten, eveneens ontevreden over de prestaties van de dienst.

De ARK komt in het rapport met een aantal voorstellen voor verbetering van het functioneren van de IND. Opmerkelijk is dat de Rekenkamer in dat kader óók opmerkt dat de IND 'de rust en de ruimte' moet krijgen om de voorgestelde verbeteringen door te voeren én dat de IND daarom wordt geadviseerd op de kortst mogelijke termijn voor de duur van twee à drie jaar een binnenlandse twinningpartner te zoeken. Zelf denkt de Rekenkamer aan de Sociale Verzekeringsbank (SVB), die in haar werk, net als de IND, met grote databestanden te maken heeft en in het verleden met vergelijkbare problemen te kampen heeft gehad. De IND kan in de ogen van de ARK onder meer leren van de wijze waarop de SVB op tijdigheid stuurt en deze over het algemeen ook realiseert.

In vervolg op de voorstellen uit het rekenkamerrapport wordt op 27 september 2005 een overeenkomst tussen SVB en IND getekend waarin afgesproken wordt om een twinning aan te gaan. Dat is mede zo bijzonder, omdat in het Nederlandse openbaar bestuur een dergelijke vorm van samenwerking nog niet eerder is aangegaan. Het is te beschouwen als een innovatief experiment, waarbij een structurele verbinding tot stand wordt gebracht tussen twee organisaties die zich kenmerken door uiteenlopende culturele achtergronden en die actief zijn op volstrekt verschillende inhoudelijke beleidsterreinen, primair gericht op leren over en weer.

In dit artikel doen wij een eerste verslag van een verkennend onderzoek naar de betekenis en het belang van de twinning tussen IND en SVB. We belichten de achtergronden en brengen de eerste ervaringen daarmee in kaart, mede in het licht van een mogelijk bredere toepassing van het fenomeen in de context van het Nederlandse openbaar bestuur. Daarbij zij overigens opgemerkt dat we ons beeld geven op basis van een tussenstand, omdat de twinning zelf nog volop gaande is. Het is dan ook expliciet niet het doel van dit artikel om op basis van een diepgaande literatuurstudie al tot een analyse te komen. Een definitieve oordeelsvorming over de twinning is uiteraard pas na afloop van dit samenwerkingsverband aan de orde.

De opbouw van dit artikel is volgt. Wij beginnen met een verkenning van het verschijnsel ‘twinning’ en beschrijven deze vervolgens als een bijzondere alliantievorm. Daarna gaan wij nader in op de twinning tussen SVB en IND en een aantal overwegingen bij dit fenomeen. Wij besluiten ons artikel met een overzicht van voorwaarden die interorganisatorisch leren op basis van twinning tot een succes kunnen maken.

2 Het verschijnsel ‘twinning’

Het woord *twinning* is ontleend aan het Engels en betekent hier van oorsprong zoveel als ‘het ontstaan van een tweeling’. Het concept wordt vanouds vooral in de biologie en in de kristallografie gebruikt. Inmiddels komen we de term ook in andere contexten tegen. In die nieuwe contexten staat *twinning* voor een onderlinge uitwisseling van entiteiten, die zich kenmerken door uiteenlopende culturele achtergronden, met als doel van de uitwisseling elkaar beter te leren begrijpen.

Zo beschrijft de term *town twinning* het aangaan van vriendschappelijke relaties tussen verschillende steden die vervolgens partner- of zustersteden worden genoemd

(CEMR, 2007). Een ander voorbeeld van crossculturele uitwisseling zijn zogenoemde *eTwinnings*, waarbij scholen uit verschillende landen met behulp van het internet vriendschappelijke relaties onderhouden.

Een belangrijke rol speelt het concept twinning ook in de context van ontwikkelingssamenwerking (vgl. Ouchi, 2004). Hier beschrijft het eveneens de uitwisseling van kennis en kunde, maar nu ingevuld in de vorm van een meester-gezel relatie. Ook in EU-verband worden veelvuldig *twinning*s van dit type aangegaan, onder meer om de instituties van de nieuwe lidstaten op het niveau van de oude te brengen. Een organisatie als de IND is in dat kader bijvoorbeeld *twinning*relaties aangegaan met vergelijkbare diensten uit Oost-Europa.

