

# Leren

*le·ren (leerde, heeft geleerd)*

*1. onderwijs geven; = onderwijzen:*

*een kind leren schrijven, 2. vaardigheid in iets krijgen: een taal leren,*

*3. in het geheugen opnemen: een les leren, 4. zich kennis of vaardigheid*

*proberen eigen te maken; = studeren: leren voor onderwijzer*

# institutionaliseren

**Reflecties bij het leren door de Rijksoverheid in de deal-aanpak**

**Nederlandse  
School voor  
Openbaar  
Bestuur**

**Martin Schulz**

**Eva Kunseler**

**Petra Ophoff**

**Martijn van der Steen**



Planbureau voor de Leefomgeving



**dr. J.M. Martin Schulz**

Martin Schulz is als co-decaan van de NSOB verantwoordelijk voor het Promotieprogramma. Daarnaast is hij als adjunct-directeur van de NSOB Denktank verantwoordelijk voor verschillende onderzoekstrajecten.

**Dr. E.M. Eva Kunseler**

Eva Kunseler is wetenschappelijk medewerker bij het Planbureau voor de Leefomgeving. Zij coördineert onderzoek naar leren in opgavegericht beleid.

**A.P. Petra Ophoff MSc**

Petra Ophoff is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

**prof.dr. M.A. Martijn van der Steen**

Martijn van der Steen is sinds 2002 in verschillende functies werkzaam bij de NSOB. Hij is co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB en directeur van de Denktank. Naast zijn functie bij de NSOB is Martijn van der Steen bijzonder hoogleraar bij de Erasmus Universiteit Rotterdam.



# Inhoudsopgave

---

- Voorwoord** 4
  
- 1. Leren in beleidsnetwerken → 5**
  - 1.1 Leren zien → 5
  - 1.2 Knellende kaders → 7
  - 1.3 Afbakening essay: leren institutionaliseren → 8**
  
- 2. Meervoudig kijken → 10**
  - 2.1 Hoe leren eruit ziet → 10
  - 2.2 Hoe leren in beleidsnetwerken plaatsvindt: doelbewust en ervaringsleren → 13
  - 2.3 Waarover actoren in beleidsnetwerken leren: leren op orde → 15
  - 2.4 Lerend vermogen opbouwen: lessen overdraagbaar maken → 19
  
- 3. Leren in de deal-aanpakken → 21**
  - 3.1 Vormgeven aan leren in beleidsnetwerken → 22
  - 3.2 Leren werken met deals in departementen → 26
  
- 4. Conclusie: leren institutionaliseren → 31**
  - 4.1 Het ontwikkelen van een leerstrategie → 32
  - 4.2 Leren vormen tot institutie → 34
  
- Geraadpleegde literatuur → 36**

# Voorwoord

Al enige tijd is een zoektocht gaande naar de verbreding van het maken van beleid. Hoe betrekken we burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties én mede-overheden actiever in de aanpak van maatschappelijke vraagstukken? Klimaatadaptatie, de energietransitie, de zoektocht naar een betere afstemming tussen natuur en landbouw, de herstructurering van de (regionale) economie; het zijn stuk voor stuk opgaven die maatschappelijk diep ingrijpen, vaak regionaal verschillen, met elkaar verband houden en geen vooraf lineair uit te vouwen oplossingen kennen. Zij leunen in belangrijke mate op het onderlinge initiatief van bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties. De Rijksoverheid kan deze opgaven alleen in samenwerking met andere overheden en maatschappelijke partijen oppakken.

De verbreding van het maken van beleid kent uiteenlopende verschijningsvormen, van de organisatie van burgerraden en burgerforums tot aan het sluiten van ‘pacten’, ‘akkoorden’ en ‘deals’. In deze notitie staan de ‘deals’ centraal. De deals zijn sinds een tiental jaren gangbare onderlinge afspraken tussen nationale en decentrale overheden om gemeenschappelijk vraagstukken op te pakken; de City, Green, Woon, Health en Regio Deals. Op welke wijze is hier het noodzakelijke ‘lerende vermogen’ georganiseerd? Is dat in inmiddels voldoende mate geïnstitutionaliseerd? Zijn deze deals zo daadwerkelijk in staat tot het vernieuwen van bestuurlijke arrangementen? Dat blijkt niet eenvoudig. Van oudsher zijn we immers ingesteld op lineaire sturingsprocessen met de bijbehorende doel-rationele verantwoording. Een meer ‘lerende’ sturing zal een meer interactieve balans moeten zoeken tussen inzet van beleidsinstrumenten, samenspel tussen beleidspartners en het realiseren van doelbereik. Om daaruit ook institutionele gevolgen te trekken en vervolgens op te handelen. Wij wensen u een leerzame speurtocht door het landschap van opgavegericht netwerken en de daarmee gepaard gaande interbestuurlijke professionalisering en institutionele vernieuwing.

Hans Mommaas, Directeur Planbureau voor de Leefomgeving  
Myrte Ferwerda, Directeur Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

# 1. Leren in beleidsnetwerken

## 1.1 Leren zien

In Dealprogramma's geven overheden en regionale partijen samen invulling aan opgabegericht werken. De aanpak van specifieke, regionale problematiek door actoren uit de regio die kunnen bijdragen aan de oplossing van de problemen staat centraal. Opgavegericht werken vraagt samenwerking van actoren die met elkaar in staat zijn de problemen aan te pakken. Ook de rijksoverheid is daarin een partner. Bovendien kan de overheid het niet alleen. De overheid bepaalt niet als enige, maar altijd hooguit mede, wat er dient te gebeuren. Andere actoren bepalen dat net zo goed mee en uitvoering is dan eerder coproductie van wat actoren samen besluiten te doen of ieders bijdrage aan de realisatie van dat wat is afgesproken, dan van wat de overheid alleen passend acht. Samenwerking gaat dus niet alleen over meerdere overheidslagen (multi-level), maar ook over samenwerking met andere actoren, zoals bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties (multi-actor). Al deze actoren werken in vele verschillende constructies en structuren met elkaar samen. Daarin zien we grote diversiteit, zoals akkoorden, deals en hubs. Hoewel het steeds andere structuren zijn, hebben ze gemeenschappelijk dat ze uitdrukking zijn van netwerkend werken. Actoren vormen netwerken en werken daarin samen. Dit werken in netwerken is inmiddels een geaccepteerde, hele normale, manier van werken geworden, al ligt hier voor de overheid nog steeds een flinke leeropgave (IFV, 2020).

