

# Leren van tegenspraak en tegenwicht

*Hoe professionals en managers  
leren van leiderschap,  
resultaatgerichte sturing en toezicht*

Peter van der Knaap

**NSOB**

*Vorm geven aan inhoud*

**Dr. Peter van der Knaap** is directeur doelmatigheids-  
onderzoek bij de Algemene Rekenkamer. Eerder was hij  
werkzaam bij het Ministerie van Financiën en de vakgroep  
Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam.  
Bij de NSOB treedt hij op als docent binnen de Master of  
Public Administration.

# Leren van tegenspraak en tegenwicht

*Hoe professionals en managers  
leren van leiderschap,  
resultaatgerichte sturing en toezicht*

**Peter van der Knaap**

2009

ISBN: 978-90-75297-07-2

## Inleiding

Hoe leren professionals van resultaatgerichte sturing? Hoe leren toezicht en beleid zinvol van elkaar? En hoe leert het middenmanagement in een ambtelijke organisatie eigenlijk van hun leidinggevendenden?

In 2006, 2007 en 2008 doen drie groepen fellows van de nsob in het kader van de atelierfase van hun MPA-opleiding onderzoek naar deze vragen. Dit essay biedt de opbrengsten van hun zoektochten.

De fellows gingen op pad tegen de achtergrond van een overheid die steeds weer tegen leerbarrières lijkt aan te lopen. Een overheid die volgens velen verder en verder van de werkelijkheid afraakt. Maar tegelijkertijd ook een overheid die veel in kennis en in haar eigen leren investeert. En dat ook wel zal blijven doen. Want ondanks alle beperkingen aan sturing en beïnvloeding door complexiteit en botsende belangen, vinden we toch in meerderheid dat de overheid het verschil moet willen maken. Het verschil tussen probleemwijken en prachtwijken bijvoorbeeld. Tussen onverschilligheid en betrokkenheid. Of tussen zoiets schijnbaar prozaïsch als fileleed en doorrijden. En voor het maken van verschil moet je wel weten wat een probleem veroorzaakt. Kunnen leren ook, wat het beste werkt in de aanpak ervan.

Zo'n niet-naïeve maar wel optimistische, lerende overheid spreekt de fellows aan. Het is de reden dat zij kiezen voor het verlokkelijke maar tegelijkertijd ongrijpbare begrip 'leren' als atelieropdracht.

Een lerende overheid streeft naar verbetering: van kennis, van beleid en – uiteindelijk – van de samenleving. Resultaatsturing, inspectie en toezicht zijn – net als bijvoorbeeld kwaliteitszorg, risicomanagement en beleidsonderzoek – instrumenten die daarbij worden ingezet. Want de wereld mag dan complex en dynamisch zijn, en er mogen meer actoren zijn alleen dan de (rijks)overheid, dat is nog geen reden om bij de pakken neer te zitten. Er zullen altijd mensen zijn die er van houden die complexiteit en dynamiek te doorgronden, te bespreken en die inzichten vervolgens in te zetten. Ondanks cynisme en onverschilligheid kent de morele dimensie van het streven naar verbetering een niet te onderschatten kracht: velen van ons weigeren zich simpelweg neer te leggen bij leed en onrechtvaardigheid. En hoewel ook minder nobele motieven een rol spelen (geld, macht) en we ook te grote ambities kunnen hebben, komt het erop aan dat een samenleving dat potentieel benut.

Voor de overheid betekent dat een behoefte aan professionals en managers die niet alleen willen verbeteren, maar ook echt actief gebruik maken van de kennis en mogelijkheden die overheidsorganisaties hen te bieden hebben. Veel dat goed gaat, gaat immers goed doordat een slimme en betrokken ambtenaar of bestuurder een veelbelovende praktijk verder weet te brengen.

De speurtochten van de fellows zijn stuk voor stuk fascinerend. Met inzichten die veel gemeen hebben. Resultaatgerichte sturing, toezicht en – van een andere orde – leiderschap blijken onderschatte en zelfs ronduit verguisde instrumenten voor leren te zijn. Als ze al als zodanig worden herkend. Sommige bevindingen zijn ronduit teleurstellend. Ondanks een goede basishouding van veel mensen, blijft veel potentieel onbenut: er wordt niet geleerd of soms zelfs tegen-geleerd. Tegelijkertijd schuilt in alle drie ook veel perspectief. Mensen moet daarvoor wel de ruimte worden gegund om systemen op een goede manier in te richten en te benutten. Ruimte ook, om er met elkaar voor te kunnen zorgen dat het leren op het juiste niveau plaatsvindt. Het gaat er om leerblokkades (zoals tunnelvisie, feedback op het verkeerde niveau) te herkennen, die te slechten en het verbeterpotentieel van de instrumenten vervolgens goed uit te nutten. Maar krijgen middenmanagers en professionals bij de overheid die ruimte ook? Némen ze hem ook? En: hoeveel pijn mag of moet leren eigenlijk doen?

Dit essay is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 biedt een aantal perspectieven op leren die de fellows als ‘lenzenstelsel’ gebruikt hebben. Het gaat daarbij om de leerbenadering van Van Gunsteren (leren van analyse en instructie en leren van variëteit en selectie), om systeemleren, cognitief leren en het leren in sociale verbanden. Het middendeel – hoofdstukken 2, 3 en 4 – beschrijft de drie praktijkonderzoeken. Elk hoofdstuk begint met een introductie op de casus, beschrijft hoe er al dan niet wordt geleerd van resultaatgerichte sturing, van toezicht en van ambtelijk leiderschap, en sluit af met conclusies. Hoofdstuk 5 brengt de opbrengsten van de speurtochten samen in enkele algemene conclusies.

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

# 1 Een lerende overheid: perspectieven en modellen

De overheid investeert vele miljoenen in haar 'leerklimaat'. De oprichting van verschillende rijksacademies maar ook de aandacht voor bijvoorbeeld 'werkpleklers' getuigen daarvan. In 2006 wijdt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zelfs een officieel rapport aan de lerende overheid. In 2009 publiceert de Britse National Audit Office zijn "Helping government learn". Er zijn al met al weinig begrippen die op zoveel instemming mogen rekenen. Pressman en Wildavsky zeiden het al: "Learning is a golden concept. Everyone is for it!" (1984:245).

Hoewel Pressman en Wildavsky er meteen dreigend achteraan laten volgen dat we voor zo'n gouden concept wel moeten oppassen, is leren ook binnen de bestuurskunde populair. Dat is niet vreemd: bestuurskunde is van oorsprong een normatieve wetenschap. Ook overheid en beleid zijn normatief geladen. Het gaat er immers om dat maatschappelijke problemen beheersbaar blijven of – als het even kan – dichterbij een oplossing worden gebracht. Het concept 'lerende overheid' sluit daar naadloos op aan: overheidsorganisaties streven er voortdurend naar om de doelstellingen van beleid en de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd te verbeteren. Dat is althans de boodschap die dag in dag uit in nota's en kabinetstandpunten bij evaluatierapporten wordt uitgedragen.

Zo'n lerende overheid streeft naar het voeren van 'intelligent beleid': beleid dat erop gericht is om op een effectieve wijze maatschappelijke ontwikkelingen op doordachte en evenwichtige wijze in de door de samenleving 'gewenste' richting te beïnvloeden (cf. Lindblom en Woodhouse, 1993). Over wat de samenleving eigenlijk is en wat die gewenste richting precies moet zijn, vinden natuurlijk dagelijks polemische debatten plaats. Context en opvattingen veranderen voortdurend: de techniek staat niet stil en hetzelfde geldt voor demografische en sociale ontwikkelingen. Problemen, percepties van die problemen maar ook bestuurlijke en technische mogelijkheden om problemen aan te pakken: niets is constant. Verandering, Heraclitus zei het al, is inderdaad de enige continue factor.

Het is dus niet zo simpel dat alle problemen met behulp van depolitiseren en superieure kennis voor eens en voor altijd kunnen worden opgelost. In tegendeel: bestuurskundigen en andere adviseurs kunnen zich in deze context niet beperken tot het construeren van telkens weer nieuwe kant-en-klare lessen: “Veel van de moeizaam verworven wetenschappelijke kennis zal immers reeds verouderd of achterhaald zijn bij toepassing ervan in de praktijk. Er is behoefte aan een alternatieve benadering, waarbij het vermogen van overheden om op deze dynamiek en complexiteit in te spelen centraal staat” (In ’t Veld en Van der Knaap, 1994).

Beleidsgericht leren biedt die benadering. Daarbij – en bij het beoordelen van leerprocessen – staat steeds de pijnlijk eenvoudige vraag centraal: doet de overheid (nog) de goede dingen, doet zij die dingen goed genoeg en levert dat het gewenste resultaat op? Er zijn zo minimaal twee niveaus om op te leren. Bij de beoordeling van de vraag of de overheid de goede dingen doet, staan de fundamentelementen van beleid centraal: zijn de doelstellingen van beleid (nog) wenselijk? De tweede dimensie richt zich op het uitvoeringsproces: heeft de overheid haar bedrijfsvoering goed ingericht en voert zij haar beleid effectief uit? In plaats van fundamentelementen gaat het dan om de efficiëntie en effectiviteit van instrumenten. Het antwoord op de vraag in welke mate overheidsbeleid het gewenste resultaat heeft opgeleverd, kan aanleiding zijn om nog eens kritisch te kijken naar de achterliggende aannamen en veronderstellingen van beleid. Dat kan op zijn beurt tot gevolg hebben dat de ideeën achter beleid worden herzien, dat beleid wordt vervangen of zelfs wordt beëindigd.

### **Perspectieven op leren**

Het omgaan met nieuwe informatie, het verbeteren van bestaande kennis en het ontwikkelen van nieuwe inzichten staat centraal in veel leertheorieën. Een drietal perspectieven is van grote invloed geweest op het denken over leren in organisaties: systeemleren, cognitief leren en het sociale leermodel. In bestuurlijk Nederland en voor de fellows staat het perspectief van Van Gunsteren en de WRR evenwel voorop.

#### **Perspectief 1: leren op basis van analyse en instructie versus leren op basis van variëteit en selectie**

Ook Van Gunsteren stelt dat ingewikkelde en steeds weer nieuwe problemen endemisch zijn voor de overheid. Daarbij geldt dat op het moment dat nieuwe problemen zich aandienen het vaak nog niet duidelijk is wat

precies het probleem is, welke behandeling mogelijk is en waar en op welke manier dat het beste kan plaatsvinden (Van Gunsteren, 2006). De klimaatverandering, het risico van nieuwe epidemieën en de veiligheidsproblematiek zijn voorbeelden van deze categorie. Veel van de instrumenten om uit de maatschappelijke pluriformiteit bindende politieke besluiten te destilleren, lijken niet meer goed te werken.

In zijn rapport over de lerende overheid zet de WRR de verklaringen op een rij: “De veronderstelde relaties tussen beleidsingrepen, de activiteiten van de betrokken actoren en het beoogde maatschappelijke effect is structureel onbepaald en fundamenteel instabiel, betoogt Wagenaar. Ankersmit duidt de huidige situatie als een ‘tijdperk van onbedoelde gevolgen’. In cognitief opzicht tasten overheidsbestuurders in veel opzichten in het duister, aldus Van Gunsteren en Van Ruyven, die de situatie als het besturen in ‘de ongekende samenleving’ typeren. Traditionele normatieve kaders blijken niet meer voldoende om uit een veelheid van meningen gezaghebbende conclusies te vormen. Habermas spreekt van een ‘neue Unübersichtlichkeit’, Frissen van een publiek domein dat geen inhoudelijke preferenties meer belichaamt” (WRR, 2006:31).

Van Gunsteren noemt het *ongetemde problemen*: wanneer deze zich aandienen is kennis over de aard van het probleem en de richting van de oplossing niet meteen voorhanden en bestaat doorgaans onenigheid over wat de beste koers zou moeten zijn. Hij onderscheidt twee methoden van leren:

1. leren op basis van *analyse en instructie*, en;
2. leren op basis van *variëteit en selectie*.

Bestuur dat leert door middel van analyse en instructie (A/I) analyseert alle alternatieven eerst grondig, tast vervolgens de steun voor maatregelen af en kiest dan het beste alternatief om dit op grote schaal toe te passen. Dit bestuur, zo stelt Van Gunsteren, slaat vaak ‘met een groot gebaar de plank mis (...). Het blijkt log, langzaam en dom. Moeilijk op gang te brengen, moeilijk te stoppen op een verkeerde weg, moeilijk bij te sturen, hardleers’ (Van Gunsteren, 2003: 5). En inderdaad: het analytisch leermodel kent drie belangrijke beperkingen: cognitieve begrenzingen, de scheiding tussen denken en doen en, ten slotte, traagheid (zie ook Simon, 1957, en Eberg e.a., 1995).