Kort samengevat hebben *twinning*s in het algemeen tot doel om door onderlinge samenwerking en kennisuitwisseling leren te bevorderen over de grenzen van culturen en landen heen. Daarbij komt dat zij nogal eens worden ingevuld als een meester-gezel relatie, waarbij de ene organisatie zich door onderlinge uitwisseling aan de ander tracht op te trekken. Ook de twinning tussen IND en SVB is in opzet als meester-gezel relatie bedoeld. Het idee is door de Algemene Rekenkamer aangedragen om de IND de mogelijkheid te bieden zich op te trekken aan het positieve voorbeeld van de SVB. In de praktijk is de samenwerking (met name op strategisch niveau) echter veel gelijkwaardiger ingevuld en is vast te stellen dat de SVB zeker ook van de IND leert.

3 Twinning als bijzondere alliantievorm

Dat organisaties, al dan niet gedwongen, samenwerking zoeken bij de realisatie van eigen ambities is op zich natuurlijk geen nieuw fenomeen (zie Boonstra, 2007). In onze hedendaagse samenleving is het belang en de betekenis hiervan evenwel sterk toegenomen. Steeds meer organisaties werken samen in allianties en netwerken om producten te ontwikkelen, markten te ontsluiten, risico's te delen, investeringen aan te gaan of kennis te verwerven. Samenwerking lijkt in onze tijd geen kwestie van keuze, maar eerder van pure noodzaak te zijn. Steeds vaker liggen de competenties of middelen die organisaties nodig hebben om de eigen ambities te realiseren buiten de eigen grenzen. Samenwerking wordt hierdoor, in de woorden van Mayntz (1993), hét kenmerk van maatschappelijke modernisering.

De aard van samenwerking is in de hedendaagse samenleving ook aan verandering onderhevig. Was samenwerking tot voor kort voornamelijk een kwestie die zich

afspeelde in de marge van de organisatie, op duidelijk afgebakende terreinen en tussen partijen die elkaar al kenden, inmiddels is dat lang niet altijd meer het geval. Dat komt mede omdat succesvol samenwerken in de afgelopen periode als een bepalende factor voor het innovatievermogen van organisaties is ontdekt (Van Twist, 2005). Hierdoor staat samenwerking als prikkel tot innovatie vandaag de dag volop in de belangstelling van ondernemingen, maatschappelijke organisaties, beleidsmakers en kennisinstellingen.

Naar ons idee is de twinning tussen IND en SVB, die in deze beschouwing centraal staat, te duiden als een bijzondere vorm van samenwerking, of nog preciezer, als een bijzondere alliantievorm (zie onder meer Boonstra, 2007: 323 e.v.; De Man & Duysters, 2007: 95). Allianties laten zich omschrijven als op convenanten of contracten gebaseerde samenwerkingsverbanden tussen organisaties met gezamenlijke doelstellingen en een gezamenlijke besluitvorming waarin risico's, kosten en opbrengsten worden gedeeld (zie onder meer Child e.a., 2005). De betrokken partners stemmen werkwijzen op elkaar af om gezamenlijk voordeel te behalen en kennis te delen. Mogelijke verschijningsvormen van allianties zijn publiek-private samenwerking, *joint ventures* en wederzijdse deelnemingen.

Allianties kunnen op basis van uiteenlopende motieven worden aangegaan (zie Doz & Hamel, 1999). Een belangrijk motief is dat het in een competitieve markt een mogelijkheid biedt om partners van (potentiële) concurrenten te maken. Een ander mogelijk motief is dat door een combinatie van bekwaamheden, kennisbronnen, relaties en marktposities synergie en innovatie is te produceren. In het geval van de twinning tussen SVB en IND gaat het naar ons idee echter om nog een ander motief, want hier staat eerst en vooral ook de wens om van elkaar te leren voorop.