Netwerken worden gevormd rondom concrete gebiedsgerichte of thematische opgaven. Daarmee is de samenstelling steeds ook specifiek voor de betreffende opgave. Wie er in het netwerk participeren, is iedere keer anders. Actoren hebben vaak eigen, maar nog geen gezamenlijke ervaringen met het werken in netwerken. Vanuit die ervaringen en vanuit hun eigen doelstellingen dragen ze bij aan de gezamenlijke doelstelling in het netwerk. Daarmee vindt ieder netwerk in principe zijn eigen weg om tot realisatie van de gezamenlijke doelen te komen. In de context van opgabegericht, netwerkend werken is dat ook een goed denkbare situatie. Aangezien iedere opgave een contextspecifieke uitwerking vraagt, ligt het voor de hand dat actoren die deze opgave samen aanpakken daarvoor op maat, een situationeel passende aanpak hanteren. Tegelijkertijd is netwerkend werken zo normaal geworden dat er inmiddels ook kennis is over wat de omstandigheden en condities zijn om effectief samen te werken en werken actoren in andere omgevingen aan vergelijkbare opgaven. Van die ervaringen elders kunnen actoren in netwerken leren. Het is echter de vraag wat leren dan is, wat we daaronder verstaan en wanneer leren bijdraagt en iets succesvols is.

## **Zoeken naar passende financiering**

Voor de opgaven waar een gebiedsgerichte en/of gelijkwaardige interbestuurlijke samenwerking het meest wenselijk is, zetten ministeries instrumentarium in dat aansluit op de partnerschappen die daarvoor nodig zijn. Zo beogen de ministeries van BZK en LNV de brede welvaart en leefbaarheid van regio's in Nederland te versterken. Samen met partners in de regio die problemen aanpakken maken zij afspraken in een zogenaamde Regio Deal. Van de aanpak van bodemdaling in het Groene Hart, tot Natuurinclusieve landbouw in Groningen en de transformatie van Parkstad Limburg zijn er inmiddels van deze Regio Deals gesloten.

De beide ministeries lopen in de uitvoering van deze deal-aanpak met Regio Deals tegen een uitdaging aan. De beide departementen stellen gezamenlijk 300 miljoen euro beschikbaar om in deals problemen aan te pakken. De financieringsconstructies die van Rijksweg zijn toegestaan om het geld van Rijksniveau decentraal in te zetten, zijn een decentralisatie-uitkering en een specifieke uitkering. Bij een specifieke uitkering krijgen gemeenten en provincies extra geld om bepaald beleid van de Rijksoverheid uit te voeren. Er bestaat een verantwoordingsverplichting richting het Rijk over de inzet van deze middelen. Decentralisatie-uitkeringen kunnen binnen het gemeentefonds worden gebruikt met een bepaalde bestemming, zonder dat lokale overheden moeten verantwoorden waarvoor ze deze middelen inzetten. De gelden worden in de Regio Deal ingezet door middel van een decentralisatie uitkering. De Algemene Rekenkamer (ARK) tikt het ministerie van BZK hiervoor op de vingers.<sup>1</sup> Het ministerie heeft namelijk in de decentralisatieuitkering voorwaarden en beperkingen aan gemeenten opgelegd voor de besteding van gelden: ze zijn bestemd voor de Regio Deal en in die Regio Deal werken partners samen en hebben dus ook andere partners invloed op de besteding van het geld dan alleen de gemeenten. Formeel juridisch past deze financieringsvorm dus niet. Ook een specifieke uitkering zou niet hebben volstaan, omdat het ministerie dan moet bepalen waaraan het geld wordt besteed, terwijl dat juist in samenspraak met partners in de deal dient te worden bedacht. Dus welke financieringsconstructie de ministeries ook toepassen, ze kunnen onmogelijk voldoen aan de geldende regels van het financieringsinstrumentarium. Naar aanleiding hiervan ontwikkelen de ministeries een nieuw financieel instrument.<sup>2</sup> In de tussentijd moeten de laatste Regio Deals van deze kabinetsperiode worden afgesloten. Dat gebeurt dan ook met een financiële constructie die niet past bij de aard van de samenwerking.

1 Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) Rapport bij het jaarverslag

2 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/10/18/kamerbrief-over-toekomst-openbaar-bestuur>



## 1.2 Knellende kaders

Het voorbeeld van de zoektocht naar passende financiering maakt de complexiteit van leren in beleidsnetwerken goed zichtbaar. In het verleden zou de conclusie uit dit voorbeeld zijn geweest dat de praktijk van Regio Deals niet kan, niet hoort, juridisch niet mogelijk is. Nu is de conclusie dat het financieringsinstrumentarium niet meer toereikend is en moet worden uitgebreid. Dat is een belangrijke omslag, omdat het laat zien dat netwerkend werken normaal geworden is of dat in ieder geval steeds meer wordt. Het bestaande instrumentarium veronderstelt een heldere toedeling en vooral scheiding van taken en verantwoordelijkheden tussen bestuurslagen. Een groeiend aantal opgaven laat zich echter niet langs die lijnen oplossen waardoor de kaders kunnen gaan knellen. De ministeries van BZK en Financiën werken toe naar een structurele herziening van de Financiële-verhoudingswet. De nadruk die de Rijksoverheid en medeoverheden thans leggen op netwerkend werken, maakt het wenselijk daarin een uitkeringsvorm te introduceren die samenwerking en gezamenlijke besluitvorming mogelijk maakt. Tot het zover is, zullen samenwerkende bestuurslagen het moeten doen met het bestaande instrumentarium. Voor de Regio Deals betekent dit dat er specifieke uitkeringen worden verstrekt, waarbij de administratieve lasten zoveel mogelijk worden beperkt.<sup>3</sup>

In het voorbeeld van de financieringsvorm voor Regio Deals is het leren allesbehalve gemakkelijk. Een onderzoek van de Algemene Rekenkamer laat zien dat de gekozen financieringsvorm in strijd met de wet wordt toegepast om een beleidsdoel op een specifieke manier (in een deal, een netwerk) te realiseren. De rijksoverheid gaat als gevolg daarvan op zoek naar een nieuwe financieringsvorm die wel mag. Het verantwoordelijke ministerie probeert het bestaande instrumentarium zo goed mogelijk te gebruiken om de samenwerkingspraktijk mogelijk te maken. Het leren bestaat eruit dat het ‘terugfluiten’ door de Rekenkamer onderdeel is van het leerproces om te ontdekken wat wel en wat niet mag en werkt. Het ‘terugfluiten’ is hier geen eindpunt, geen eindoordeel, maar een tussenpunt en een tussenoordeel in een ontwikkeling op weg naar iets dat wel passend is. Het stuurt daarmee het leren. Dat is echter ingewikkeld, omdat deze duiding in termen van leren die wij hier passend vinden vanuit het perspectief van netwerken, in de praktijk niet als zodanig te horen is. Het is gemakkelijk om te oordelen dat het ministerie zich niet aan de regels heeft gehouden en dat voortaan wel moet doen. Verontwaardiging is hier ook begrijpelijk. Zien dat het hier ook gaat om leren, moeten betrokkenen willen zien. Dat is een kwestie van

---

3 TK 2019; kenmerk DGNVLG-RP / 19206255- Voortgang uitvoering Regio Envelop 2018/2019.

kijken, zodat het leren wordt gezien. Het is ook de ontwikkeling van een manier van kijken, zodat het leren gezien kan worden.