Het tweede leermodel van Van Gunsteren, dat van variëteit en selectie (v/s), biedt daarvoor een uitweg. Niet langer wordt uitgegaan van één

oplossing die door een centrale beslisser vooraf wordt bedacht. In plaats daarvan wordt geëxperimenteerd met een variëteit aan mogelijke oplossingen. Wat het beste werkt in een bepaalde context, wordt vervolgens geselecteerd.

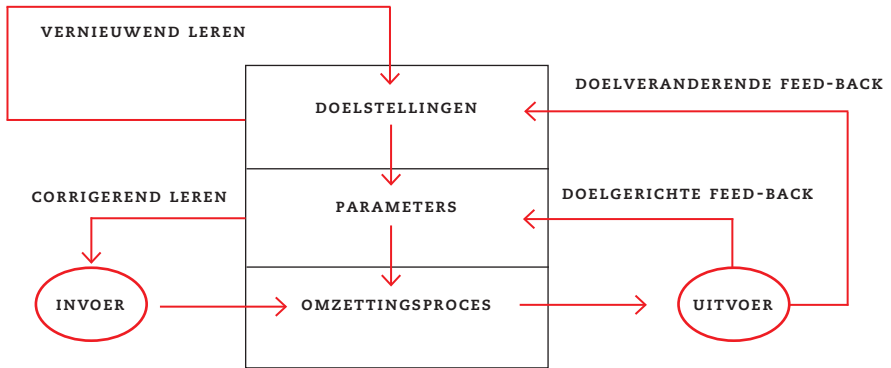
De WRR stelt in zijn rapport over de lerende overheid dat een goede omgang met ongetemde problemen een leerbenadering vraagt waarin de overheid moet openstaan voor context en concrete ervaringen. Een lerende overheid maakt dan ook in de eerste plaats optimaal gebruik van de inhoudelijke inbreng van zijn eigen ambtenaren. Tegelijkertijd ziet zo'n overheid de politiek-bestuurlijke praktijk niet als een probleem *an sich*, maar als systeem waarvan de variëteit en vitaliteit moeten worden benut bij het zoeken naar oplossingen voor ingewikkelde problemen (WRR, 2006:10). Variëteit is geen probleem, maar biedt de kans om het goede te kiezen.

### **Perspectief 2: systeempleren op basis van feedback**

Het leren door systemen of 'cybernetisch leren' stoelt op twee principes: de uitwisseling van informatie tussen een systeem en zijn omgeving enerzijds, en het 'zelfcorrigerend' of 'zelfsturend' vermogen van systemen anderzijds.

Een voorbeeld van zo'n systeem is een thermostaat. Stel, een cv-systeem heeft een bepaalde doelstelling: het op 20 graden Celsius brengen en vervolgens houden van een woonkamer. Geleid door dat doel genereert een systeem uitvoer (hete radiatoren, rook en condens). Om dit te kunnen produceren, heeft een systeem invoer nodig (gas, zuurstof en elektriciteit). Een cybernetisch systeem is in staat om *feedback informatie* over de uitkomsten van zijn handelen (de thermometer in de woonkamer geeft 18 graden aan) te herleiden tot de doelstellingen en het functioneren van het systeem (er moet harder gestookt worden). Dit is het principe van bijsturen op basis van feedback. Voorbeelden uit de beleidspraktijk zijn er te over: cijfers over ziekteverzuim, verkeersslachtoffers, voortijdige schoolverlaters, arbeidsdeelname van allochtonen en ga zo maar door.

Feedback informatie kan leiden tot louter bijsturen, maar ook tot het wijzigen van de doelen zelf (in ons voorbeeld: de temperatuur wordt opnieuw ingesteld). Dit onderscheid tussen niveaus van leren is treffend beschreven door Argyris en Schön: "When the error detected and corrected permits to carry on present objectives, then that error-detection-and correction process is single-loop learning. Double-loop learning occurs when error is detected and corrected in ways that involve the modification of an organization's underlying norms, policies, and objectives" (1978:3).



### Niveaus van leren: corrigerend en vernieuwend

Het verschil tussen *single-loop learning* en *double loop learning* laat zich vertalen als dat tussen *corrigerend leren* en *vernieuwend leren*. Toegepast op beleid maakt corrigerend leren het voor beleidsmakers mogelijk hun beleid en de achterliggende beleidstheorieën geleidelijk te verbeteren: de doelstellingen van het beleid blijven ongewijzigd. Veranderend leren leidt tot vernieuwing, tot innovatie en het ontdekken van nieuwe mogelijkheden. Ondanks het verschil tussen beide leerniveaus vervult het principe van feedback informatie min of meer dezelfde rol: het informeren van het systeem over de doelmatigheid en doeltreffendheid van functioneren. Het kan overigens dezelfde feedback informatie zijn die tot verschillende niveaus van leren leidt (het blijft te koud, we doen extra kleren aan). Een mogelijk leerprobleem is dat er te lang wordt voortgemodderd op het verkeerde niveau, bijvoorbeeld doordat er geen feedbackinformatie is of er verkeerde keuzes worden gemaakt. De vraag op welk niveau er geleerd moet worden is geen theoretische of obligate. In tegendeel: perfect uitgevoerd maar op verkeerde assumpties gestoeld beleid zal immers weinig effecten sorteren.

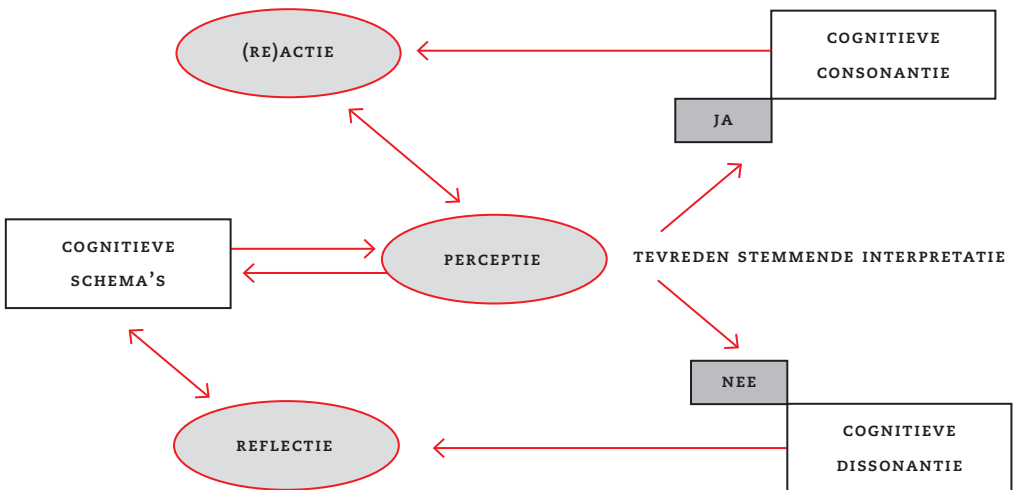
### Perspectief 3: cognitief leren op basis van schematische ordening en dissonantie

Cognitieve psychologie richt zich op het menselijke vermogen om kennis te ontwikkelen en te denken. Om te leren en te vergeten. Aangezien het vermogen van ons brein om informatie te verwerken beperkt is, moeten de vele externe indrukken die we dagelijks opdoen worden geordend. Het brein ontwikkelt abstraherende en generaliserende noties over regelmatigheden en causale verbanden tussen gebeurtenissen of verschijnselen.

Deze wetmatigheden worden in de cognitieve psychologie aangeduid als *cognitieve schema's*: "Abridged, generalized, corrigible organizations of experience that serve as initial frames of reference for action and perception" (Weick, 1979:50). Te denken valt aan een fenomeen als 'spitsuur', een activiteit als 'uit eten gaan' of een beleidsinstrument als 'subsidieregeling'. Vanuit een cognitief perspectief beschouwd behelst leren het ontwikkelen en vervolmaken van schematisch geordende kennis. Ook hier kan een leerproces worden voorgesteld als een cyclus. Na interpretatie van externe stimuli (e.g. water stroomt over het land) wordt de verkregen informatie verwerkt met behulp van reeds aanwezige schema's (de dijken zouden het water moeten tegenhouden). Door het leggen van verbanden verkrijgt het individu kennis (het is een overstroming), waarna bijvoorbeeld een beslissing kan volgen over een gewenst handelen (de dijk moet opgehoogd worden; vergelijk Kolb, 1984).

Soms echter, mislukt het toekennen van betekenis aan externe stimuli of het afleiden van handelingsalternatieven uit de confrontatie van kennis en nieuwe informatie. Het verwachte verklaringspatroon is verstoord (hoe hoog we de dijk ook maken, het water blijft er overheen stromen). Deze verstoring leidt ertoe dat het individu *cognitieve dissonantie* ervaart: een toestand van twijfel over de geldigheid van bestaande, als algemeen geldig ervaren kennis en overtuigingen. Zo'n gevoel van twijfel wordt in veel gevallen als onplezierig ervaren: "the existence of dissonance, being psychologically uncomfortable, will motivate the person to try to reduce the dissonance and achieve consonance" (Festinger, 1957:3).

### Cognitieve leerprocessen



Eén strategie om de toestand van cognitieve dissonantie het hoofd te bieden is dat iemand de situaties en informatie die de dissonantie zouden kunnen vergroten gaat vermijden. De struisvogel steekt zijn kop in het zand. Een andere mogelijkheid is dat mensen hun bestaande schematische kennis gaan overdenken. Door op hun overtuigingen en (voor-)oordelen te reflecteren kan een individu bewust worden van zijn subjectiviteit en de beperkte geldigheid van zijn opvattingen. Reflectie, het bespiegeld overdenken van kennis en opvattingen, kan leiden tot aanpassing van cognitieve schema's. In plaats van hogere dijken wordt de oplossing voor overstromingen bijvoorbeeld gezocht in meer ruimte voor rivieren. Leren is zo het bereiken van een veranderd, beter begrip van de wereld.

Cognitieve schema's maken het leven begrijpelijk. Doordat zij de dingen die wij waarnemen als het ware ordenen en van 'labels' voorzien, krijgen zij betekenis. Tegelijkertijd is een risico van cognitieve schema's dat zij onze waarneming sterk beïnvloeden. Mensen nemen hun wereld door een bril van bestaande kennis en ervaringen waar, waarbij zij slechts waarnemen wat zij kunnen 'plaatsen'. Voor de rest raken zij vaak min of meer blind. Dit is precies de reden waarom innoveren vaak moeilijk is, zeker als er geen externe aanleiding of noodzaak is om denken en doen te veranderen (vergelijk bijvoorbeeld Gaspersz, 2009; zie ook de website Inaxis.nl).

#### **Perspectief 4: sociaal leren door middel van interactie**

In ons – professionele – leven vindt de ontwikkeling en toepassing van kennis hoofdzakelijk plaats in de sociale context van organisaties. En hoewel het mogelijk is om bijvoorbeeld op het niveau van organisaties cognitieve processen als waarneming, interpretatie, reflectie en zelfs het schematisch vastleggen van ervaringen waar te nemen, zou zo'n benadering één van de meest wezenlijke aspecten van ons leven onderbelichten: sociale interactie. We nemen onophoudelijk deel aan sociale processen. Al communicerende ontstaat zo een 'sociale werkelijkheid'. Veel organisaties en sectoren ontwikkelen na verloop van tijd bijvoorbeeld hun eigen taal. Met behulp van zo'n taal kunnen individuele kennis en overtuigingen op een efficiënte wijze worden uitgewisseld. Taal is een dubbelzinnig medium: communiceren is soms een spel tegen onbegrip en verwarring. Vaak bestaan er daarbij verschillen van inzicht. Communicatie brengt met zich mee dat individuele kennis en overtuigingen worden bevestigd of juist actief worden uitgedaagd. Sociaalpsychologen stellen in dit verband, dat innoverend leren vooral

plaatsvindt in sociaal verband. Door deel te nemen aan communicatie ondervindt iemand sneller en intenser de behoefte om bestaande kennis en overtuigingen te gaan overdenken of juist te gaan verdedigen (Bandura, 1977).