Leren over en weer is alleen mogelijk als partijen goed zicht hebben op wat er in de samenwerking te leren valt. Dat lijkt voor de hand te liggen, maar lukt alleen als partijen van elkaar weten wat de sterke én minder goed ontwikkelde kanten zijn. Het laten zien van zwakke kanten maakt kwetsbaar en vereist daarom veel vertrouwen tussen de partners in de samenwerking. Dat vertrouwen moet eerst ontwikkeld worden en vergt langdurig contact en daarmee dus ook het nodige geduld. Dat is niet een vanzelfsprekende kwaliteit in uitvoeringsorganisaties of omgevingen waarin het management op actie is ingesteld en bezinning altijd iets is dat pas aan de orde komt nadat de dagelijkse dingen zijn afgerond en de zaken onder controle zijn. Het feit dat de IND op voorstel van de Rekenkamer de gelegenheid heeft gekregen om zijn vernieuwingsprogramma via onder meer de drie jaar durende

twinning met de SVB in rust en ruimte voort te zetten, is in dat licht als een slimme zet te zien.

4 Twinning tussen IND en SVB: nadere beschrijving

Op basis van onderzoek in de vorm van gesprekken, discussiebijeenkomsten en een documentenanalyse, staan wij hieronder stil bij de totstandkoming en de eerste invulling van dit samenwerkingsverband. Ook gaan wij in op eerste opbrengsten en knelpunten.

Het besluit van IND en SVB om mee te werken aan de twinning is voor beide partijen niet vanzelfsprekend geweest. De hoofddirecteur van de IND, die nog niet zo lang voor verschijning van het rekenkamerrapport is aangetreden, heeft er groot belang bij de indruk te vermijden dat de SVB via de twinning de directie gaat overnemen, omdat hij op dat moment zelf pas net volop aan de slag is met het doorvoeren van een ingrijpende vernieuwing. Daarom wil hij wel vooraf helder hebben dat de samenwerking met de SVB geen verandering brengt in zijn positie als 'baas' van de IND. En ook de voorzitter van de Raad van Bestuur van de SVB ziet direct óók de mogelijke risico's van een twinning met de IND. Zo zou de SVB de schuld kunnen krijgen als de samenwerking niet tot verbetering bij de IND leidt. Mede in dat licht stelt hij eveneens een aantal voorwaarden voor medewerking aan de twinning. Zo acht hij het voor zijn onafhankelijke rol nuttig dat hij rechtstreeks toegang krijgt tot de verantwoordelijke minister, zodat hij zijn beroepsmatige visie kan geven op relevante aspecten rond de twinning. Daarnaast pleit hij voor het overnemen door de IND van de gemeentelijke rol bij de aanvraagprocedure.

Weigeren blijkt voor beide heren, ondanks alle mogelijke bedenkingen, eigenlijk geen optie. Niet alleen vanwege het daarmee verbonden afbreukrisico en denkbare reputatieschade bij (het bekend worden van een eventuele) weigering, maar ook omdat de twinning voor beide partijen tegelijk ook wel interessante kansen en mogelijkheden schept. Voor de SVB biedt de twinning immers óók een mogelijkheid om successen van de eigen organisatie in de etalage te zetten en voor de IND schept het mede de rust en de ruimte om zonder al te intensieve politieke bemoeienis de benodigde eigen vernieuwingen door te voeren.

Voor het overige zijn zowel de bestuursvoorzitter van de SVB als de hoofddirecteur van de IND zich er goed van bewust dat er betrekkelijk weinig anders te kiezen valt dan meewerken aan het voorstel van de ARK, gegeven het (overigens niet hele-

maal verdiende) slechte imago van de IND in de buitenwereld. 'Wij zijn de beste immigratie- en naturalisatiedienst van Europa, maar de slechtste van Nederland', grapt de IND-directeur in die tijd. Wat ook zeker helpt is dat de beide meest direct betrokkenen elkaar nog kennen uit de tijd dat ze samen werkzaam zijn geweest bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De deelnemende partijen hebben ervoor gekozen om de twinning gaandeweg in te richten. In de overeenkomst is afgesproken dat de IND in een open en constructieve dialoog met de SVB prioriteit zal geven aan de twinning-doelstellingen. De SVB zet haar expertise in door middel van advies (zowel op strategisch, tactisch als operationeel niveau), verspreiding van producten en diensten (bijvoorbeeld IT-producten en systeemondersteuning) en inbreng van concrete *best practices* (bijvoorbeeld ten aanzien van processturing, klachtmanagement en kwaliteitssystemen).