Het nieuwe financieringsinstrumentarium kan zich zonder leerproces waarschijnlijk maar moeizaam of misschien wel helemaal niet ontwikkelen. Als het nieuwe instrumentarium er eenmaal is, dan is dat niet alleen nuttig voor de Regio Deals. Het kan ook voor andere contexten van netwerkend werken van waarde zijn – ook in andere netwerkende contexten kan het worden ingezet, waarmee het leren ook elders tot effecten leidt. Bovendien kan het proces van de ontwikkeling van het financieringsinstrumentarium lessen opleveren voor de adaptatie naar netwerkend werken en opgavegericht werken. Ook rondom andere aspecten van samenwerking (zoals verdeling rollen en verantwoordelijkheden of organisatie van kennismanagement en kwaliteitssystemen) zijn leerprocessen volop gaande. Andere departementen, andere netwerkcontexten en andere overheidslagen kunnen dan leren van de ervaringen die in Regio Deals zijn opgedaan. Belangrijk is dan wel dat het zoekproces voor een passend financieringsinstrumentarium als leerproces wordt gezien.

### **1.3 Afbakening essay: leren institutionaliseren**

In dit essay verkennen we het leren in netwerken. We doen dat door ten eerste te bezien hoe leren eruit ziet in de context van beleidsnetwerken. Daarbij stellen we een specifiek soort netwerk centraal. We kijken naar de netwerken waarin de rijksoverheid participeert als partner met lokale partijen in het kader van de deal-aanpak. Daarin betrekken we de Green Deals, City Deals, Health Deals, Woon Deals en Regio Deals. De Green Deals bestaan als ‘oudste’ vorm van deals inmiddels al bijna tien jaar. De praktijk heeft op andere domeinen navolging gekregen. Deals zijn daarmee een praktijk die zich heeft kunnen ontwikkelen en die als het ware gevestigd is. In iedere deal wordt een netwerk gevormd ten behoeve van het realiseren van een gezamenlijke doelstelling. Hoe die netwerken leren en wat er binnen de deal-aanpakken wordt gedaan om dat leren mogelijk te maken, is onderwerp van dit essay. Daartoe maken we gebruik van inzichten uit leertheorieën. Daarin bestaan vele verschillende ideeën en onderscheiden over wat leren is en hoe het vorm krijgt. In hoofdstuk 2 zetten we de inzichten op een rij. De leerervaringen met de dealpraktijken nemen we als vertrekpunt en zijn als illustratie op de theorie in tekstboxen weergegeven. In gesprekken met programmamangers en andere betrokkenen bij de dealprogramma’s<sup>4</sup> in

---

<sup>4</sup> We hebben gesproken met vijf respondenten werkzaam bij het Ministerie van BZK en vier respondenten bij de Ministeries van LNV, VWS, EZK en het IBP.

de departementen hebben we inzichten en inspiratie opgehaald over het leren werken met deals. Deze ervaringen zijn in hoofdstuk 3 uiteengezet om te illustreren hoe en waarover zij leren. De ervaringen laten ook knelpunten en beperkingen zien bij deze manier van werken, zoals bovenstaande knellende kaders laten zien, maar ook gewoontes en routines die weinig ruimte laten voor deze experimentele, interbestuurlijke en adaptieve vorm van beleidsontwikkeling.

Ten tweede reflecteren we in dit essay dan ook op de vraag hoe leren zich verhoudt tot instituties. We zien instituties daarbij als door mensen gecreëerde geschreven en ongeschreven regels, gewoontes en werkpraktijken die zich uiten in normen over wat 'het goede en juiste is om te doen' en die het gedrag van actoren structureren (Powell & Dimaggio, 1991). Een bekende en binnen de overheid alom tegenwoordige institutie is verantwoording. Wanneer, hoe, waarom, op welke wijze, aan wie verantwoord dient te worden, is in vele procedures en voorschriften vastgelegd. Verantwoording is belangrijk. Over de besteding van publieke, door de samenleving opgebrachte middelen, dient goede verantwoording te worden afgelegd. Die verantwoording dient ook om de Kamer te informeren over het handelen van de regering en het handelen van de regering controleerbaar te maken. Tegelijkertijd is leren vaak lastig in contexten waar verantwoording aan de orde is. Ook wanneer mensen anders gaan werken willen zij dit toch verantwoorden volgens de geldende procedures en regels. Zo verzekeren ze zich ervan dat het pad dat ze opgaan ook loont. Want het is nogal wat om het werk op een andere manier te organiseren. Intern, in de betrokken organisaties, lopen zij dan tegen de grenzen aan. Onderliggende documenten en kamerbrieven over deze dealprogramma's hebben we geraadpleegd om de institutionele grenzen aan het leren tastbaar te maken. Het is zinvol om te kijken hoe die verhouding tussen leren en instituties zich ontwikkelt. In hoofdstuk 4 sluiten we af met een reflectie op de vraag hoe leren institutionaliseren vorm kan krijgen.

Doordat de dealprogramma's illustratief zijn voor opgavegericht, interbestuurlijk en gebiedsgericht werken binnen de overheid, kan het leren dat in dealprogramma's plaatsvindt illustratief zijn voor leren over deze manier van werken die de rijksoverheid steeds vaker inzet om samen met andere partijen te werken aan transitieopgaven. Het vormgeven aan lerend vermogen binnen de rijksoverheid helpt om deze constructies op een goede manier vorm te geven, niet elke keer opnieuw het wiel uit te moeten vinden en deze manier van werken te internaliseren in hun sturingsrepertoire.<sup>5</sup>

---

5 De auteurs bedanken Frank Reniers, Bas Arts, Olav-Jan van Gerwen en Mark van Twist voor hun reactie op een eerdere versie van de tekst.

## 2. Meervoudig kijken

### Inspiratiekaarten

In 2011 start de Green Deal-aanpak. Met deze werkwijze wil de overheid vernieuwende, duurzame initiatieven de ruimte geven. Het concept van Green Deals is heel succesvol en heeft inmiddels navolging gevonden tot ver buiten de landsgrenzen. Zo werkt eurocommissaris Timmersmans aan de realisatie van een Europese Green Deal. Na de verkiezingen van 2017 besluiten de regeringspartijen het ministerie van Economische Zaken en Klimaat op te splitsen in een ministerie voor Economische Zaken en een ministerie voor Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit. Bovendien vertrekken er in de loop van de tijd mensen bij het programma Green Deals naar nieuwe uitdagingen in hun loopbaan en komen daarvoor nieuwe mensen terug. Door alle dynamiek en wisselingen komt vanzelf de vraag naar voren hoe de nieuwe mensen kunnen leren van de ervaringen van de langer zittende en inmiddels vertrokken collega's. Hiertoe wordt een samenwerkingsruimte gevormd, waar nieuwe dealmakers een handleiding met tips en inspiratiekaarten van eerdere Deals kunnen vinden. Op die inspiratiekaarten staat informatie over een deal en er zijn ervaringen bij geschreven die met de aanpak zijn opgedaan. Dit lijken vaak hele simpele dingen, maar het overdrachtelijk maken helpt de mensen die met deals aan de slag gaan enorm. Voorbeelden daarvan zijn inspiratiekaarten over: er wil een nieuwe partij toetreden: 'hoe moet je dat regelen?' en 'moet een Deal in de Staatscourant worden gepubliceerd?' en 'je wilt een Deal verlengen of beëindigen, wat moet je dan doen?'