In organisaties heeft veel communicatie een strategische lading: er staan allerlei deelbelangen op het spel die door middel van communicatie worden behartigd. In reactie hierop ontwikkelen mensen *defensieve routines*: “Defensive routines are any routinized policies or actions that are intended to prevent the experience of embarrassment or threat and simultaneously make it unlikely that they can help to reduce the factors that caused the embarrassment or threat in the first place” (Argyris 1987:345). Leren door te communiceren kan door dergelijke defensieve routines geblokkeerd raken. Mensen zien bijvoorbeeld af van het uiten van kritiek of zelfs het louter delen van informatie. Verschillen van inzicht raken verborgen onder een deken van wederzijdse voorzichtigheid en censuur. Wie hieraan moedwillig meewerkt, geeft daarmee aan geen vertrouwen te hebben in het in sociaal verband kritisch overdenken van bestaande kennis, opvattingen of werkwijzen. Het zal duidelijk zijn dat het opsporen en corrigeren van fouten hierdoor belemmerd wordt. Denkbeelden worden niet langer uitgedaagd, de kans dat er sociaal wordt geleerd neemt af. Tot zover een beknopte samenvatting van het denken en schrijven over leren bij de overheid. Vanuit dit lenzenstelsel zijn de fellows hun onderzoek gestart. Wat wordt er in de praktijk geleerd van resultaatsturing, toezicht en leiders? Welke ruimte krijgen professionals voor verscheidenheid, lokale context en decentralisatie? Welke leerproblemen komen zij tegen bij het omgaan met variëteit en vitaliteit?

## 2 Leren van resultaatgerichte sturing

*Fascinatie van de fellows: “Wij menen dat er een relatie zou moeten zijn tussen prestatiesturing, het leren door overheidsprofessionals en een overheid die leert. De vraag is: is dat ook zo? Hoe kan de invoering van een systeem van sturen op prestaties en resultaten helpen om er beter van te gaan leren? Hoeveel ruimte moeten middenmanagers krijgen om er betekenisvol mee om te kunnen gaan?”*

### **Resultaatgericht sturen: bejubeld en verguisd**

15 mei 2009. Het persbericht op de website regering.nl ronkt van het zelfvertrouwen: “De uitvoering van het beleidsprogramma ‘Samen werken, samen leven’ van het kabinet ligt voor de meeste doelen en projecten op koers. De resultaten over 2008 laten zien dat de uitvoering van het Beleidsprogramma voor 82% van de beleidsdoelen (inclusief de projecten) op koers ligt. In 2007 was dat nog 44%.” Even verderop wordt trots gemeld dat de meetbaarheid van de doelstellingen van kabinet Balkenende III vergroot is naar 99%.

Het is twee jaar na de presentatie van het beleidsprogramma “Samen werken, samen leven”. Met gepaste trots stond het driemanschap Balkenende-Bos-Rouvoet destijds de pers te woord. De presentatie oogde wat onwennig, maar de boodschap van de nieuwe leiders was helder: dit zijn onze ambities, op deze zes pijlers willen we concrete resultaten bereiken. Het beleidsprogramma bevatte daartoe 74 doelen en 10 projecten met doelstellingen. Inmiddels is er een ‘delivery’ functie bij het ministerie van Algemene Zaken ingericht en kennen we – naast de departementale jaarverslagen – een verantwoordingsbrief.

Het beleidsprogramma van Balkenende is te zien als een exponent van resultaatgericht sturen. Van vbtb (‘Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording’: de operatie uit 2000). Van planning & control en monitors. Van ‘evidence-based policy’. Voor sommigen is het een geloof in doelmatig beleid en een betere overheid. Een toonbeeld van rationaliteit en leren van feedback. En met het beleidsprogramma van het vierde kabinet Balkenende moet het ook politiek interessant worden. Voor anderen overheersen de nadelen: vbtb zou vooral tot bureaucratie leiden, planning & control zou zijn verworpen tot een ‘betonnen zwemvest’.

Aardema daarover: “Ontzettend veel mensen zijn bezig met informatie vragen aan anderen, die dat met de pest in hun lijf aanleveren. Dat komt allemaal in een systeem terecht waar beleidsmakers en overheidsbestuurders betrekkelijk weinig mee kunnen” (2007).

Ook in zijn rapport over de lerende overheid wijst de WRR vooral op de risico's: “Normatieve vragen en inhoudelijke afwegingen verdwijnen naar de achtergrond ten gunste van een benadering die de transparantie van het proces, het correct volgen van de procedures, en het meten en controleren van het resultaat centraal stellen. In zo'n klimaat wint de keuze voor stellige uitspraken het van lastige boodschappen, de constructieve dialoog, de bezinning en het onderzoek” (WRR 2006). De raad plaatst zich daarmee in de lange rij van vertolkers van de tekortkomingen van resultaatgerichte sturingsconcepten.

*De afgelopen drie jaar hebben het Sociaal en Cultureel Planbureau (“Bestuur aan banden”), de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (“Bevrijdende kaders”) en de Algemene Rekenkamer (“Tussen beleid en uitvoering”) op dit risico gewezen. In 2006 concludeerde de WRR (“Bewijzen van goede dienstverlening”) dat de kwaliteit van de dienstverlening lijdt onder onnodige regeldruk, de grote hoeveelheid verantwoordingsplichten en een te grote afstand tussen beleid en uitvoering. Onder de vlag “beroepszeer” wijst Weggeman op de scheiding die is ontstaan tussen werkvloer en management.*

Kort samengevat komt de kritiek hier op neer. We leven in een complexe wereld die continu verandert en waar iedereen van iedereen afhankelijk is: simplistische doelstellingen en indicatoren zullen daarom nooit werken. In plaats daarvan moet gericht worden gezocht naar de inzichten en zorgen van belanghebbenden uit de praktijk. Alleen kwalitatieve evaluaties, waarbij meningen en waarderingen van betrokkenen zwaar wegen, leiden tot rijk inzicht en ‘wijs’ beleid (vergelijk Guba en Lincoln, 1989).

De discussie spitst zich in de media toe op professionals. Het beeld is dat uitvoeringsprocessen ‘dichtgeroged’ raken met teveel voorschriften en indicatoren. Het werk van politieagenten, verplegers of toezichthouders verwordt dan tot een proces op de automatische piloot waarbinnen geen ruimte over is voor lerende professionals. De voordelen van resultaatsturing raken in de publieke discussie op de achtergrond (zie bijvoorbeeld Van der Knaap, 2006).

### **Leren van resultaatsturing?**

Voor de fellows staan vragen naar nut en noodzaak van prestatiesturing centraal in het huidige maatschappelijke en politieke discours over bestuur en beleid. De fellows richten zich dan ook op de relatie tussen resultaatsturing en het leren. Zij zijn benieuwd hoe professionals prestatiemeting en outputsturing binnen hun eigen overheidsorganisatie ervaren en hoe zij omgaan met de invoering ervan en de informatie die het oplevert. De vraagstelling van waaruit zij vertrekken luidt: “Onder welke condities leidt de invoering van resultaatgerichte sturing tot duurzaam leren bij overheidsprofessionals?”

De fellows hanteren als uitgangspunt dat resultaatsturing gezien kan worden als een instrument voor verbetering van beleid en bestuur en dus voor leren: “Sturing van overheidsprofessionals door middel van prestatiemeting kan in positieve zin bijdragen tot het leren van, door en zelfs over deze professional”. Zij refereren aan De Bruijn die spreekt van een ‘heilzame werking’ door meer focus, een verbeterd inzicht in beleid en uitvoering en een prikkel voor innovatie door een beter zicht op verantwoording (2006). Tegelijkertijd erkennen de fellows op voorhand dat er ook nadelen kunnen kleven aan overmatige sturing op prestaties en resultaten. Als actoren een te sterke nadruk leggen op oordelen en afrekenen kunnen perverterende effecten optreden: het blokkeren van innovaties en ambities, het stimuleren van strategisch gedrag en het verdrijven van de professionele habitus (vergelijk De Bruijn, 2006).

In de benadering van de fellows valt de nadruk op ‘duurzaam’ leren op. Het gaat de fellows uitdrukkelijk niet alleen om eenmalige leerervaringen. Een systeem van resultaatgerichte sturing – maar in wezen ieder instrument dat tot leren moet leiden – moet volgens hen gericht zijn op veelvuldige ervaringen. Juist door de herhaling van feedback blijven professionals gemotiveerd in hun streven naar verbetering van het functioneren van zichzelf, de teams waarin zij opereren, hun eigen organisatie en – breder – de overheid. De introductie van een systeem van resultaatsturing moet volgens de fellows leiden tot een ‘relatief stabiele gedragsverandering’, die voortkomt uit ervaring. In aansluitend op De Kleer moet het gaan om een zichtbaar extern proces van gedragsverandering na een intern, cognitief leerproces (2002).

De fellows zien het middenmanagement als cruciale schakel bij resultaatsturing. Deze groep wordt enerzijds geconfronteerd ‘met de invoering van prestatiesturing’, maar zijn daarnaast ook degenen die de methodiek naar de uitvoering en dus professionals moeten vertalen. Zij staan mid-

den in het sociale leren. De fellows hebben dan ook middenmanagers geïnterviewd bij de overheid in de organisaties waar ze zelf werkzaam zijn. Gevoed door De Bruijn's ontwerpprincipes van resultaatsturing en De Caluwé's inzichten over verandermanagement richten de interviews zich op de volgende aspecten:

- de kennismaking met prestatiesturing en de waardering daarvan;
- de mate van invloed op de invoering van prestatiesturing;
- de effecten van de invoering op het handelen (m.a.w. het gedrag van de manager);
- de effecten, bedoeld en onbedoeld, gewenst en ongewenst van de invoering van prestatiesturing;
- de duurzaamheid van mogelijke gedragsveranderingen.

### **Fellows fact-finding**

Het oordeel van verreweg de meeste respondenten ten opzichte van resultaatgericht sturen is – opvallend genoeg – positief. De meesten zien nut en noodzaak van het instrument, omdat het richting geeft: “Het focust op het behalen van de doelen van een organisatie”.

### ***Invoed op systeem, indicatoren en doelstellingen***

Het initiatief tot invoering van het resultaatgerichte sturen komt van de top: bij alle respondenten is het instrument topdown ingevoerd. De manier waarop het middenmanagement wordt betrokken bij de invoering van het instrument en de uitwerking ervan verschilt: sommigen zijn betrokken bij het vaststellen van indicatoren en doelstellingen, anderen zijn betrokken bij de implementatie terwijl een deel bij beide betrokken is. Deze betrokkenheid stelt hen beter in staat om de geformuleerde resultaten te verbinden aan de maatschappelijke taak waarvoor zij zich vanuit hun *eigen* professionele inschatting gesteld zien.

Hoe minder invloed een middenmanager heeft op de invoering van prestatiesturing, hoe kritischer hij over het instrument is. Een logische constatering is daarbij dat degenen die het positiefst zijn over de invoering van prestatiesturing, ook aangeven dat zij hun nieuw verworven inzichten en handelingswijze zouden blijven praktiseren, “ook als de externe druk van prestatiesturing zou wegvallen”.

### ***Betekenisverlening***

Centraal in de respons staat het wel of niet zinvol of ‘betekenisvol’ kunnen omgaan met prestatiesturing. Voorop staat dat indicatoren en doelstellingen moeten aansluiten op het werk, op de werkelijkheid: “Als het

alleen maar een theoretisch verhaal is, is het niet zinvol, heeft het geen betekenis". De ervaringen van de middenmanagers met het omgaan met prestatiesturing, laten zich volgens de fellows in positieve en negatieve betekenisverleners indelen. Positieve betekenisverleners zijn mensen die het omgaan met prestatiesturing als zinvol ervaren. Zij kunnen zich vinden in het beoogde resultaat of kunnen er zelf, 'door een goede toepassing', een zinvolle betekenis aan verlenen. Een middenmanager uit een politieregio verwoordt het als volgt: "Kijk, die targets over bekeuringen, die gaan we natuurlijk halen, dat staat vast. Maar we halen ze wél op een zinvolle manier; één die bijdraagt aan de doelen waar we voor in het leven zijn geroepen".