De twinning tussen IND en SVB is in 2005 aangegaan voor een periode van drie jaar en heeft al een aantal eerste opbrengsten gegenereerd. Zo werd een tweemaandelijks ontmoeting ingesteld tussen de hoofddirectie van de IND en de Raad van Bestuur van de SVB. Deze krijgt werkende weg de vorm van een 'botsproefbijeenkomst', waarbij plannen over en weer stevig bediscussieerd worden. Ook zijn er 'kenniskringen' opgericht waar operationele managers van beide organisaties kennis en kunde uit kunnen wisselen en wordt samenwerking georganiseerd rond een aantal belangrijke thema's. Daarnaast bestaat voor medewerkers van beide organisaties de mogelijkheid voorstellen te doen voor 'kleine twinning's'.

De personele uitwisseling tussen beide organisaties is een weliswaar onverwacht en onbedoeld, maar desalniettemin positief effect van de twinning. Zo is een teamleider van de SVB aangesteld als 'Hoofd Centraal Klachtenbureau' bij de IND. Bij IND en SVB bestaat, zo vermelden beide organisaties trots, organisatiebreed een levendige belangstelling voor elkaars werkwijzen. Door de twinning hebben de operationeel betrokkenen naar eigen zeggen gelegenheid gehad hun netwerk uit te breiden. Juist zij vinden het ook inspirerend en interessant om bij elkaar in de keuken te kijken. Tegelijk is het natuurlijk wel een kwestie van afwachten of dat ook écht substantieel zal leiden tot een herziening van eigen werkwijzen.

Naast eerste opbrengsten zijn inmiddels ook al enkele knelpunten zichtbaar geworden die aandacht behoeven bij de doorontwikkeling van de twinning. In dat kader worden met name enkele praktische kwesties van financiële aard als hinderlijk ervaren. Zo moet de SVB BTW betalen voor alle activiteiten die men in het kader van de twinning aan de IND declareert. Daarnaast is men gedwongen een

scheiding aan te brengen in de financiële administratie omdat het taken in opdracht van een ‘vreemde’ minister betreft en kruissubsidiëring dient te worden voorkomen.

5 Overwegingen bij een nieuw fenomeen

Hoe moeten we de betekenis en het belang van de twinning tussen IND en SVB voor het Nederlands openbaar bestuur begrijpen? Om een antwoord te vinden op die vraag hebben wij in de afgelopen periode alle relevante stukken bestudeerd en de eerste resultaten van de twinning in kaart gebracht. Daarnaast hebben wij een aantal individuele gesprekken gevoerd met de hoofdzakelijk bij de twinning betrokken actoren en hebben wij een tweetal discussie- en reflectiebijeenkomsten georganiseerd. Bij de eerste van deze bijeenkomsten hebben wij met een groep van ongeveer twintig medewerkers van SVB en IND besproken wat de twinning voor hen in hun dagelijkse werkpraktijk concreet betekent. Bij de tweede bijeenkomst hebben wij met de leiding van beide organisaties, wetenschappers en practitioners van andere publieke organisaties besproken wat de essentie is van de twinning en hoe deze breder toegepast zou kunnen worden in het Nederlandse openbaar bestuur. Op basis van dit alles komen wij tot een duiding van het fenomeen op basis van een aantal aspecten.

Afgedwongen noodzaak tot samenwerking: externe druk

Een aspect dat relevant is in de typering van de twinning als bijzondere vorm van samenwerking en alliantievorming is naar ons idee de noodzaak van samenwerking. Bij twinning in de ontwikkelingssamenwerking moet de noodzaak van samenwerking naar onze mening laag worden ingeschat. Ze worden door partijen aangegaan als bijdrage aan maatschappelijk verantwoord ondernemen en zijn daardoor niet veel meer dan een leuke activiteit naast de zaken die er echt toe doen.