### 2.1 Hoe leren eruit ziet

Het werken met inspiratiekaarten beoogt om lessen uit de Green Deal-aanpak overdrachtelijk te maken. Nieuwe medewerkers of bestaande medewerkers met een specifieke vraag kunnen op die kaarten antwoorden lezen. De kaarten leren hen wat ze kunnen doen. We zien daarin een van de vijf bekende hoofdstromingen van leren, namelijk cognitief leren. De wetenschappelijke literatuur maakt een onderscheid in vijf hoofdstromingen van leren (Seel, 2012). De eerste stroming staat bekend als *cognitive learning* (cognitief leren). Leren als cognitief proces bestaat uit het observeren, categoriseren, generaliseren van situaties die we met onze zintuigen waarnemen. Als we nieuwe dingen zien, verandert de categorisering die we voorheen hadden bedacht en krijgen we een nieuw, gegeneraliseerd beeld van de werkelijkheid. We relateren wat we zien aan onze ervaringen, aan de schema's en betekenissen die we voor de wereld hebben. Van daaruit kennen

we de wereld betekenis toe. Als de categorisering en schema's in ons hoofd wijzigen, dan noemen we dat leren. Zo bezien is het leren door de overheid in netwerken dus ook een kwestie van het aanpassen van normatieve schema's en categorieën, bijvoorbeeld door meer of minder of andere soorten netwerken te onderscheiden of door maatschappelijke opgaven anders te beschouwen. Ten tweede is er *behavioral learning* (gedragleren). Deze stroming in het leren veronderstelt dat leren gaat over aanpassingen van het gedrag. Gedrag ontwikkelt zich in de context waarin mensen zich begeven en leren wordt dan ook gezien als het veranderen van gedrag als gevolg van een veranderende context. Zo bezien kan leren in netwerken dus gaan over het veranderen van het sturingsgedrag van de overheid. De derde stroming is die van *connectivism learning* (relationeel leren). In deze stroming wordt leren gezien als verbeteringsproces van de relatie tussen een impuls en een reactie. Leren is daarbij de verbetering van ingesleten reactiepatronen die we als mensen vertonen naar aanleiding van stimuli die zich in onze omgeving voordoen. Zo bezien kan leren in netwerken worden gezien als het veranderen van de patronen en standaard reacties van de overheid op gebeurtenissen in de samenleving en dus ook in netwerken. De vierde stroming wordt *constructivist learning* (creërend leren) genoemd. Deze zienswijze gaat ervan uit dat leren een ervaringsproces is. Door ervaringen op te doen en daarop te reflecteren creëren mensen hun eigen werkelijkheid. Dat proces van ervaren, reflecteren en werkelijkheid scheppen, wordt in deze stroming gezien als leren. In de context van een overheid die leert werken in netwerken betekent dit het begrijpen en bewust ontwikkelen van een nieuwe realiteit. Deze realiteit wordt gevormd door de wijze waarop de overheid de netwerken en de samenleving mede vormgeeft en de betekenis die daaraan gegeven wordt. De vijfde stroming in de leertheorie is die van *social learning* (sociaal leren). Leren heeft in deze stroming betrekking op het imiteren van anderen. We leren door te observeren hoe anderen zich gedragen in een bepaalde context en dat gedrag te kopiëren. Zo bezien is leren in netwerken door de overheid dus ook een kwestie van het afkijken van en nadoen van wat andere actoren in die netwerken doen, of hoe andere netwerken functioneren.

<b>STROMING</b>	<b>KERNELEMENTEN</b>	<b>LEREN IN NETWERKEN</b>
<i>Cognitief</i>	Categoriseren en generaliseren	Leren door heroverwegen eigen en gezamenlijke cognitieve en normatieve schema's
<i>Gedrag</i>	Gedrag en context	Leren door variaties te begrijpen van wat werkt in welke context
<i>Relationeel</i>	Stimulus en reactie	Leren door patronen te doorbreken en door om te gaan met stimuli en impulsen
<i>Creërend</i>	Ervaring en reflectie	Leren door een werkelijkheid en de betekenis ervan samen te creëren
<i>Sociaal</i>	Observatie en imitatie	Leren door de kunst van het netwerken af te kijken, te observeren en gezamenlijk te reflecteren op elkaars ervaringen

De idee van perspectieven is dat ze allemaal tegelijkertijd relevant zijn. Of beter gezegd, ze belichten allemaal een ander deel van het leren. Leren is tegelijkertijd gedragsmatig, relationeel, cognitief, creërend en sociaal. Afhankelijk van het perspectief dat we kiezen benadrukken we andere aspecten van het leren in netwerken. Perspectieven zijn als gekleurde brillen, die de wereld die we bekijken een bepaalde kleur geven. Door de combinatie ervan zien we veelkleurigheid. Leren in beleidsnetwerken is dan zowel een kwestie van het begrijpen van wat werkt in welke context en van het doorgronden van ingesleten patronen en het omgaan met stimuli die deze patronen versterken en dus het wijzigen van reacties daarop. Ook is het een kwestie van het begrijpen en wijzigen van eigen en gezamenlijke normatieve schema's die betekenis geven aan wat er in die netwerken gebeurt. Bovendien zijn netwerken geen voldongen feiten. Deelnemers, actoren in netwerken creëren de netwerken en de maatschappelijke werkelijkheid waaraan zij werken ook zelf mede. Leren is dan ook een proces van scheppen en creëren en ontdekken hoe het ook anders kan. En in dat alles is leren ook een proces van afkijken, van zien wat anderen doen en proberen dat na te doen en te kijken of het dan ook werkt. Door de leertheorieën als perspectieven te hanteren, krijgen we een rijk beeld van de praktijk van leren in netwerken.

## 2.2 Hoe leren in beleidsnetwerken plaatsvindt: doelbewust en ervaringsleren

Beginnen te werken met handleidingen en inspiratiekaarten in een samenwerkingsruimte is een poging om de *tacit knowledge* van ervaringsdeskundigen overdraagbaar te maken. Onbewuste kennis krijgt vorm in de praktijken van alledag via *leren door doen* (Van der Steen et al, 2014). In essentie is het een ervaringsleren (in de literatuur ook wel informeel leren genoemd). Het is weinig gestructureerd en wat wordt geleerd hangt af van de omstandigheden en de toevallige aanwezigheid of betrokkenheid van personen. Het leren van anderen heeft vooral de vorm van spiegelen bijvoorbeeld door intervisie vorm te geven. Leren door doen is het verkennen naar 'wat in welke situatie werkt'. Een zoektocht naar maatwerk, waarbij van geval tot geval wordt bekeken wat het werken met deals vergt en betekent voor overheidsoptreden. Dit kan aangevuld worden met intentionele en doelbewuste vormen van leren in een op leren ingerichte omgeving, met materialen die zijn ontworpen om te leren, zoals de inspiratiekaarten (in de literatuur ook wel formeel leren genoemd). Doelbewust leren is intentioneel en veelal formeel vormgegeven, het is de bedoeling om te leren, zoals in een opleiding. Het leren is gestructureerd, volgordelijk, systematisch en het bouwt ergens naartoe op – zoals een diploma. Eerdere kennis is nodig om kennis die daarna komt te kunnen verwerken. Doorgaans wordt het doelbewuste leren begeleid door deskundigen die de kennis kunnen overbrengen.