*Andere uitspraken van positieve betekenisgevers: "Ik ben meer gaan nadenken over de beleidsdoelen." "Ik heb mijn bijdrage tastbaarder gemaakt." "Ik voel mij uitgedaagd de opgelegde resultaten te halen en zelfs meer dan dat." "Mijn werk is meer pro-actief dan reactief geworden."*

Negatieve betekenisverleners slagen er daarentegen niet in nieuwe betekenis aan het systeem van resultaatsturing te geven: voor hen blijft prestatiesturing een Fremdkörper dat niet bijdraagt aan de kwaliteit van hun werk. Anders gezegd: het maakt geen onderdeel uit van de cognitieve schema's die hij als relevant voor zijn werk ziet. De fellows typeren een lijdzaam conformerende professional, die de invoering van een systeem van resultaatsturing vooral ondergaat. Kenmerkend is de houding: "Het systeem was door mij niet beïnvloedbaar dus ik heb gewoon gedaan wat moest, maar niets meer." Hoewel hij het systeem in principe misschien positief kan waarderen, fnuikt het gebrek aan invloed zijn inzet en betrokkenheid. Hij doet wat hij moet doen, op de voorgeschreven wijze. Als prestatiesturing wegvalt, zal zeer waarschijnlijk zijn volgzzaamheid ophouden: er wordt niet duurzaam geleerd.

Naast defaitisme en onverschilligheid kunnen van boven opgelegde doelstellingen en indicatoren ook tot actieve ondermijning leiden. De fellows spreken van een 'perverterende professional' die geen zinvolle betekenis kan toekennen aan het systeem van prestatiesturing. Hij benut de zwakke plekken van het systeem om het systeem uit te hollen of zijn eigen positie te versterken: "Sabotage is het zelfgekozen toevluchtsoord van de professional die een systeem niet als zinvol ervaart en er evenmin invloed op kan uitoefenen." De fellows komen deze reactie niet tegen bij de door hen ondervraagde respondenten (het is dan ook niet echt een

sociaalwenselijk antwoord). Wel geven respondenten aan collega's te kennen die dit toevluchtsoord kiezen...

### **Loyaliteit en 'tegenwicht'**

De fellows constateren dat geen van de geïnterviewde middenmanagers prestatiesturing heeft geweigerd. Opvallend is dat zij de betrokken middenmanagers een sterke eigen wil en verantwoordelijkheid toekennen. Of er positief of negatief betekenis wordt gegeven aan het systeem is geen kwestie van machteloosheid of een gebrek aan betrokkenheid, maar hangt af van de vraag in hoeverre ambtenaren in staat zijn om 'tegenwicht' te bieden aan bestuurders. Vooral het constructief omgaan met het spanningsveld tussen 'als loyaal ambtenaar het systeem als zodanig aanvaarden' en 'als betrokken ambtenaar het systeem maximaal benutten' bepaalt volgens de fellows het profiel van de 'lerende overheidsprofessional'. Wanneer middenmanagers de ruimte krijgen en nemen om tegenwicht te bieden aan nieuwe aspecten in hun werk die vanuit het management worden opgelegd, ontstaat de beste conditie voor leren. De opstelling van bestuurders en leidinggevendenden speelt zo een niet te onderschatten rol.

### **Communicatie**

Uit het onderzoek van de fellows komt naar voren dat de vrijheid om met elkaar in gesprek te raken over nut, inrichting en gebruik van resultaatsturing een bepalende rol speelt. Duurzaam leren is sociaal leren. Het ontstaat voor middenmanagers door een goede communicatie en interactie met enerzijds het topmanagement en anderzijds de werkvloer. Dat begint bij de invoering, maar is ook in latere fasen van belang. Vooral wanneer het systeem of, daarbinnen, doelstellingen en indicatoren worden veranderd.

### **Conclusie over condities voor leren van resultaatgerichte sturing: betekenisvol eigenaarschap voor 'tegenwichtprofessionals'**

Voorop staat 'zinvolheid': alleen wanneer de middenmanager resultaatsturing als zinvol ervaart én hij invloed kan uitoefenen op de invoering en/of uitwerking ervan, ontstaat wat de fellows een 'tegenwichtprofessional' noemen. Een tegenwichtprofessional waardeert prestatiesturing als zinvol als het hem uitdaagt en hij ervoor kan zorgen dat deze uitdaging bijdraagt aan wat hij als beoogd resultaat ziet. Hij is in staat om met zijn bestuurder te onderhandelen over nut, noodzaak en inhoud. Hij kan de invoering en uitwerking mede bepalen en weet zo bij te dragen

aan het evenwicht tussen variëteit en simplificering enerzijds, en dynamiek en voorspelbaarheid anderzijds (vergelijk De Bruijn, 2006, en Van Gunsteren 2003). Concreet: hij draagt bij aan het beantwoorden van de vraag hoeveel indicatoren er eigenlijk nodig zijn en welke doelstellingen prioriteit moeten hebben.

Van de ontwerpprincipes die De Bruijn schetst bij de invoering van prestatiemeting (interactie, evenwicht tussen variëteit en redundantie en dynamiek), is interactie voor de fellows het belangrijkste. Een goede communicatie over nut en noodzaak van systemen van resultaatsturing en de daarbij gebruikte doelstellingen en indicatoren is onmisbaar voor duurzaam sociaal leren. Het in een dialoog bij elkaar brengen van de belangen van topkader en professionals maakt eigen betekenisgeving en dus leren mogelijk. Naast de sociale dimensie speelt ook autonomie een belangrijke rol: professionals die zich niet in hun autonomie aangetast voelen, zullen hun bijdragen aan resultaatgerichte sturing voortzetten, ook als de druk van prestatie sturing wegvalt.

*Uitspraken van geïnterviewden: “Het is van groot belang dat er draagvlak is voor de indicatoren. Dit is groter naarmate men meer kan meedenken over de vormgeving ervan. Als indicatoren niet worden begrepen en gedeeld – ze komen uit de lucht vallen – dan leidt dat tot negatieve effecten.” “Het is de uitdaging om kwantitatieve indicatoren kwalitatief te interpreteren en te communiceren. Naarmate echter de druk om kwantitatieve indicatoren te halen groter wordt, komt deze kwalitatieve waardering meer onder druk.”*

Er is sprake van een intrigerende paradox. Zoals gesteld is de invoering van resultaatsturing in de meeste gevallen van bovenaf als rationeel ontwerp geïntroduceerd. De fellows constateren dat deze strategie waarschijnlijk niet voor iedereen succesvol is. Tegenover de mondige en zelfverzekerde ‘tegenwichtprofessional’ die de discussie opzoekt en in resultaatsturing (uiteindelijk) zijn eigen visie en waarden kwijt kan, staan lijdzaam conformerende en zelfs perverterende professionals.

### 3 Leren van toezicht

*Fascinatie van de fellows: “Toezicht veroorzaakt veel overlast maar is tegelijkertijd onmisbaar en moet dus zo effectief mogelijk zijn. Die eis heeft geleid tot ‘doelregelgeving’ met open normen en meer samenwerking tussen toezichthouders. Wat betekent dat voor het leren tussen beleidsdepartement en toezichthouder? Ligt de sleutel tot een betere ‘leerrelatie’ altijd in de overstap naar doelregelgeving en integraal toezicht?”*

*Effectiever toezicht: selectief, samenwerkend en in wisselwerking met beleid*  
Het tijdperk van handhaving, inspectie en toezicht is aangebroken! Zo kopte aan het begin van deze eeuw het blad *Publiek Management*. En inderdaad: de initiatieven zijn – zeker vers “na Enschede en Volendam” – niet van de lucht. Het kabinet daarover: “Zodra zich een incident voordoet, wordt al snel ook naar het toezicht gekeken. Dan wordt gevraagd om meer en beter toezicht om nieuwe incidenten te voorkomen” (Tweede Kamer, 2006). Er wordt een Inspectieacademie opgericht en VIDE ziet het licht – de beroepsvereniging voor inspecties, toezichthouders, handhavers en evaluatoren (zie [www.videnet.nl](http://www.videnet.nl)).

Na de hausse klinkt al snel de roep om minder toezicht. Toezicht wordt in de Tweede Kamer vergeleken met ‘zelfrijzend bakmeel’. In 2005 wordt daarop een motie van Aptroot aangenomen. Kort samengevat: creëer één toezichthouder voor de hele rijksoverheid want we hebben teveel last van alle afzonderlijke toezichthouders. Het kabinet deelt de zorgen van de Tweede Kamer over onnodige toezichtlast door te veel regels en soms tegenstrijdig toezicht. Tegelijkertijd stelt het kabinet dat toezicht een onmisbare functie vervult: “Toezicht is een dikwijls noodzakelijke schakel in de keten die ervoor zorgt dat de samenleving wordt beschermd tegen ongewenst gedrag”. In plaats van één megatoezichthouder ziet het kabinet een andere manier om een en ander te verbeteren. Naast vereenvoudiging van wet- en regelgeving en van vergunningen en vergunningverlening houdt men vast aan de ‘Kaderstellende Visie op Toezicht’, eveneens uit 2005. Kern daarvan: selectiever toezicht en een betere samenwerking tussen toezichthouders.

De ambities worden uitgevoerd in het programma Vernieuwing Toezicht. Behalve selectief toezicht en samenwerking wordt ook gestreefd naar een betere ‘wisselwerking met beleid’ (Inspectieraad, 2009). Hoewel als laatste genoemd, is die wisselwerking misschien wel het belangrijkste onderdeel. Doelstelling is om een betere relatie tussen beleid en toezicht te krijgen, “waarbij toezicht in een eerder stadium wordt betrokken bij de ontwikkeling van beleid, en waarbij inspecties hun bevindingen over de handhaafbaarheid en de werking van beleid en regelgeving in de praktijk tijdig doorgeven” (Inspectieraad, 2009:14).

### **Leren van toezicht?**

Toezichthouders moeten dus niet alleen handhaven maar ook inzichten terugkoppelen naar ‘het beleid’. Tijdens inspectiewerk opgedane kennis over de naleving van regels of nieuwe ontwikkelingen is van groot belang om die regels en het achterliggende beleid te kunnen verbeteren. Net als resultaatgerichte sturing of beleidsevaluatie kun je toezicht wat dat betreft zien als een georganiseerde aanzet tot leren door middel van feedback. Het *sec* constateren en terugkoppelen van een afwijking van regelconform gedrag volstaat daarbij anno 2009 niet langer: toezichthouders die willen bijdragen aan leren, ontwikkelen ook inzicht over de vraag *waarom* mensen zich niet (langer) aan wetten en regels houden.

Het woord terugkoppeling geeft al aan dat het leren tussen toezicht en beleid goed binnen de systeemtheorie past. De fellows daarover: “Redenerend vanuit de systeemtheorie ontwaren we een leercyclus die bestaat uit het formuleren van beleid door de beleidskern. Via instructie vindt beïnvloeding van de toezichthouder plaats (de feedforward). Handhaven kan nu op een effectieve en efficiënte manier vorm en inhoud krijgen. Vervolgens vindt de terugkoppeling van de resultaten van het gehouden toezicht in de richting van de beleidskern plaats (de feedback). Tenslotte kan nieuw of aangepast beleid worden geformuleerd”. Er worden allerlei initiatieven ontplooid om de kwaliteit van het leren te verbeteren. Zo is er veel geïnvesteerd in de kwaliteit van de instructie (van beleid aan toezicht), worden toezichthouders steeds vaker bij beleidsontwikkeling betrokken en bestaan er uitwisselingsprogramma’s tussen medewerkers van inspecties en departementen.

Steeds wordt hierbij vertrokken vanuit de kaders van de systeemtheorie, zo verzochten de fellows. Want ondanks alle investeringen zien zij dat de feedback- of feedforwardloop tussen beleidskern en toezichthouder niet altijd werkt. Er is gebrek aan vertrouwen of de communicatie is niet goed waardoor de terugkoppeling stopt. Taalverschillen tussen operati-

onele toezichthouders en meer beleidsmatig ingestelde ambtenaren op het departement spelen daarbij een rol. De fellows bespeuren ook andere problemen: er is een gebrek aan betrouwbare gegevens, informatie wordt op een verkeerd niveau verzameld en – heel praktisch – er zijn geografische afstanden tussen mensen. Dit alles staat een ‘warme informatie-overdracht’ en het delen van kennis in de weg.

Tegen deze achtergrond kiezen de fellows voor een meer sociale benadering van het leren tussen toezicht en beleid. Het systeemdenken is te beperkt: “We hebben niet alleen te maken met systeemactoren die in een vastgesteld samenspel feedforward en feedback uitwisselen. In de systemen werken mensen die vanuit de menselijke maat, met hun eigen taal, alertheid, interesses en belangen, vorm en inhoud geven aan het fenomeen leren”. Ook hier leggen de fellows de nadruk op duurzaam, blijvend leren: “Leren moet een levend en zichzelf stimulerend proces zijn, zonder het risico van degeneratie of afvlakking”. Betrokkenheid bij de materie en interactie met het veld vormen daarbij ideale omstandigheden, maar mensen moeten zich ook kunnen inleven ‘in het kenvermogen en discours van de ander’.