De alliantie tussen SVB en IND verschilt hiervan in die zin dat de noodzaak van samenwerking groot moet worden geacht. Dit laat zich voor een belangrijk deel verklaren vanuit externe druk. De (op zich atypische) betrokkenheid van de Algemene Rekenkamer heeft hier ontegenzeggelijk een belangrijke rol gespeeld. De ARK heeft voorgesteld niet meer en dieper in te grijpen bij de IND, maar de dienst juist de gelegenheid te bieden samen met een partner het eigen herstel te organiseren.

Voor de IND biedt de twinning zodoende niet alleen beschutting tegen al te intensieve en indringende (en daarmee disfunctionele) bemoeienis van buitenaf, maar biedt het ook de gelegenheid door spiegeling aan de ander zichzelf te herontdekken. Voor de SVB is de directe noodzaak voor samenwerking weliswaar lager, maar een zeker belang is er wel, in die zin dat de twinning een mogelijkheid biedt om de hoge kwaliteit van het eigen functioneren extern bevestigd te krijgen. Bovendien kan voor beide betrokken organisaties het alternatief van niet mee doen aan de twinning als betekenisloos worden geacht. Weliswaar kreeg de leiding van beide organisaties van de Rekenkamer formeel gelegenheid om samenwerking te weigeren, maar feitelijk was steeds wel duidelijk dat men niet veel keus had.

Onuitgesproken overwegingen: afschermen voor externe bemoeienis

De twinning is door beide organisaties in de afgelopen periode handig benut. De SVB is voor de IND een bondgenoot gebleken, een organisatie met krediet die als het nodig is in de wind kan en wil gaan staan. De SVB is voor de IND soms een omweg gebleken die het mogelijk heeft gemaakt om dingen voor elkaar te krijgen en de druk op te voeren. Omgekeerd zijn er voor de SVB ook voordelen, in die zin dat de SVB zelf leert van de ontwikkelingen binnen de IND.

De twinning stelt de deelnemende organisaties in staat tot leren. Tegelijk is het van belang de twinning niet op een al te romantische manier te beschouwen. Het arrangement vormt in het geval van de IND via de betrokkenheid van de SVB ook simpelweg een stok achter de deur om echt werk te maken van de noodzakelijke veranderingen. Een twinning is (of kan in potentie althans) onderdeel worden van ‘vileine bureaupolitiek’: een manier om de leiding van beide organisaties (verder) onder druk te zetten en op te jagen bij het doorvoeren van gewenste veranderingen en vernieuwingen.

De twinning heeft voor de beide betrokken organisaties ook een niet te onderschatten waarde als label en symbool. Het heeft in de praktijk het vermogen om als ‘beschermerschild’ te dienen en als schokdemper bij lastige kwesties.

De context van de samenwerking: katalysatorfunctie

Belangrijk om te beseffen is dat er naast de twinning bij de IND ook nog een grootschalig en ingrijpend vernieuwingsprogramma loopt onder de titel IND bij de tijd. Dit programma is al deels voorafgaand aan het ARK-rapport ontwikkeld en van start gegaan. De twinning is inmiddels hierin meegenomen.

De samenwerking tussen IND en SVB is dus niet goed op zichzelf te beschouwen als het gaat om een beoordeling van belang en betekenis; het past in een bredere context. Aan de ene kant past in dat opzicht de opmerking dat de twinning niet het meest belangrijke onderdeel vormt van het vernieuwingsprogramma. Aan de andere kant kan wel weer worden opgemerkt dat de praktijk ons leert dat de twinning gegeven die contextualisering juist een katalysator kan zijn voor veranderingen die binnen de beide organisaties toch al in gang zijn gezet: het versnelt en verdiept deze. Ook biedt de twinning (in ieder geval bij de IND) de rust en de ruimte om zonder indringende en intensieve bemoeienis van buitenaf de weg omhoog te hervinden.

Om de twinning en de mogelijke opbrengsten daarvan in het juiste perspectief te bezien is het overigens verder nog van belang te beseffen dat de IND mede de rust en ruimte heeft gekregen om te herstellen, onder invloed van enkele ontwikkelingen die daarmee niet direct van doen hebben, zoals het aantreden van een nieuwe minister, de uitvoering van de pardonregeling en de nieuwe beleidsfocus van het kabinet Balkenende IV. Ook de uitvoering van het vernieuwingsprogramma binnen de IND mag niet worden veronachtzaamd.