Het leren in de deal-aanpak krijgt in de eerste plaats via leren door doen vorm. De deal-aanpak is een relatief nieuwe sturingsvorm voor de rijksoverheid. Naast sturing door bijvoorbeeld het formuleren van wetten en regels en het verstrekken van subsidies is het sluiten van een deal een manier voor de overheid om politieke doelstellingen te realiseren. Door samen te werken en afspraken te maken met medeoverheden, maatschappelijke actoren, bedrijven en kennisinstellingen realiseert de overheid een deel van haar maatschappelijke ambities. De actoren werken samen aan de aanpak van een maatschappelijke kwestie en door die samenwerking in de aanpak van een gezamenlijk probleem realiseren allen ook iets van hun eigen doelstellingen. De werkwijze van het sluiten van een deal, met een formele overeenkomst en daarin vastgelegde afspraken bestaat nog niet zo lang. Leren over hoe dat gedaan kan worden, wat werkt en wat niet werkt, is dan in de eerste plaats een kwestie van doen, van uitproberen. Daarmee heeft het leren in de eerste jaren vooral het karakter van ervaringsleren, maar naarmate de tijd verstrijkt en de ervaring toeneemt, ontstaat ook de behoefte aan meer overdrachtelijke, uitlegbare kennis over hoe deals werken. Dan ontstaat ook meer doelbewust en intentioneel leren. Dat heeft niet direct het karakter van een opleiding met een diploma of een handboek, maar de

ervaringskennis wordt geleidelijk aan vastgelegd en overdraagbaar gemaakt. De overgang van ervaringsleren, van leren door doen naar doelbewust leren kenmerkt zich steeds door het systematiseren en overdraagbaar maken van ervaringslessen. Dit neemt niet weg dat leren door doen nodig is en blijft als manier van leren. De praktijk van het sluiten van deals ontwikkelt zich verder, er komen weer nieuwe ervaringen. Het ervaringsleren blijft ‘gewoon’ doorgaan. Er komt daarnaast een proces op gang waarin dat ervaringsleren wordt vertaald naar meer intentionele, overdraagbare vormen. In onderstaande tabel interpreteren we leren, ervaringsleren en doelbewust, intentioneel leren vanuit de verschillende perspectieven op wat leren is. Deze tabel vat samen ‘hoe’ leren in beleidsnetwerken er zoal uit kan zien.

<b>STROMING</b>	<b>ERVARINGSLEREN</b>	<b>DOELBEWUST EN INTENTIONEEL LEREN</b>
<i>Cognitief</i>	Leren door de normatieve zijde van werken met deals zelf te ervaren en daarnaar te handelen.	Leren door verschillende normatieve denkrichtingen over deals te vergelijken en daaruit nieuwe zienswijzen te construeren.
<i>Gedrag</i>	Leren door bezig te zijn met een of meer verschillende deals in verschillende contexten en zien wat wel en niet werkt.	Leren door systematische vergelijkingen te maken van wat wel en niet werkt in verschillende contexten.
<i>Relationeel</i>	Leren door zelf in deals verstrikt te raken en nieuwe reacties op prikkels te ontwikkelen die helpen uit patronen te komen.	Leren door patronen en het bijbehorende optreden van de overheid in deals systematisch te analyseren.
<i>Creërend</i>	Leren door zelf met deals de werkelijkheid mede vorm te geven en het eigen handelen daarin door reflectie te verbeteren.	Leren door bewuste ervaringen in deals vorm te geven en ambtenaren te begeleiden in de omgang daarmee door gezamenlijke reflectie.



<i>Sociaal</i>	Leren vanuit eigen interacties in deals en door collega's na te doen, de kunst af te kijken.	Leren door interactie in deals te simuleren en te oefenen en door anderen getraind te worden in het handelingsrepertoire.
----------------	--	---

Leren is meervoudig. Er is niet een beste manier van leren. En leren is persoonlijk. Ieder leert op zijn eigen manier. Sommige mensen leren graag uit boeken, anderen leren graag door in de praktijk te pionieren. Het leren vanuit ervaring is daarbij echter niet alleen afhankelijk van toeval. Het kan ook bewust worden vormgegeven en formeel worden geoefend door in de praktijk settings te creëren die in real-time kunnen worden geoefend. Of beter gezegd, het bewust oefenen is dan onderdeel van het gewone werk, van de gewone dealpraktijk waarin bewust wordt gekeken welke ervaringen nodig zijn voor de ontwikkeling van een dealmaker. Als zich deals voordoen waarin deze situaties aan de orde zijn, kunnen ze worden geoefend. Het is op organisatie niveau mogelijk om bewuste leerstrategieën vorm te geven. Door de vraag te stellen hoeveel ambtenaren al hebben geleerd door deals 'te doen' en hun leerervaringen vanuit elk van de perspectieven te beschouwen, kan worden nagedacht over het ontwikkelen en vormgeven van meer doelbewuste vormen van leren vanuit dezelfde perspectieven.

### 2.3 **Waarover actoren in beleidsnetwerken leren: leren op orde**

Als duidelijk is hoe dealmakers, rijksambtenaren in deals, leren, dan is de volgende vraag waarover zij dan leren. Wat leren zij wanneer zij opgavegericht netwerken en werken met deals? Waarover zij leren hangt samen met de diepgang van reflectie op de beleidsaanpak. Er is hier sprake van beleidsleren: leren over de instrumenten, doelen en/of de waarden die aan de beleidsaanpak ten grondslag liggen. Leren is bedoeld om beleid te verbeteren, waarbij meer instrumentele (werkt de aanpak?) en verandergerichte reflecties (waartoe is deze aanpak bedoeld?) elkaar kunnen afwisselen (Bennett & Howlett, 1992). Dit is meer gsystematiseerd te bespreken door eerste orde en tweede orde leren te onderscheiden (Argyris and Schön, 1978; Tagg, 2010; Medema, 2014). We merken daarbij op dat dit denken over leren in ordes specifiek voor de context van organisaties is ontwikkeld. Het gaat dus niet over het leren door de individuele ambtenaar, maar over het leren door de ambtelijke organisatie, over hoe het leren van de individuen, van de ambtenaren optelt tot iets groters. Bij eerste-orde-leren gaat het om verbeteren van technische processen en handelingsregels. Het gaat over de vraag hoe de dingen worden gedaan en beter kunnen. Dus bijvoorbeeld hoe een

deal goed op papier kan worden gezet, de omgang met latere toetreders of hoe vormgegeven wordt aan het samenwerkingsproces in de deal. Dit zijn in eerste aanleg handelingsprocessen die steeds verder kunnen worden verbeterd. De inspiratiekaarten van de Green Deals zijn hiervan een concreet voorbeeld. Daar is sprake van systematiseren van eerste-ordelessen over het werken met een deal-aanpak.