### ***Typen wetgeving en integraliteit van het toezicht***

Het uitgangspunt voor de fellows is dat de sociale context voor leren, met daarbinnen het kenvermogen en discours, in belangrijke mate wordt bepaald door het type wetgeving en de integraliteit van het toezicht. Zij onderscheiden middel- en doelwetgeving.

Middelregelgeving (*rule based*) geeft gedetailleerde voorschriften en zegt over het algemeen niets over het te bereiken doel van de regeling. In doelregelgeving (*principle based*) staat juist het doel van de regeling centraal en vindt geen uitwerking in gedetailleerde voorschriften of criteria plaats. Doelwetgeving biedt de mogelijkheid om rekening te kunnen houden met ontwikkelingen bij de geïnspecteerden. Wanneer mogelijkheden voor bijvoorbeeld een schonere productie in de praktijk veranderen door technologische vooruitgang, bestaat de mogelijkheid de gehanteerde normen hierop aan te passen. In dergelijke gevallen zal een branche een belangrijke rol spelen bij discussies over de normstelling, wat weer ten goede komt aan de effectiviteit van toezicht.

Onderdeel van de *Kaderstellende Visie op Toezicht* is dat het toezichtveld aangespoord wordt om met initiatieven te komen tot een betere onderlinge afstemming van het werk. Integraal toezicht is daarbij het hogere doel.

Toezichthouders werken dan samen aan gemeenschappelijke doelstellingen terwijl de uitkomsten van inspecties onderling worden gedeeld. Om te toetsen of de sleutel tot een betere 'leerrelatie' altijd ligt in de overstap naar doelregelgeving en integraal toezicht, stellen de fellows drie hypothesen op:

1. het hanteren van doelregelgeving stimuleert de leereffecten;
2. integraal toezicht stimuleert de leereffecten;
3. de leereffecten nemen toe naarmate sprake is van meer integraliteit van toezicht en doelwetgeving.

### **Fellows fact-finding**

Aan de hand van een vijftal cases tonen de fellows aan welke succesvolle leereffecten zijn te duiden bij welk type wetgeving en mate van integraliteit.

### **Casus Water**

Bij het voorkomen en aanpakken van de verontreiniging van oppervlaktewateren wordt gewerkt met doelwetgeving. De fellows constateren een intensieve samenwerking tussen toezichthouders en beleidskern: bij het schrijven van de nieuwe Waterwet is in een vroeg stadium contact geweest. De samenwerking krijgt ook daarna op verschillende wijzen vorm: kennis uit het veld wordt verspreid en onderling besproken, de inspectie wordt vroegtijdig betrokken bij de uitwerking van besluiten en er is onderlinge afweging over type wetgeving en normering. Opvallend is dat de toezichtfunctie zonder vraag vanuit de beleidskern niet vaak met nieuwe informatie komt: het initiatief ligt meestal bij het beleid. Er vinden op dit terrein zowel integrale als afzonderlijke inspecties plaats; een duidelijk verband met leereffecten constateren de fellows niet.

### **Casus gezondheidszorg**

Als het gaat om het streven naar kwaliteit in de gezondheidszorg (e.g. patiëntgerichte zorg), is doelwetgeving het credo. De fellows zien constructieve samenwerking. In de eerste plaats tussen toezicht en veld: bij het opstellen van indicatoren leert de inspectie van en door de sterke interactie met het veld. Tussen toezicht en beleid wordt minder interactief samengewerkt. Hoewel er een effectieve feedback- en feedforwardloop lijkt te bestaan, tonen respondenten van deze partijen zich anno 2007 niet bijster positief over het wederzijdse leren. De communicatie tussen inspectie en beleidskern verloopt voor een belangrijk deel dan ook schriftelijk (via jaarverslagen): het lijkt te ontbreken aan leren door

sociale interactie. Ook hier maakt de inspectie weinig gebruik van haar ongevraagd adviesrecht. Door het overleg tussen toezichthouders en het samenvoegen van inspectiediensten worden ten slotte meerdere perspectieven op een goede zorg gedeeld. Zo ontstaat een sterker oordeel.

### **Casus Arbeid**

Op het gebied van arbeidsomstandigheden is een verschuiving zichtbaar van middel- naar doelregelgeving. De fellows zien hierdoor toenemende leereffecten bij zowel branche, toezichthouder als beleidskern. De branche inventariseert steeds vaker risico's om vervolgens beheersmaatregelen te nemen. De toezichthouder speelt op de nieuwe situatie in en ontwikkelt nieuwe inspectiemethoden. Ook afstemming tussen de toezichthouder en beleid is toegenomen: kennis uit de branches wordt besproken, er vindt gezamenlijke toetsing van criteria plaats en er is onderlinge afstemming over de nieuwe vorm van inspecteren. Als het gaat om integraliteit concluderen de fellows dat gezamenlijke inspecties een grote invloed hebben gehad op nieuw beleid. Voorbeelden zijn de zogenaamde eerste dagmelding en identificatieplicht. Dit is voor de fellows indicatief voor het sneller leren over maatregelen die effectief zijn. De inspectie en de beleidskern hebben een positief beeld van de huidige effectiviteit van het leren.

### **Casus Pluimvee**

Bij het beschermen van pluimvee tegen besmetting door wilde vogels blijkt dat de doelregelgeving tot zeer veel detailvragen leidde van bedrijven. De crisissituatie rond de vogelgriep en de grote behoefte aan duidelijkheid deed de beleidskern snel naar middelregelgeving grijpen. Er was geen tijd voor goed overleg met de toezichthouders. Hoewel begrijpelijk heeft deze aanpak volgens de fellows geleid tot regels die in eerste instantie niet uitvoerbaar of handhaafbaar bleken te zijn. Normaal gesproken wordt er juist wel geïnvesteerd in wederzijds leren: kennis uit het veld wordt verspreid en besproken, er vindt gezamenlijke toetsing van de criteria plaats en er is onderlinge afstemming over de effectiviteit van de doelregelgeving. Regels zijn hierdoor gaandeweg verbeterd. In deze casus is er een beperkte meerwaarde voor leren van gezamenlijke inspecties.

### **Casus Vuurwerk**

De inspectiediensten wilden na de ramp in Enschede meer gedetailleerde regels om de risico's van transport en opslag te beperken. Het discours tussen de beleidskernen en de inspectiediensten is vooral na de

gebeurtenissen in Enschede op gang gekomen: er is overleg tussen beleid en inspectie, het toezicht gaat mee naar internationaal overleg en ook de samenwerking tussen inspectiediensten onderling is intensiever. Door dit laatste worden de betrokken ministeries beter teruggekoppeld over risico's en over mogelijkheden om de middelwetgeving te verbeteren. Als het gaat om leren: door de vuurwerkramp is er een doelgerichte en effectieve feedforward- en feedbackloop ontwikkeld. De samenwerking in het kader van het professionaliseringstraject handhaving milieuwetgeving leidt – zo concluderen de fellows – tot snelle aanpassing van regelgeving op het gebied van externe veiligheid, transport en gebruik van vuurwerk.

**Conclusie over condities voor leren van toezicht:  
passende wetgeving en duidelijke onderlinge verwachtingen**

In het algemeen geldt dat doelwetgeving goed werkt als (1) de problematiek relatief nieuw is, als (2) de betrokken partijen gedeelde belangen hebben bij een goede uitwerking van doelwetgeving in concrete richtlijnen en criteria en als (3) de maatschappelijke risico's als beperkt worden ervaren. Het mooie en licht paradoxale van doelwetgeving schuilt in het tweede punt: het streven naar vastigheid, het willen bevriezen van goede praktijken in richtlijnen en criteria (die naar hun aard in de buurt van middelwetgeving zullen komen).

Het hanteren van doelwetgeving in plaats van middelwetgeving betekent dat feedforward- en feedbackinformatie veranderen: doordat normen niet *en detail* zijn uitgewerkt, zal er “vaker dan bij middelwetgeving een natuurlijke feedforward- en feedbackloop ontstaan”, zo concluderen de fellows. Beleid en toezicht hebben elkaar nodig om zoekend te kunnen leren. In plaats van een regelgeleide, gesloten instructie krijgt de toezichthouder meer ruimte. Hij zal zich in zijn terugkoppeling niet hoeven te beperken tot instrumentele lessen, maar kan meer fundamentele feedback geven. Bijvoorbeeld over de oorzaken van tekortschietende effectiviteit of de wenselijkheid van een andere aanpak.

Integrale inspecties kunnen de leermogelijkheden stimuleren. Enerzijds komen door samenwerking tussen inspecties tegenstrijdigheden tussen wetten en regels aan het licht en ontstaan er mogelijkheden om het toezicht te verminderen. Achterliggende nalevingsproblemen kunnen zo worden opgespoord en aangepakt. Anderzijds kan de samenwerking tussen toezichthouders bijdragen aan de positie van het toezicht als verschafter van feedback. Integraal toezicht kan eraan bijdragen dat toezichthouders zich kunnen ontpoppen van louter terugkoppelaar tot echte gesprekspartners. Gesprekspartners die dwarsverbanden kunnen

leggen en over de deelbelangen van afzonderlijke toezichthouders en beleidskernen kunnen heenkijken. De verantwoordelijkheid voor het omgaan met strijdigheid in regelgeving wordt daarbij – als het goed is – niet langer overgelaten aan de verschillende toezichthouders, maar integraal teruggekoppeld aan de beleidsdepartementen.

De terugkoppeling van inspectieresultaten op ‘het beleid’ is naar mijn mening het meest logische mechanisme om van toezicht te kunnen leren. Het meest opvallend aan de speurtocht van de fellows is evenwel dat dit potentieel niet overal wordt verzilverd. Inspectie en toezicht worden nog steeds niet overal als feedback en leerinstrument gezien. Terwijl het daar toch mee begint.

## 4 Leren van leiderschap

*Fascinatie van de fellows: “De bureaucratische context waarin wij als ambtenaren werkzaam zijn, kan een belangrijke blokkade zijn voor leren. Hoe werkt dat? Wat zijn de condities voor leerprocessen en hoe kunnen professionals leren van hun direct leidinggevenden? Hoe verlopen leerprocessen van professionals wanneer er een ‘fit’ is tussen leermodel en context en hoe verlopen die processen wanneer die fit juist ontbreekt? En welke rol spelen pijn, afzien en tegenslag daarbij?”*

### **Leiderschap: een verlokkelijk perspectief**

Leiderschap is van een andere orde dan resultaatsturing en toezicht. De manier waarop leidinggevenden resultaatsturing, toezicht en andere instrumenten introduceren en vervolgens ‘managen’ is mede bepalend voor hun succes. Leiderschap is – net als leren – een populair concept. Volgens sommigen is het hoog tijd dat we associaties met nazi-Duitsland en communistische regimes achter ons laten. Leiderschap is voor hen van cruciaal belang als motiverende, richtinggevende en faciliterende kracht. Voor anderen is het niet meer dan de zoveelste managementhype. Toch klinkt de roep om leiderschap luid, zowel in het bedrijfsleven als bij de overheid en in de politiek (’t Hart en Ten Hooven, 2004). Rode draad daarbij is dat leiders in staat moeten zijn om waarden, houdingen en gedrag over te brengen. Voorbeeldgedrag en identificatie – met iemand, met wat iemand zegt, doet en belangrijk vindt – zijn centrale principes. De fellows refereren aan Kennedy, die in dat verband wel eens heeft gezegd: “Leadership and learning are indispensable to each other”. Naast de boeken van Stephen Covey geldt *The fifth discipline* van Peter Senge als het meest invloedrijke werk over leren en leiderschap. Ook Senge legt de nadruk op het ontwikkelen en delen van een visie: “If there is one idea about leadership that has inspired organizations for thousands of years, it’s the capacity to hold a shared picture of the future we seek to create” (1990:9). Het begint met het verwoorden en uitdragen van inspirerende sturende ideeën en ‘purpose stories’, maar daarnaast moet een leider er ook voor zorgen dat de omgeving van mensen aanzet tot leren. (De vijfde discipline zelf is trouwens die van het kunnen denken in systemen en de informatie-uitwisseling binnen en tussen systemen.)