Onze les zou hier zijn: pas op voor overspannen verwachtingen ten aanzien van de effecten van twinning. Tegelijk kunnen overigens ook juist de bescheiden bijdragen en bijzondere bijvangsten die hiermee samenhangen zeer waardevol zijn.

De keerzijde van de samenwerking: mogelijke risico's

Alliantievorming biedt kansen, maar is tegelijk ook nooit zonder risico (zie Suen, 2005; Vlaar, 2006 en Boonstra, 2007). Dat blijkt ook in de praktijk van de twinning tussen SVB en IND. Negatieve spillover effecten kunnen zich voordoen als één van de partners (om willekeurig welke reden) onder vuur komt te liggen en de kritiek overslaat op de andere partij. Dat lijkt ons voor nu en in de toekomst een punt van aandacht voor de deelnemende partijen. Op zeker moment kan zich ook *entrapment* voordoen als de samenwerking wordt voortgezet terwijl de functionaliteit daaraan is ontvallen, gewoon omdat er inmiddels zoveel in is geïnvesteerd dat niemand wil kiezen voor het opgeven ervan. Maar daarvan lijkt vooralsnog geen sprake.

Op dit moment zijn wrijving en conflict (vooralsnog) niet erg zichtbaar in de context van de samenwerking tussen IND en SVB. De kans daarop lijkt ook niet heel groot. Beide organisaties zijn op heel andere terreinen werkzaam en zijn ook geen (potentiële) concurrenten. Er zijn in de samenwerking relatief weinig conflicterende belangen in het geding, waardoor ook de kans op negatieve gevolgen door

het weglekken van kennis en kunde gering is. Uitwisseling van kennis wordt zelfs gestimuleerd en gezien als één van de nuttige neveneffecten van de twinning. De verstoring van processen en routines, ook vaak als negatief effect van samenwerking gezien, is in het kader van de twinning juist een voordeel, omdat de aanwezigheid van versturende routines een van de prikkels was om het rekenkameronderzoek naar de IND op te starten. Verder mag het risico van versnippering van aandacht en verwatering van resources beperkt worden geacht, omdat de twinning noch een buitengewoon omvangrijke inspanning vergt, noch een intensieve investering van tijd en energie vraagt.

De les moet hier wat ons betreft echter wel zijn: vergeet nooit dat vormen van samenwerking altijd ook een ‘dark side’ kennen en dus negatief kunnen uitpakken.

De opbrengsten van de samenwerking: bijzondere bijvangsten

Een twinning die begint vanuit een meester-gezel relatie heeft de neiging zich te ontwikkelen tot gelijkwaardig partnerschap, omdat de praktijk is dat er ook bij de meester genoeg te leren valt en de gezel zelf ook buitengewoon waardevolle ervaringen te delen heeft.

Zeker in de context van de publieke sector zal een twinning die er alleen op is gericht dat een organisatie de werkprocessen van de ander kopieert, geen succes hebben. Van elkaar leren betekent niet alleen afkijken hoe de ander het doet, maar ook de eigen kracht herontdekken en meer dan voorheen open staan voor ervaringen van andere partijen die niet direct in het oog springen als eigen problemen moeten worden opgelost. Ook het weloverwogen en beredeneerd afwijzen van best practices kan naar ons idee een hele mooie opbrengst zijn.

In de samenwerking tussen beide organisaties wordt overigens van de IND ook niet verwacht slechts processen en oplossingen te kopiëren die werken bij de SVB. Dat is ook niet logisch omdat de organisaties daarvoor te veel van elkaar verschillen en bovendien in heel andere (politieke) contexten werkzaam zijn. De directeur van de immigratiedienst zegt er blij om te zijn: ‘De IND is tenslotte geen Chinese fabriek die het eerst en vooral moet hebben van snel en slim kopiëren’.

Een mooie illustratie van bijzondere bijvangsten zijn naar ons idee de ‘botsproef-bijeenkomsten’ die worden georganiseerd tussen IND en SVB. Een dergelijk fenomeen kan (ook los van de twinning) voor andere organisaties in het Nederlands openbaar bestuur bruikbaar zijn.