Tweede-orde-leren betreft het reflecteren in het handelen zelf door een interactief proces van vragen stellen, uitproberen, al handelend reflecteren en bijsturen. Het gaat eigenlijk over de vraag waarom al die technische processen en handelingsregels bestaan en of ze wel nuttig zijn. Het leren hierover komt op gang als zich bij routinematige handelingen verrassingen voordoen, het probleem niet direct duidelijk is en bekende oplossingen niet meer werken. Als het bijvoorbeeld vaker voorkomt dat het samenwerkingsproces stopt en stroever wordt in de directe periode na de deal dan ontstaat reflectie over de vraag hoe dat komt en of het samenwerkingsproces zoals het is vormgegeven eigenlijk wel passend is bij de situatie. Misschien is er iets heel anders nodig. Dan begint tweede-orde-leren op gang te komen. Een concreet voorbeeld van tweede-orde-leren is het op gang komen van het gesprek binnen een van de betrokken ministeries over de vraag of het eigenlijk wel een deal-aanpak is en of deals eigenlijk wel de passende vorm zijn om naar de thematiek te kijken die in de samenleving, in de regio, bij gemeenten en bij partners speelt. De vraag wordt binnen dat ministerie hardop gesteld of het niet meer gaat om gebiedsgericht werken in plaats van deals maken. Daarmee wordt de deal-aanpak bewust ter discussie gesteld en is er sprake van tweede-orde-leren. Eerste- en tweede-orde-leren helpen bij het oplossen van problemen die terug te voeren zijn op een bepaalde beleidsaanpak en zienswijze.

Over wat er na eerste en tweede orde leren komt, verschillen wetenschappers van mening. Argyris & Schön (1978) zijn de grondleggers van het denken over leren in wat zij noemen 'loops' (cirkels of ordes). Ze spreken over enkele en dubbele cirkels waar wij over eerste en tweede orde spreken. Als derde vorm onderscheiden zij daarna nog *deutero* leren, waarmee zij secundair of afgeleid leren bedoelen. Dit *deutero* leren heeft betrekking op het leren van eerste en tweede orde leren. Het is daarmee vooral leren op een waarden niveau. In de jaren daarna ontstaat in het werk van verschillende auteurs aandacht voor 'triple loop learning' (derde-orde-leren). Swieringa & Wierdsma (1992) omschrijven dat hiervan sprake is als de principes waarop de organisatie is gebouwd ter discussie komen te staan. Het stelt als het ware de vraag of de organisatie in de huidige vorm nog bestaansrecht heeft in het licht van bijvoorbeeld ontwikkelingen in de buitenwereld. Op vergelijkbare wijze kunnen we nadenken over netwerken en meer specifieke deals. Van derde-orde-leren is dan sprake als mensen binnen

departementen, die werken in deals, zich beginnen af te vragen of de wijze waarop departementen zijn ingericht en hun werk doen niet zou moeten veranderen om de maatschappelijke vraagstukken van deze tijd aan te kunnen pakken, bijvoorbeeld meer gebiedsgericht via deals. Dat brengt ook altijd het risico met zich mee dat ambtenaren die in de derde-orde aan het leren zijn, enigszins los komen te staan van anderen in dezelfde organisatie. Het is immers geen gegeven dat de organisatie als geheel zich tegelijkertijd in een proces van derde-orde-leren bevindt. Derde-orde-leren is een ambigu proces waarbij het onontkoombaar is dat het leren en handelen op een ander niveau komt en verder gaat dan de bestaande concepten over leren van individuen binnen organisaties (Argyris & Schön, 1978).

### **Makelaar met witte sokken**

Een voorbeeld van derde-orde-leren zien we in de wijze waarop in een van de bij de deal-aanpak betrokken ministeries wordt gesproken over de ontwikkeling van deals. Een duiding die we hier te horen kregen was de noodzakelijke aanwezigheid vanuit de overheid van een ‘makelaar met witte sokken’ in het proces van de deal. De makelaar met witte sokken is hier een metafoor voor een ambtenaar die in staat is om ‘te verkopen’, die aan andere actoren zoals medeoverheden, bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties zichtbaar kan maken waarom de doelstellingen van de overheid passend zijn en waarom deze andere organisaties er baat bij hebben een deal te sluiten. De makelaar met witte sokken brengt een proces van creërend leren op gang. Hij of zij schetst en schept een wereld die anderen voorheen nog niet konden zien. Door het gezamenlijk ontwikkelen van dit beeld komt een leerproces op gang dat de toekomst zichtbaar maakt en deze daarmee schept. De opvatting dat de aanwezigheid vanuit de overheid van een makelaar met witte sokken nodig is, stelt de waarden en principes binnen de overheid ter discussie. Zij roept op de vraag te stellen of de overheid anderen wel zo nadrukkelijk zou mogen proberen te overtuigen en of het wel een rol voor de overheid is om in dit soort processen leidend en aanbodgericht te werken. Dat zijn vragen die niet gemakkelijk te beantwoorden zijn en het overdenken en bespreken daarvan is uitdrukking van derde-orde-leren.

Eenvoudiger gezegd gaat eerste-orde-leren over de dingen goed doen en tweede-orde-leren gaat over de goede dingen doen. Derde-orde-leren houdt zich bezig met de vraag of organisaties op institutioneel niveau iets zouden moeten veranderen. In relatie tot de deal-aanpak kunnen deze drie ordes van leren betrekking hebben op het taakniveau en op het samenwerkingsniveau. Op taakniveau gaat het dan over de vraag hoe alle actoren hun taken uitvoeren, het gaat over productie van inhoud en het bereiken van

doelstellingen. Leren heeft dan betrekking op het goed, beter of anders realiseren van die taakuitvoering. Het samenwerkingsniveau richt zich op de vraag hoe actoren gezamenlijk vormgeven aan het samenwerkingsproces. Dan spelen vragen als wie doet mee, hoe maken we afspraken, hoe spreken we elkaar aan, wat doen we als iemand de afspraken niet nakomt en ga zo maar door. Leren heeft dan betrekking op het goed, beter of anders doen van het samenwerkingsproces. In onderstaande tabel combineren we de ordes van leren met de idee dat in deals een taak- en een samenwerkingsniveau bestaan. Deze tabel vat samen ‘waarover’ het leren in beleidsnetwerken zoal kan gaan.