Bij het denken over leiderschap in de Nederlandse rijksoverheid speelt vooral het veranderde karakter van de samenleving een rol. We zijn – het is bijna een cliché – een open en snel veranderende netwerkmaatschappij, bestaande uit mondige en steeds vaker hoogopgeleide burgers. Tegelijkertijd zijn er groeiende tegenstellingen tussen wit en zwart, arm en rijk, kansrijk en kansarm. Dat alles vergt niet alleen nieuwe sturingsmechanismen, maar ook een andere stijl van leiderschap (vergelijk Breed en Hopman, 2009). De Algemene Bestuursdienst stelt het zo in zijn streefprofiel voor hogere leidinggevendenden: “Door de snelle en soms onvoorspelbare ontwikkelingen in de samenleving is de opdracht van de ABD-manager steeds vaker het leidinggeven aan het vinden van nieuwe wegen en oplossingen. De ABD-manager heeft daarom durf en treedt zó nodig buiten de gebaande paden”.

Vaak wordt leiderschap geplaatst naast of zelfs tegenover management. Vanuit hun fascinatie over bureaucratie stellen de fellows daarover: “Als management de supervisie over mensen is door middel van regels, procedures, planning en control, dan is leiderschap misschien wel te duiden als het sturen op basis van visies, strategieën en overtuiging. Management probeert stabiliteit te bewaren terwijl leiderschap juist tracht om verandering te creëren, gericht op de toekomst.” Zij refereren aan Bennis en Nanus befaamde uitspraak: “Managers are people who do things right and leaders are people who do the right things” (1985:21). Leiderschap geldt daarom in zekere zin als superieur aan management: het zou meer moeten gaan over fundamenteel leren, dan over dagelijks bijsturen.

Ambtelijk leidinggevendenden hebben hierbij een bijzondere rol. Volgens de leer zijn zij ‘slechts’ de aan de politiek loyale baas van op hun beurt weer loyale uitvoerders van politieke besluiten. Tegelijkertijd gelden zij als de belangrijkste adviseurs van politici en worden zij geacht om politieke opdrachten te vertalen in een heldere missie voor hun organisatie en de mensen die daar werken.

### **Leren van ambtelijk leidinggevendenden?**

De fellows werken de leerrelatie tussen leidinggevende en volgers uit langs twee lijnen. In de eerste plaats is daar de *meester-gezel relatie* (naar Weggeman, 2007). De leider is daarbij in de eerste plaats een meester in zijn vakgebied: “een kenniswerker die ook in latere loopbaanfasen blijft beschikken over state-of-the-art kennis op zijn vakgebied”. De fellows herkennen in de meester-gezel relatie vooral het expliciteren en over-

brengen van impliciete kennis ('tacit knowledge'): een meester is iemand die kennis die nooit expliciet is geweest, die opgesloten ligt in ervaring en (ambachtelijke) vaardigheid, goed kan overbrengen. Socialiseren geldt daarbij als de meest productieve manier om iets te leren: "Kijk af, imiteer, leer door na te doen", zo vatten de fellows het samen.

In de tweede uitwerking van de fellows ontbreekt een directe overdracht van kennis en ervaring tussen leider en volgeling. In plaats van kennisoverdracht staat het door de leider creëren van de *juiste voorwaarden voor lerende professionals* centraal. Geïnspireerd door Van Gunsteren stellen de fellows dat het om de volgende voorwaarden gaat: het koesteren van een diversiteit aan meningen, stimuleren van onafhankelijk denken, het decentraliseren van beslissingen en het beschikken over een mechanisme om private meningen in collectieve beslissingen om te zetten. Leaders hebben de taak om deze voorwaarden te creëren en hun medewerkers te stimuleren van die mogelijkheden gebruik te maken (vergelijk Van Gunsteren, 2006). Daarbij moet falen verwelkomd worden als leermoment: professionals moeten kunnen en durven leren van pijnlijk, interessant falen.

Leidinggevenden moeten hun medewerkers helpen om op een goede manier te blijven leren. Die hulp, de leerbenadering die een leidinggevende kiest, verschilt in de mate van afstandelijkheid en bandbreedte. Sommige aanzetten tot leren zijn erg afstandelijk ("Ga maar eens op cursus!"). Andere zijn juist erg persoonlijk. Er is dan weinig afstand tussen leidinggevende en medewerker: ze gaan als het ware samen op in een leerproces.



Een leerbenadering is volgens de fellows het meest effectief als hij past bij de situatie. Leerprocessen komen tot stand wanneer er een 'fit' is tussen het gekozen leermodel en het type hoofdproces in een organisatie. Bij bijsturend leren in een model van instructie, kan een leidinggevende

zich een positie op afstand veroorloven. Als het gaat om meer fundamenteel leren, past juist een betrokken rol. Omgekeerd geldt dat leerprocessen zullen stagneren wanneer die ‘fit’ ontbreekt.

### **Fellows fact-finding**

#### ***Leren in de meester-gezelrelatie***

Getriggered door de vragen van de fellows geven veel respondenten aan dat zij gedurende hun carrière te maken hebben gehad met twee typen leidinggevend: (1) leiders op de inhoud en (2) leiders via het proces. Bij de aanvang van zijn carrière bij de overheid tref je vaak een ‘leider op de inhoud’. De respondenten dragen deze leiders zonder uitzondering een warm hart toe en hebben met hen waardevolle leerprocessen meegemaakt. Zien doen en nadoen is, naast instructie en feedback, het recept. Een dergelijke leerstijl komt ook voor als de relatie leidinggevende – professional niet alleen door de inhoud wordt bepaald, maar meer door ‘de kunst van managen’. Een respondent daarover: “Ik leer ook van mijn directeur door de wijze waarop zij met bestuurders omgaat. Dat leerproces vindt plaats door het haar te horen zeggen en te zien doen”.

De meester-gezel verhouding komt logischerwijs minder voor naarmate een professional hoger in de hiërarchie van een organisatie klimt en dus zelf meer ervaring en kennis heeft opgedaan. Ook speelt natuurlijk dat er meer dan alleen vakkennis nodig is om carrière te maken: vaak staan hogere leidinggevend juist relatief ver af van het primaire proces. Voor leidinggevend die geen meester zijn komt het aan op een andere benadering van leren: zij moeten – zonder dat zij het zelf het beste weten – hun medewerkers inhoudelijk weten te inspireren en tegelijkertijd de juiste condities voor leren scheppen.

#### ***Een inspirerende sociale context als sleutelfactor***

Uit de gesprekken die de fellows hebben gevoerd, komt een grote diversiteit aan leerbenaderingen naar voren. Professionals binnen de overheid leren veel van de praktijk, van persoonlijke ervaring. Tegelijkertijd wordt er ook geleerd van opleidingen, studie en cursussen. Bij leren is interactie cruciaal: veel van de geïnterviewden leren het meest van het sparren met collega’s, van kritische feedback, van intervisie.

Het scheppen van de juiste context, de juiste voorwaarden om te kunnen leren en vervolgens professionals stimuleren om van die mogelijkheden gebruik te maken: daarin schuilt blijkens de gesprekken de belangrijkste sleutel voor leidinggevend die een stimulerend leerklimaat willen

creëren. Als onderdelen van zo'n klimaat zien de fellows samenbindende waarden, veiligheid en vertrouwelijkheid, ruimte voor kritisch tegengeluid, creativiteit en 'out-of-the-box' denken, ruimte voor het maken van fouten, géén dominantie van planning en control en het zorgen voor variëteit (bijvoorbeeld door roulatie).

*“Zij ontplooiën nadrukkelijk initiatieven om mensen te laten groeien. Dat doen zij door professionals te betrekken bij de wijze waarop zij hun organisatieonderdeel inrichten en aansturen. Zij geven bewust vage opdrachten (“Dit is het kader, jij vindt het interessant, bedenk zelf maar hoe het moet!”) of opdrachten die dusdanig uitdagend zijn dat de betrokken opdrachtnemer die niet snel uit eigen initiatief op zich zou hebben genomen”.*

Om te stimuleren tot leren moeten leidinggevenden ervoor zorgen dat de leerruimte niet te beperkt wordt. Daar kan hij actief aan werken door professionals enerzijds voor nieuwe uitdagingen te stellen, en tegelijkertijd duidelijk te maken dat fouten maken is toegestaan, mits ervan geleerd wordt. Samenbindende waarden vormen de ruggengraat van zulk leren. Zij representeren de 'waartoe vraag' (ontleend aan Boonstra). Waartoe zijn wij op aarde, wat is ons bestaansrecht? “Het bewustzijn rond de 'waartoe-vraag' wordt bij de leidinggevende nog wel eens gemist”, zo constateren de fellows. Dat is jammer: juist vanuit een duidelijk waartoe-antwoord kunnen leidinggevenden op een inspirerende manier aanzetten tot leren.

Dergelijke inspirerende leidinggevenden geven vertrouwen. Daarnaast houden ze mensen een spiegel voor, laten andere invalshoeken zien en zijn soms ronduit prikkelend. Zij zijn zich bewust van het feit dat de relatie tussen leidinggevende en ondergeschikte een leerrelatie is: het geven van feedback, mensen aanspreken op hun tekortkomingen hoort daarbij.

Dat de relatie leidinggevende – ondergeschikte expliciet als leersituatie wordt beschouwd, is zeker geen vanzelfsprekendheid. Hoewel de meeste geïnterviewden aangeven dat zij het meest van hun directe leidinggevenden leren, viel het spreekwoordelijke kwartje bij de ondervraagde leidinggevende vaak pas gedurende het gesprek. Veel leidinggevenden lezen “leren van leiderschap” vaak in eerste instantie als: wat heb je als leidinggevende geleerd van het leiding geven. Tijdens de gesprekken werden veel leidinggevenden zich pas gaandeweg het interview bewust van leerprocessen in hun organisatie en hun (mogelijk) sturende rol daarbij:

“Leren staat niet hoog op de agenda”. De fellows constateren dat hier kansen worden gemist.

Maar ook ‘op afstand’ spelen leidinggevendenden een belangrijke rol door leren te faciliteren. Zij maken opleidingen mogelijk of introduceren met resultaatgesprekken een systeem voor het onderling geven van feedback. De effectiviteit van de leerimpuls “Ga jij maar eens op cursus!”, die door de fellows relatief vaak is aangetroffen, wisselt sterk. De fellows vinden het vreemd dat organisaties veel geld aan opleidingen en systemen die aanzetten tot leren uitgeven, terwijl de grootste bron van leren – de relatie tussen direct leidinggevende en professionals – grotendeels aan het toeval wordt overgelaten. Een serieuze borging van meester-gezel relatie, zo stellen zij, zou wel eens effectiever kunnen zijn dan het aanbod van standaardopleidingen en cursussen.

### *Fit tussen context en leren*

Het opvallendste aan de uitkomst van de gesprekken die de fellows voeren is dat niet iedereen het in de praktijk eens is over de vraag wat de ‘leeropdracht’ eigenlijk is. Mensen zijn vaak niet duidelijk over vragen als: welk type probleem, welk vraagstuk speelt hier eigenlijk? Moeten we zoeken naar een vernieuwende oplossing en dus innoveren of kunnen we volstaan met bijsturing? De fellows: “De perceptie van die problemen kan verschillen. Wat door het ene echelon als een volkomen gestandaardiseerd proces wordt gezien, geldt een echelon lager als een ongetemd probleem”. Een overdaad aan instructie van de leiding kan dan averechts werken: “Controlebehoefte leidinggevendenden houden de leerprocessen van hun ondergeschikten er stevig onder. Dat remt leerprocessen”. Eén manager maakt de mismatch als volgt duidelijk: “Mijn team heeft het meest te maken met ongestructureerde problemen. Het management overlaadt ons juist met richtlijnen. De richtlijnen zijn goed bedoeld, maar hebben weinig raakvlakken met de praktijk. Het voelt als een leerproces dat van hogerhand wordt uitgestort over een organisatie, waarbij geen ruimte overblijft en waarbij niet wordt nagedacht over de feitelijke uitvoering en voorwaarden. Door onzinnige richtlijnen word ik kribbig, ga ik met de hakken in het zand”. In zo’n situatie zal het leren stagneren, vooral wanneer er over de richtlijnen geen communicatie mogelijk is. De professionals zelf leren trouwens gewoon door, onder andere over hoe ze onwerkbaar richtlijnen kunnen omzeilen. Omgekeerd geven de fellows voorbeelden van leidinggevendenden die het leermodel van variëteit en selectie verkeerdt toepassen (namelijk in een

standaardproces, waarbij veel gewonnen is met duidelijke instructies). Dit leidt tot onnodige onduidelijkheid en efficiencyverlies.