De twinning heeft verder bijgedragen aan een versterking van de externe oriëntatie en het idee dat over de grenzen heen kijken mag en ook gewaardeerd wordt. Dus niet alleen het eigen werk goed doen en rampen bestrijden, maar ook aandacht voor de vraag of men wel de goede dingen doet en of men niet iets zou kunnen leren van anderen in dat opzicht. De twinning biedt juist mensen die op operationeel niveau werkzaam zijn bij IND en SVB en die in de dagelijkse praktijk weinig gelegenheid hebben om anderen te ontmoeten een platform om zich te verdiepen in wat zich buiten de eigen organisatie afspeelt en zo wellicht ideeën op te doen die relevant zijn voor het eigen functioneren.

En niet alleen de IND leert in dit samenwerkingsverband. De SVB doet dat ook, bijvoorbeeld als het gaat om werken in een context van grote politiek-bestuurlijke dynamiek.

De toekomst van de twinning: management van verwachtingen

Een punt van aandacht is dat de twinning niet voor iedereen in de partnerorganisaties even zichtbaar en betekenisvol is. Een samenwerking gericht op leren zou voor de medewerkers wellicht meer moeten zijn dan een randactiviteit, iets extra's dat leuk is om erbij te hebben en te doen.

De twinning is een relatief onbekend fenomeen voor veel mensen in de organisatie. Dat is op zich wellicht logisch, want niet iedereen is erbij betrokken en er moet ook gewoon gewerkt worden. Maar aan de andere kant is het zaak op enig moment niet alleen aan de inhoud van de twinning in termen van samenwerkingsinitiatieven te werken, maar ook aan de bekendheid ervan.

Zelfs voor de mensen die er direct bij betrokken zijn, is de twinning tussen IND en SVB slechts van beperkte betekenis. Er lopen in beide organisaties omvangrijker en betekenisvoller trajecten (zoals IND bij de tijd). Daaruit af te leiden dat de twinning onbelangrijk is, zou naar onze mening te ver gaan. Maar onze conclusie is toch wel: communiceer samen met de partnerorganisatie over opbrengsten van de twinning, en vier deze ook.

De uitdaging bij twinning: volharding en vasthoudendheid

De uitdaging bij de twinning zal zijn om na een inspirerende start ook blijvend resultaat te boeken. Elk arrangement is aan slijtage onderhevig en verliest op zeker moment zijn belofte en functionaliteit. Op dat moment moet je naar ons idee ook niet kinderachtig zijn en deze vorm van samenwerking durven vervangen door een andere. Dat geldt voor de twinning in het algemeen, maar ook voor de onderdelen

die daar onder vallen: denk aan de kenniskringen. Elke formule slijt, dus ook deze. Durf er ook weer op tijd afscheid van te nemen.

Naar de toekomst is dan ook een relevante vraag: wat volgt er na de twinning tussen IND en SVB? Is het denkbaar dat de beide organisaties andere binnenlandse twinning aangaan en met wie dan? De SVB met de belastingdienst of met ING bank? En de IND met een verzekeringsmaatschappij? De laatste koppeling is minder vreemd dan zij misschien op het eerste gezicht lijkt, als men bereid is de IND te zien als een organisatie die, net als een verzekeringsmaatschappij, aanspraken moet beoordelen en afhandelen.

Tegelijk past natuurlijk ook wel weer enig voorbehoud bij alle enthousiasme die op dit moment bestaat rond twinning als samenwerkingsverband en als leertraject. De twinning heeft immers nu nog een zekere magie, die snel verloren gaat als men dit instrument te vaak inzet of te zeer institutionaliseert.

6 Besluit

In de Van Slingelandt-lezing van 9 oktober 2007 heeft Saskia Stuiveling, als president van de Algemene Rekenkamer, een beroep gedaan op de organisaties in het Nederlands openbaar bestuur om elkaar vaker voorstellen te doen die passen bij het verlenen van burenhulp. Ze ziet in het fenomeen twinning een interessante mogelijkheid om te voorkomen dat zich bij organisaties die op zeker moment in moeilijkheden verkeren alleen mensen melden die primair aan het probleem willen verdienen – en dus wellicht eerder baat hebben bij continuering van de problematiek.