	TAAKNIVEAU	SAMENWERKINGSNIVEAU
<b>EERSTE ORDE: DOEN WE DE DINGEN GOED?</b>	Leren over de wijze waarop taken goed kunnen worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door resultaten te delen.	Leren over de wijze waarop samenwerking goed kan worden vormgegeven en in praktijk kan worden gebracht, door bijvoorbeeld op werkbezoek te gaan, uitwisseling te faciliteren, presentaties over de eigen ervaringen te geven.
<b>TWEEDE ORDE: DOEN WE DE GOEDE DINGEN?</b>	Leren over de vraag of de taken en inhoudelijke doelstellingen er eigenlijk (nog) toe doen, door periodieke reflectie daarover vorm te geven en bewust aandacht te organiseren voor het risico van patronen als lock-in en escalatie van commitment (ondanks grote tegenslagen toch doorgaan).	Leren over de vraag of actoren samen wel met de juiste dingen bezig zijn en of wat ieder doet wel bijdraagt aan de doelstelling. Daarbij passen ook vormen zoals in kleine groep (coalition of the willing) het eens anders te proberen en bespreekbaar te houden dat stoppen ook een optie is.

---

<b>DERDE ORDE:</b>	Leren over wat nog	Leren over de acceptatie en
<b>IS HET SYSTEEM</b>	wel en niet als	passendheid van het systeem
<b>HIEROP</b>	overheidstaken en	ten aanzien van de afspraken
<b>TOEGERUST?</b>	als gelegitimeerde	over samenwerking, door debat
	interventies van de	daarover op gang te brengen en
	overheid te zien is	dingen uit te proberen.
	ten aanzien van taken,	
	door debat daarover	
	op gang te brengen en	
	dingen uit te proberen.	

---

## 2.4 Lerend vermogen opbouwen: lessen overdraagbaar maken

Rijksambtenaren kunnen hun lerend vermogen ontwikkelen als zij lessen overdraagbaar maken en daarmee bewuster inzetten op het organiseren van leren in netwerken en in hun eigen organisatie. In de praktijk van het leren van werken in netwerken, in dit geval de netwerken van de deal-aanpak, begint leren doorgaans bij individuen die zelf ervaringen opdoen, hetgeen vervolgens tot lessen en inzichten leidt, die uitnodigen om door te ontwikkelen tot meer doelbewuste vormen van leren. Dit doorontwikkelen vraagt om systematiseren van ervaringen, zodat anderen daarvan kunnen leren. Voor dat systematiseren bestaat geen uitgewerkt stappenplan, er is geen ‘handboek ervaringen systematiseren’ voor netwerkaanpakken. Dat betekent dat actoren in deals en breder ook in andere netwerken, zelf zullen moeten bedenken hoe ze hun ervaringen systematiseren om het ervaringsleren over de praktijk waarin zij hun gedrag hebben aangepast en acties hebben afgekeken, kunnen omzetten in meer doelbewuste leervormen. Het gaat daarbij om het overdrachtelijk maken van het leren – niet ter vervanging van het ervaringsleren, maar als aanvulling daarop.

Taal speelt een belangrijke rol in het tot uitdrukking brengen van lessen en ervaringen. Het omzetten van het leren door doen in overdraagbare lessen vraagt om het vinden van taal, van woorden, van frames die de lessen en ervaringen overbrengen. Wat actoren met elkaar in een deal doen, hoe ze hun ervaringsleren in de praktijk noemen, maakt uit voor wat het is, hoe het overkomt: er ontstaat een gemeenschappelijke interpretatie van het werken in deals. Vanuit een interpretatiekader kunnen actoren met elkaar ervaringen en lessen uitwisselen, en zijn zij in staat er werkelijk van te leren, het in hun eigen praktijk toe te passen. De eerder besproken ‘makelaar met witte sokken’ bijvoorbeeld kan ook verkeerd worden begrepen, de rol kan

onhandig worden ingevuld en is zeker ook situationeel van aard. Hoe die rol wordt genoemd en beschreven, doet er dan toe. De naam alleen al roept een beeld op. Hoe preciezer dat beeld past bij de aard van de rol, des te eenvoudiger is het om de les over te brengen van het belang van een ambtenaar met specifieke kwaliteiten in het dealproces.

Het overdraagbaar maken van lessen uit deals is naar ons idee dus onder meer een kwestie van het met elkaar cultiveren van een gedeelde taal. Door het leren te organiseren kunnen betrokkenen bij deals een gemeenschappelijke taal ontwikkelen om over het werken met deals te praten.

# 3. Leren in de deal-aanpakken

## Een community of practice

Om van elkaar te leren wat de ander doet en ervaringen uit te wisselen over het opzetten en uitvoeren van City Deals in de *praktijk*, is een *community of practice* (CoP) ingericht. De *community of practice* die wij ten behoeve van dit onderzoek hebben bijgewoond start met een *belevingslunch*. Tijdens de lunch leest iemand een verhaal voor over het nut en de impact van de ruimtevaart en de reizen naar de maan. In eerste instantie lijken dit vooral activiteiten die veel geld kosten en weinig opleveren. Zonder de ruimtevaart echter hadden we geen satellieten gehad, en zonder satellieten zouden we elkaar niet mobiel kunnen bellen en zou het internet niet bestaan. Ook van de City Deals is niet altijd direct duidelijk wat ze precies opleveren, maar de aanwezigen zijn – volgens de verteller – allemaal ontdekkingsreizigers die nieuwe gebieden exploreren. Dit kan uiteindelijk een enorme impact hebben op de maatschappij zoals we die nu kennen – zo betoogt althans de spreker deze middag.

Na de lunch start een zogenaamde *fishbowl*session. Alle aanwezigen zitten in een kring op een stoel en in het midden van de kring staan vier losse stoelen. Wie in het midden zit mag iets zeggen en vragen stellen. Wie in de kring zit, luistert. Twee mensen zijn gevraagd om het gesprek te starten en vertellen iets over hun eigen City Deal. De ene deal gaat over ondermijnende criminaliteit in Rotterdam-Zuid, de andere gaat over de vernieuwing van een wijk waar de gemeente probeert om verschillende aanpassingen zoals de aanleg van riolering, het verhogen van straten en het slopen van bepaalde huizen te combineren. Beide deals maken lastige kwesties zichtbaar. Kwesties die zich bevinden op het snijvlak van de verantwoordelijkheid van partijen: alle betrokkenen hebben ermee te maken, maar niemand is er eigenaar van. In de deal worden dergelijke kwesties niet genegeerd, maar juist uitvergroot om er oplossingen voor te vinden. En hoewel dat dankbaar werk is, geeft het tussen samenwerkende partijen ook veel ongemak, omdat het kwesties betreft waar ze niet meteen het gevoel hebben er zelf over te gaan of die ook normaliter niet van hen zijn.

Een van de interessante ervaringen die tijdens de *fishbowl*session worden gedeeld, is het organiseren van een *fuck-up* session. Er ontstaat enig rumoer over de naam. Aanwezigen lachen, fluisteren en roepen: ‘dat wil ik ook!’ Zo een sessie maakt bespreekbaar wat er misgaat in een samenwerking. Het doel van een sessie is om met elkaar te praten over wat er fout gaat →



en wat er beter moet. Al snel is iedereen het eens over de waarde van een dergelijke sessie voor City Deals waarin jarenlang wordt samengewerkt. De *fuck-up session* lijkt de belangrijkste les of inspiratie die deze middag wordt overgebracht en door anderen wordt meegenomen – in ieder geval tijdens de borrel is het nog lang gespreksonderwerp.