### **Attitude van de professionals zelf**

Wie effectief wil leren, moet de juiste instelling hebben. De fellows zien twee belangrijke elementen: openheid en initiatief: “Openheid dient ter vermijding van defensieve routines, een belangrijke blokkade van leerprocessen. Leren betekent vooral: open blijven staan. Binnen de organisatie, maar ook van buiten naar binnen”. Daarnaast moet het initiatief om nieuwe kennis te ontwikkelen en toe te passen bij de mensen zelf komen te liggen, zeker bij nieuwe problemen en uitdagingen. Op de achtergrond speelt natuurlijk motivatie: is de wil aanwezig om actief te zoeken naar en te werken aan verbetering, of ondergaat men taak, beschikbaar instrumentarium en context lijdzaam.

### **Conclusie voor leren van leiderschap**

Leidinggevendens kunnen – heel praktisch – langs drie wegen tot leren aanzetten: voorbeeldgedrag, stimuleren en faciliteren: het aanbieden van tijd, middelen en een goede, veilige omgeving om te leren. Effectief leren van leidinggevendens begint evenwel met het bewustzijn dat de werkverhouding tussen professional en leidinggevende een leersituatie is, of dat zou kunnen zijn. Leren als Leitmotiv dus. Zo’n erkenning vormt het uitgangspunt voor het geven van ruimte voor eigen initiatief, eigen verantwoordelijkheid en tegenspraak. Het vormt ook een goed startpunt voor ‘wederzijdse inspiratie’: leren geldt dan als gemeenschappelijke drijfveer. Van ambtelijke leiders mag daarbij gevraagd worden dat zij politieke opdrachten, die – als gevolg van compromisvorming – soms vaag of zelfs dubbelzinnig zijn, weten te vertalen in een heldere missie, óók als het om leren gaat. Het definiëren van de leeropdracht wordt vaak verwaarloosd.

Beseft moet tegelijkertijd worden, dat leerprocessen zich maar ten dele direct laten sturen. Veel professionals leren door het voorbeeld dat hun leidinggevende hen biedt: “Dat doen zij toch wel. Of je het nu stuurt als leidinggevende of niet”. Voor de fellows is dat een geruststellende gedachte die leidinggevendens kan bevrijden van de ‘interventiereflex’ (naar Frissen). Die reflex staat voor de diepgevoelde behoefte van veel overheidsdienaren om bij elk probleem meteen te willen ingrijpen. Niet doen, niet nodig!, stellen de fellows: zelfs als je leren in je organisatie zou verbieden, zouden professionals leren van de wijze waarop je dat verbiedt. Wel moeten leidinggevendens zich bewust zijn van hun invloed op dit

leergedrag en, langs die weg, op hun medewerkers. Leidinggevendens mogen zichzelf, volgens de fellows, meer laten zien: “zij moeten meer voor de dag durven komen”. Om een voorbeeld te kunnen geven moeten leidinggevendens natuurlijk wel zichtbaar zijn en écht laten zien hoe zij de dingen doen. De fellows leggen bloot dat van die vorm van leiderschap een groot leereffect kan uitgaan. Tegelijkertijd geldt dat niet elke leidinggevende dat is gegeven. *Inspireren kun je niet leren*, luidt niet voor niets de titel van het rapport van de fellows: “Sommige leidinggevendens zijn leider, anderen managers. Leiders inspireren, managers beheersen en controleren”. Dat neemt volgens de fellows niet weg dat óók managers aangesproken mogen worden op hun verantwoordelijkheid om leerprocessen mogelijk te maken: “Als leren niet kan via de weg van de inspiratie, dan dient het topmanagement van een organisatie ervoor te zorgen dat er alternatieve leerwegen gestimuleerd worden”.

Aangezien leren vooral uit mensen zelf moet komen, pleiten de fellows voor een bescheiden ambitie van leidinggevendens. Die ambitie is gelegen in het creëren van condities voor diversiteit, voor reflectie, voor kritisch tegengeluid en zelfs voor zelfspot. “Interactie, feedback, gezamenlijk sparren over de meer ongetemde problemen, maar ook het bespreekbaar maken van en ruimte geven voor falen en fouten zijn belangrijk om blokkades te voorkomen. Hiervoor is een relatie noodzakelijk waarin vertrouwen, openheid en duidelijkheid de boventoon voeren”. Onder die condities kunnen de leerprocessen van professionals versterkt of versneld worden.

## 5 Conclusies

Effectief beleid dat efficiënt wordt uitgevoerd. Dat is van oudsher het oogmerk van resultaatsturing en het benutten van de inzichten van toezichthouders. Er zijn natuurlijk meer instrumenten om te kunnen leren. Met behulp van evaluaties, inspraak en – meer recentelijk – nieuwe initiatieven als uitvoerderspanels en casusadoptie streven beleidsmakers naar meer responsiviteit en innovatie. De rijksoverheid wil bij dat alles een goede werkgever zijn waar inspirerend leiding wordt gegeven. Ruimte voor leren en ontwikkeling hoort daarbij. Er wordt dan ook veel geïnvesteerd in leren. De oprichting van rijksacademies, interdepartementale traineeprogramma's en de ontwikkeltrajecten van de Algemene Bestuursdienst vormen daarvan het bewijs. Daarnaast krijgen veel ambtenaren de mogelijkheid om via hun werkgever een opleiding te volgen bij externe instellingen. De noodzaak om te besparen geeft daarbij een impuls aan innovatieve vormen van leren, zoals combinaties van werken en leren. Van je werkplek een leerplek maken, dat lijkt het nieuwe devies bij onder meer Rijkswaterstaat (vergelijk Klein Breukink, 2009).

Op diezelfde werkplek worden ambtenaren dagelijks geconfronteerd met resultaatgericht sturen, met toezicht en met leidinggevenden. Leidt dat tot leren? De opbrengst van de speurtochten van de fellows hebben kenmerken van een caleidoscoop. Het is dan ook een hachelijke zaak om op grootse wijze algemene conclusies te trekken op basis van drie, door groepen uitgevoerde en in opzet beperkte verkenningen. Vooral als het ook nog eens gaat om drie verschillende domeinen en het onderzoek is uitgevoerd in een tijdsbestek van drie jaar. Met name op het gebied van toezicht zijn door de overkoepelende Inspectieraad veelbelovende initiatieven voor een beter kennismangement genomen.

En toch: er zijn opvallende gelijkenissen tussen de drie onderzoeken op te tekenen. Als er één algemene lijn zich opdringt is het deze:

- a. Resultaatsturing en toezicht zijn belangrijke codificerende instrumenten die professionals daadwerkelijk kunnen helpen om doelgericht te kunnen leren.
- b. Voor duurzaam en wederzijds leren is betrokkenheid en ruimte nodig: alleen dan kunnen professionals op een goede manier tegenwicht bieden aan de dwingende werking van prestatie-indicatoren, targets en wetgeving.

- c. De sleutels daarbij zijn zinvolheid, communicatie en het in samenspraak goed formuleren van de juiste leeropdracht: op welke facetten en doeleinden richt de organisatie zich en in welke mate is sprake van een duidelijke context of een getemd probleem?
- d. De leeropdracht is bepalend voor de diepgang en bandbreedte van het beoogde leren door professionals: welke ruimte voor variëteit is daarbij aanwezig; wat ligt vast, wat mag afwijken er waar zoeken we naar verbetering?
- e. Vaak is er evenwel geen duidelijkheid of zelfs discussie over de leeropdracht en worden bij gevolg statische instructies gegeven bij taken die juist gebaat zijn bij het improviseringsvermogen en de lokale kennis van professionals.
- f. Het leiderschap van overheidsorganisaties ziet onvoldoende in dat hun relatie met professionals en middenmanagers een leer-situatie is.
- g. Doordat leidinggevend onvoldoende tijd besteden aan relaties en communicatie en door hun voorkeur voor een 'managerial' benadering van kennis in het primaire proces, laten zij het afweten als het gaat om het scherp krijgen van de leeropdracht.
- h. Hoewel de invloed van leidinggevend niet moet worden overschat, doet deze blinde vlek afbreuk aan de toegevoegde waarde van instrumenten als resultaatsturing en toezicht.

**Resultaatsturing en toezicht:  
codificerende leerinstrumenten met risico op 'mismatch'**

Er schuilt een natuurlijke spanning tussen veel van de reguliere sturings- en beheersingsinstrumenten van de overheid en haar dynamische opdracht. Resultaatsturing en toezicht zijn van nature statisch: ze proberen de vloeibare en veelvormige werkelijkheid en daarop geprojecteerde wenselijkheden in regels, doelstellingen en indicatoren te vangen. Ze zijn daarmee primair op analyse en instructie gericht. Door die spanning vinden de leermodellen van Van Gunsteren veel weerklank. Die modellen sluiten goed aan op de ervaren behoefte aan meer oog voor verscheidenheid, lokale context en decentralisatie. Ruimte voor responsiviteit dus. Tegelijkertijd is weinig beleid in Nederland écht nieuw. We beginnen zelden vanuit het niets en veel kennis die we opdoen, vloeit voort uit de door Van Gunsteren c.s. bepleite experimenten en andere selecties uit variëteit. Het verschil met 'analyse' is wat dat betreft gradueel.

Ook de andere door de fellows gehanteerde theoretische perspectieven leveren herkenbare inzichten op. Verreweg de meeste ondervraagde professionals verwelkomen de focus die doelen, indicatoren en regels bieden. Het leidt tot systematische terugkoppeling en biedt een ijkpunt voor beoordeling en discussie. En daarbij: een op codificatie en verbetering geënt leerinstrument sluit vernieuwing niet uit. In tegendeel: juist een consequent negatieve terugkoppeling op doelstellingen kan – mits zij gepaard gaat aan openheid – leiden tot fundamentele bezinning. Dat resultaatsturing en toezicht in de visie van velen leiden tot betonnen zwemvesten en keurslijven, hangt samen met een verkeerd gebruik. Gebrek aan invloed, interactie en ruimte voor tegenspraak zijn fruikend. Maar ook het trekken van lessen op het verkeerde niveau: als ook na een vergroting van de inspanning alle signalen op rood blijven staan, kun je met recht twijfelen aan het instrument dat gekozen is om de ambitie waar te maken, of aan de ambitie zelf. Die twijfel moet eigen zijn aan elk systeem van resultaatsturing en toezicht. Zonder ruimte voor twijfel wordt alleen op de automatische piloot geleerd en dat gaat alleen goed bij vaststaande doelen en een voorspelbare context. Zonder ruimte voor twijfel is de kans op een mismatch tussen leeropdracht en leerinstrument groot. Het inrichten van twijfeltuinen, waar de merites en nadelen van doelstellingen, indicatoren maar ook bepaalde wet- en regelgeving ongehinderd verkend kunnen worden, kan die ruimte bieden. Ondanks de soms regelrecht negatieve associaties van met name resultaatsturing en toezicht blijkt dat betrokken professionals en middenmanagers wel degelijk van deze instrumenten kunnen leren. Vanuit hun betrokkenheid met hun vak en de taak van hun organisatie staan zij vaak van meet af aan positief tegenover de focus die het hen biedt. Met name wanneer zij de gelegenheid hebben het systeem of de invoering ervan te beïnvloeden en zo kunnen inrichten dat het bijdraagt aan wat zij wezenlijk vinden voor het doen van hun werk, is de kans groot dat zij zich ontpoppen als een natuurlijk ‘tegenwicht’ voor het statische karakter van centraal georganiseerde leerimpuls. De kans op een mismatch tussen leerinstrument en leeropdracht, tussen beleid en probleem, wordt daarmee kleiner.