Dat is buitengewoon interessant in het licht van de vraag of het enthousiasme bij (de president van) de Algemene Rekenkamer voor de twinning als burenhulp ook gezien kan worden als een teken dat dit Hoog College van Staat de eigen rol in het openbaar bestuur heroverweegt – en dus ook zelf leert.

Kritische bemoeienis van de Algemene Rekenkamer met een beleidsterrein leidt immers vaak (bedoeld of onbedoeld) tot toegenomen politieke aandacht en een luidruchtige roep om ingrijpen. Dat resulteert wel in veel beweging binnen de betrokken organisaties, die dan concreet vorm krijgt via verbeterplannen, veranderoperaties en vernieuwingslagen om verdere kritiek te voorkomen (we zijn er toch mee bezig?), maar draagt niet altijd bij aan een gewenste vorm van leren.

Soms moet voor leren en voor daadwerkelijke verbetering juist tijdelijk een zekere luwte worden gecreëerd ten opzichte van beleid en politiek en zou daarom eerder een zekere beslotenheid en intimiteit moeten worden gegarandeerd in plaats van onverkort in te zetten op voortdurende verantwoording en totale transparantie onder de scherpe lampen van de media. Afscherming voor alle aandacht van buitenaf kan bijdragen aan onderlinge openheid en een sfeer creëren waarin de ontspanning kan optreden die nodig is voor echte verbetering en vernieuwing.

Misschien moeten we daar wel, eerder dan in concrete inhoudelijke opbrengsten, het belang en de betekenis zoeken van de twinning tussen IND en SVB. Het is te hopen dat dit ook zo wordt gezien bij de Algemene Rekenkamer – en het voorstel in die zin ook begrepen kan worden als uitdrukking van het eigen leervermogen. Het leereffect bij de toezichthouder en controleur heeft dan met name betrekking op het durven loslaten en erop te vertrouwen dat organisaties ook zonder grote druk van buiten de publieke dienstverlening kunnen verbeteren.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer, Rapport Immigratie- en Naturalisatiedienst, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 240, nr. 2.
- Boonstra, J. (red.), *Ondernemen in allianties en netwerken. Een multidisciplinair perspectief*, Deventer, 2007.
- Boonstra, J., *Samenwerken in allianties en netwerken. Spelen met paradoxen*, in: Boonstra, 2007, p. 323–338.
- Council of European Municipalities and Regions (CEMR), *Twinning for tomorrow's world, Practical Handboek*, Parijs/Brussel, 2007.
- Child, J., D. Faulkner & S. Tallman, *Cooperative strategy. Managing alliances, networks and joint ventures*, Oxford, 2005.
- Doz, Y.L. & G. Hamel, *De kracht van allianties. Praktijk en theorie van succesfactoren*, Amsterdam/Antwerpen, 1999.
- Man, A.P. de & G.M. Duysters, *Alliantiemangement. Theorie en praktijk*, in: Boonstra, 2007, p. 93–106.
- Mayntz, R., *Modernisation and the logic of interorganisational networks*, in: *Knowledge and Policy*, 1993, nr. 6, p. 3–16.
- Ouchi, F., *Twinning as a method for institutional development. A desk review*, Washington D.C., The World Bank Institute, 2004.
- Stuiveling, S., *Hardop denken*, Van Slingelandt-lezing, Den Haag, 2007.
- Suen, W.W., *Non-cooperation. The dark side of strategic alliances*, New York, 2005.

- Twist, M.J.W. van, Verbindend vernieuwen, vernieuwend verbinden, in: *Bestuurskunde*, 2005, nr. 7/8.
- Twist, M.J.W. van, *Allianties van publieke waarde*, ongepubliceerd manuscript, Den Haag, 2007.
- Vlaar, P.W.L. e.a., Staan we samen sterker dan alleen? Een systematisch overzicht van de nadelen van interorganisatorische samenwerkingsverbanden, in: *M&O Maandblad voor Management en Organisatie*, 2006, nr. 5, p.17-34.