### **Leiderschap en leeropdracht**

Veel problemen met leren hangen samen met het onzorgvuldig omgaan met de vraag: aan welk leren hebben we behoefte? Als er onduidelijkheid bestaat over de leeropdracht, komt dat collectief leren niet ten

goede. In plaats van met elkaar wordt er langs elkaar of – in het slechtste geval – zelfs tegen elkaar in geleerd. De fellows nemen vaak onduidelijkheid waar over wat de leeropdracht is. In welke fase van het leerproces bevindt de organisatie zich? Hoe vast ligt de instructie? Is de inschatting van de context wel goed? Hoe fundamenteel mag de feedback informatie zijn als we effectief willen streven naar verbetering? Als het antwoord op deze vragen niet duidelijk is of – nog erger – als de vragen zelf niet gesteld (mogen) worden, wordt er maar raak geleerd. Dit is de reden dat er soms gesloten, statische instructies worden gegeven bij taken die juist gebaat zijn bij het improviseringsvermogen en de lokale kennis van professionals. Andersom wordt soms onvoldoende geprofitteerd van inzicht in ‘wat werkt’ en moet het wiel steeds weer opnieuw worden uitgevonden.

Met name in de relatie tussen beleid en toezicht wordt door de bewuste keuze voor doel- dan wel middelwetgeving actief gezocht naar de meest passende leeropdracht. Wat opvalt in de drie onderzoeken is de geringe bijdrage van het leiderschap van organisaties: de fellows ervaren weinig visie, weinig waartoe-verhalen. Dat beeld geldt niet alleen voor het onderzoek naar leiderschap, maar ook voor de introductie door het management van resultaatsturing en de relatie tussen toezichthouders en beleid. Ambtelijk leidinggevendenden slagen er niet altijd in een goede vertaling te maken van de politieke opdracht voor organisatie en medewerkers. Onduidelijkheid over de missie en leeropdracht is het gevolg. Dit laatste wordt nog versterkt doordat leidinggevendenden weinig besef tonen van de leersituatie die tussen hen en professionals en middenmanagers bestaat. Men ziet onvoldoende in dat hun relatie met professionals en middenmanagers er een is waar leren centraal staat. Het gevolg is – zo constateren de fellows – dat er onvoldoende tijd voor relaties en communicatie wordt vrijgemaakt. Instrumenten als resultaatsturing worden vooral ‘managerial’ toegepast, niet als logisch exponent van de inhoud van het werk. Dit is fnuikend, aangezien juist van het leiderschap verwacht mag worden dat zij – goed geïnformeerd door hun medewerkers – de mismatch tussen opdracht, context en leerprocessen moeten zien te vermijden.

Wat dat betreft tekenen de fellows op dat betrokken professionals en middenmanagers leren koppelen aan pijn. Fouten en pijnlijke gebeurtenissen worden opvallend vaker als leermoment genoemd dan positieve ervaringen. Hoewel in veel literatuur terecht een lans wordt gebroken voor het leren van positieve gebeurtenissen, lijkt hier nog veel te win-

nen. Betrokken en ambitieuze medewerkers zoeken die pijngrens zelf op; goede leidinggevers coachen daarbij door actief te sturen op de breedte tussen routine en uitdaging. De fellows refereren aan Docters van Leeuwen die zijn afdelingshoofden regelmatig vroeg wat er de afgelopen maanden fout was gegaan: “Wie ‘niets’ antwoordde, kreeg te horen dat hij zijn best niet had gedaan”.

### **Tegenspraak en tegenwicht**

De invloed van leidinggevers moet niet worden overschat. Zeker in ons land – waar (zoals Fluitsma en Van Tijn in hun lied ‘Vijftien miljoen mensen’ zingen) geen chef écht de baas is – wordt het hiaat op middenmanagementniveau en op de werkvloer opgevangen door betrokken en deskundige professionals en middenmanagers. De ruimte die die mensen ervaren is van grote invloed op de effectiviteit van hun handelen en leren. De manier waarop doelstellingen en indicatoren worden ingezet, de keuze voor middelwetgeving of doelwetgeving maar ook de breedte die leidinggevers hun medewerkers gunnen. Het in samenspraak formuleren van de juiste leeropdracht vormt een goede start: op welke facetten en doeleinden richt de organisatie zich en in welke mate is sprake van een duidelijke context of een getemd probleem?

De manier waarop instrumenten worden ingevoerd en vooral de ruimte die middenmanagement en professionals ervaren om er zinvol mee om te gaan, spelen een belangrijke rol. Opmerkelijk is evenwel dat de meeste respondenten vooral positief zijn over de bijdragen van de instrumenten aan leren, ook als hun leidinggevers fouten maken bij de invoering of toepassing ervan. Wat dat betreft lijkt het kenmerk van een echt goede professional en middenmanager te zijn dat leren – beleidsgericht leren, maar ook leren om de uitvoering te verbeteren – in belangrijke mate aan hemzelf kan worden overgelaten.

### **Leren: een geloofsbekentenis?**

Onderzoek naar het leervermogen van de overheid dwingt tot een normatieve plaatsbepaling – geloof je in de overheid als noodzaak en in het vermogen van de overheid om zaken ten goede te keren, of geloof je daar niet in. Vanuit een optimistisch perspectief, zo gaf ik als begeleider aan, zal het onderzoek van de fellows kunnen leiden tot meer inzicht en verbeterpunten. Bijvoorbeeld over het tegengaan van de perverse effecten van resultaatsturing of toezicht. Voor pessimisten zal het bevestigen hoe moeilijk het is om individuen vanuit een institutioneel perspectief tot oprecht leren te verleiden.

Ik heb de fellows van tevoren gewaarschuwd. Leren is als de lokroep van de Sirenen: je wordt onherroepelijk in de val gelokt. Simplisme en te hoge verwachtingen liggen op de loer. Simplisme omdat we een psychologisch begrip toepassen op hele scala's aan sociale samenwerkingsverbanden. Te hoge verwachtingen omdat iedereen zal zeggen vóór leren te zijn, maar in de praktijk daar niet altijd veel van laat zien.

Ik moet toegeven: dat laatste lijkt mee te vallen. Niet alleen de fellows hebben zich laten kennen als ronduit leergierig, ook de door hen bevroegde professionals en middenmanagers nemen leren uitermate serieus. Leren is een natuurlijke 'must' voor iedereen die met hart en ziel aan het werk is. Een fellow zei daar zelf over: zonder leren heeft het geen zin, leef je feitelijk niet eens.

## Verantwoording

Dit essay is gebaseerd op onderzoek dat in 2006, 2007 en 2008 onder mijn begeleiding is uitgevoerd door drie groepen fellows van de NSO in het kader van de atelierfase van hun MPA-opleiding.

De **eerste groep** bestond uit Isabel van de Geer, Hermien Hendriks, Jaco van Hoorn, Jaap Kok, Anja Leemans en Stefanie Spekreijse. Zij zijn de auteurs van “Geef ruimte aan tegenwicht - Hoe de professional leert...” waarin het leren door professionals en managers van resultaatsturing centraal staat (2006).

De **tweede groep** had als leden Wim Bogaert, Khalid El Aassaoui, Marjan Hanrath, Marc Koster van Groos en Bert Westland. Zij schreven “Beleid en toezicht; nieuwe ambities in leren” (2007).

De **derde groep** bestond uit Lenny Bosman-Koch, Hans van den Hul, Maxwell Keyte, Jan Wiebe Land, Serge Lukowski, Paul Strijp en Jelleke Truijen. Hun “Inspireren kun je niet leren” ging over het leren van leiderschap (2008).

De schaal van het onderzoek van de fellows maakt geen volledig representatieve uitspraken mogelijk. Bij elkaar genomen bieden zij wel een mooi beeld van leren in overheidsorganisaties. De fellows hebben inspiratie gevonden in het werk en de colleges van velen. Hoewel niet alle namen daarvan zijn opgenomen in dit essay, is wel gestreefd naar een zo compleet mogelijke opname van referenties. Met name de tussentijdse feedback van Hans de Bruijn en Paul 't Hart was waardevol.

Veel bijeenkomsten en discussies met de fellows staan in het geheugen gegrift. Ik wil hen bedanken voor het vele harde werken: door de resultaatsturing, het toezicht en de soms dwingende feedback van hun begeleider moesten ook zij vechten voor ruimte en tegenwicht.

De leden van de denktank van de NSO hebben waardevol commentaar geleverd op een eerdere versie van dit essay.

## Literatuur

Aardema, Harrie (2007), Een ommekeer in het denken, in:  
*Overheidsmanagement*, nummer 6, 2007: pp.5-9

Bennis, Warren & Burt Nanus (1985), *Leaders - The strategies for taking charge*, Harper & Row, New York

Breed, Kees en Nikol Hopman (2009), Samen voorbij Weber?, in: Hein van Duivenboden e.a.: *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*, Lemma, Den Haag

Bruijn, Hans de (2006), *Prestatiemeting in de publieke sector - Tussen professie en verantwoording*, Lemma

Caluwé, L. de en H. Vermaak (2006), *Leren veranderen: een handboek voor de Veranderkundige*, Kluwer, Deventer

Eberg, Jan, Rinie van Est en Henk van de Graaf (1995), *Leren met beleid*, Het Spinhuis

Gaspersz, Jeff (2009), *Grijp je Kans*, Het Spectrum

Guba, Egon G. & Yvonna S. Lincoln (1989), *Fourth generation evaluation*, Sage publication, Newbury Park

Gunsteren, Herman van (2003), *Veerkracht - Rede uitgesproken bij het neerleggen van het ambt van hoogleraar politieke theorieën en rechtsfilosofie op 19 december 2003*

Gunsteren, Herman van (2006), *Vertrouwen in democratie*, Van Gennep, Amsterdam

Hart, Paul 't en Marcel ten Hooven (2004), *Op zoek naar leiderschap: regeren na de revolte*, De Balie

Inspectieraad (2009), *Voortgangsrapportage Programma Vernieuwing Toezicht*, Den Haag, juni 2009

Kleer, de, Ester; Sari van Poelje en Petra van de Berg (2002), *Leren voor leiderschap*, Berenschot Fundatie, Utrecht

Klein Breukink, Ellen (2009), Met hart en ziel, in: *BinnenbeRijk*, nr. 5, juni 2009, pp.20-21

Knaap, Peter van der (1995), Policy evaluation and learning - feedback, enlightenment or argumentation, in: *Evaluation*, vol.1, no.2

Knaap, Peter van der (2006), Responsive evaluation and performance management – Overcoming the downsides of policy objectives and performance indicators, in: *Evaluation*, vol. 12, no.3

National Audit Office (2009), *Helping government learn*, Londen

Senge, Peter (1990), *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*, Arrow books

Tweede Kamer (2009), Verslag 98e vergadering, Dinsdag 23 juni 2009

Pressman, Jeffrey L. en Aaron Wildavsky (1984), *Implementation*, University of California Press

Tweede Kamer (2006), *Voortgang uitvoering Kaderstellende Visie op Toezicht en uitvoering motie-Aptroot (30 300 XIII, nr. 29)*, brief van de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en de minister van Economische Zaken, 13 januari 2006

Veld, R. J. in 't en P. van der Knaap (1994), *Dynamische bestuurskunde*, Uitgeverij Phaedrus, Den Haag

Weggeman, Mathieu (2007), *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!*, Scriptum, Schiedam

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening*, WRR-Rapport nr. 75, Den Haag

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006), *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, WRR-Rapport nr. 75

## In de reeks *Vorm geven aan inhoud* verschenen tot nu toe:

### 2007

- **Reïnventing the Netherlands:**  
*de vormgeving van het openbaar bestuur*  
Tracy Metz
- **Denktanks in beweging**  
Paul 't Hart
- **Een gemakkelijke waarheid**  
*Waarom we niet leren van onderzoekscommissies*  
Hans de Bruijn
- **Balanceren tussen inkapseling en afstoting**  
*Een essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid*  
Mark van twist, Rik Peeters, Martijn van der Steen

### 2008

- **Achter de voordeur, onder het bed**  
*De dwaalleer van de etatistische vermarkting*  
Marc Chavannes
- **Verschuivende verwachtingen**  
*Over rolverandering en vormgeven aan strategische professionaliteit*  
Rik Peeters, Mark van Twist, Martijn van der Steen

### 2009

- **Strategiseren in de schaduw van de macht**  
*Politiek assistenten van bestuurders als verborgen verbinders*  
Martijn van der Steen, Mark van Twist, Rik Peeters, Marlies de Vries
- **Toekomstverkenning en organisatieontwikkeling**  
*Ontwerpkeuzes in het scenarioproject rws 2020*  
Mark van Twist, Martijn van der Steen, Maarten van der Vlist, Roger Demkes
- **Leren van tegenspraak en tegenwicht**  
*Hoe professionals en managers leren van leiderschap, resultaatgerichte sturing en toezicht*  
Peter van der Knaap
- **De regulerende staat**  
*Ontwikkeling van het toezicht door Inspecties*  
Ferdinand Mertens