Een community of practice is een van de meest zichtbare manieren waarop leren in een netwerk vorm krijgt. Het doel van dergelijke sessies is om van elkaar te leren en ervaringen uit te wisselen. In de praktijk van de deal-aanpakken zien we dat leren wordt vormgegeven op tal van manieren, in het beleidsnetwerk zelf of intern binnen de (rijks)overheid. De rijksoverheid is als een van de partijen actief in deze netwerken en kan het leren in deze netwerken voeden en aanmoedigen. In de departementen is een omslag in denken en doen nodig om in aanvulling op generiek beleid ook opgavegericht en gebiedsgericht te gaan werken. We illustreren in de volgende paragrafen de leerervaringen met het werken in en met deals die we hebben opgehaald uit gesprekken met programmamanagers en andere betrokkenen bij de dealprogramma's in de departementen.

### 3.1 Vormgeven aan leren in beleidsnetwerken

#### Interpretaties synchroniseren

Op 10 maart 2016 is de City Deal Inclusieve Stad ondertekend door vijf steden en drie ministeries. Door de decentralisaties van het sociaal domein is de gemeente sinds 2015 verantwoordelijk voor jeugdhulp, werk en inkomen en maatschappelijke ondersteuning. Een kwestie daarbij is dat multi-probleem gezinnen te maken hebben met verschillende overheidsinstanties die allemaal eigen regimes opleggen. Die regimes corresponderen dan niet met elkaar en dat brengt voor deze gezinnen die het toch al moeilijk hebben veel extra complexiteit en vooral gedoe met zich mee. In deze City Deal wordt dan ook geëxperimenteerd op zoek naar mogelijkheden om de multi-probleemgezinnen te ontlasten. Uit evaluaties die hierover zijn uitgevoerd blijkt dat de aanpak succesvol geweest.<sup>6</sup>

Een van de leerpunten die uit deze deal naar voren komt, is dat de uitwisseling tussen juristen op lokaal en nationaal niveau dient te worden verbeterd. De interpretatie van wetgeving op lokaal en nationaal niveau blijkt regelmatig van elkaar te verschillen. Op lokaal ontstaat dan frustratie →

<sup>6</sup> City Deal Inclusieve Stad (2016). *Doen wat nodig is: Experimenten die maatwerk mogelijk maken*. Rotterdam: Platform31





en verwarring over de wet- en regelgeving die op nationaal niveau bedacht is. En andersom gebeurt hetzelfde over het handelen van lokale partijen, dat zich volgens nationale juristen maar moeilijk tot de wet- en regelgeving verhoudt. Dit levert onbegrip op aan beide zijden. Door de City Deal Inclusieve Stad zijn juristen van lokaal en nationaal niveau vaker met elkaar in contact gekomen en ook letterlijk om tafel gegaan. Deze uitwisseling zorgde voor meer wederzijds begrip en voor vergelijkbare interpretaties van wet- en regelgeving. Dit was een onvoorzien resultaat, een bijvangst, van de City Deal.

De rijksoverheid zoekt de samenwerking met anderen, maar alleen wanneer de ander daar ook voor openstaat en energie in de samenwerking wil steken. Het betekent aan de slag gaan, maar alleen op projecten die kunnen bijdragen aan het oplossen van bepaalde maatschappelijke problemen. Het betekent aan de slag gaan, maar alleen met de mensen die er echt toe doen. Op voorhand benoemen waarom en met wie bepaalde projecten worden opgepakt; en vanuit welke motivatie en intentie diegene aanhaakt. Aan de slag met een *coalition of the willing* op een betekenisvol project. Wanneer er dan is besloten om mee te doen aan een bepaald project, kan er worden gesproken over de inrichting van de samenwerking. Leren krijgt vorm wanneer er onderling vertrouwen is en het idee heerst dat de samenwerking nuttig is. De inrichting draait niet alleen om afspraken over hoe vaak er vergaderd wordt of hoe de financiering wordt vormgegeven. Leren inrichten gaat vooral om elkaar kunnen vinden op de juiste momenten. Te weten wie je wanneer het beste kunt bellen of wanneer je samen een kop koffie moet gaan drinken. We benadrukken twee mechanismen die cruciaal zijn om leren in beleidsnetwerken te realiseren: partnerschappen vormen en het netwerk inrichten.

### **Het vormen van partnerschappen**

In het voorbeeld van de juristen gaat het over de netwerkopbouw van actoren (in dit geval ambtenaren) die zich bezig houden met deals. Elkaar gemakkelijk kunnen vinden als je elkaar nodig hebt, elkaar ook buiten de bijeenkomsten kunnen vinden en elkaar verder helpen. Ook dat doet ertoe. Het gaat erom dat er vertrouwen is dat de ander zijn werk doet en taken uitvoert, zonder dat hier vergaderingen omheen gepland moeten worden. Als er sprake is van echt partnerschap, dan komt men sneller tot leren. Echt partnerschap zorgt er namelijk voor dat partijen bereid zijn om goed naar elkaar te luisteren en vragen te stellen. Hierdoor komt men erachter wat er echt leeft bij partijen en waarom zij meedoen aan bepaalde projecten. Het maakt bespreekbaar wat iemands intenties zijn en op deze manier is ook te achterhalen waarom iemand minder enthousiast participeert dan misschien verwacht wordt. Partnerschap vergt een investering in de relaties

in het voortraject van de samenwerking. Niet alleen door een mooi startdocument op papier te zetten, maar juist door de onderlinge relaties te versterken.

Partnerschap vraagt ook om eerlijkheid. Soms moet je daarvoor directe vragen stellen. Een voorbeeld hiervan is dat van de rijksoverheid vaak wordt verwacht dat zij met ‘een zak geld’ komt en op die manier een bijdrage kan leveren aan de samenwerking. Als andere partijen geld verwachten van de rijksoverheid is het van belang om dit bespreekbaar te maken en open op tafel te leggen. Er zijn namelijk genoeg gevallen te bedenken waar de rijksoverheid geen geld heeft in te brengen. Ook wanneer er juist veel geld te verdelen valt, zoals bij de Regio Deals, is het goed om dit expliciet te maken. Zo wordt geld niet de olifant in de kamer, waarover niemand durft te praten. Bovendien gaan hieronder ook verwachtingen schuil over de verdeling van verantwoordelijkheden en rollen. Wordt de koers gezamenlijk bepaald, hebben lokale partijen hierin een bepalende stem of is het rijk meer sturend? Gelijkwaardigheid van alle partijen staat aan de basis van een dealaanpak. Dat zien we over de hele breedte van de deal-aanpak, maar de interpretatie en invulling ervan zijn niet zo eenduidig. Door hierover in gesprek te gaan ontstaat meer wederzijds begrip en uitwisseling en weten partijen beter wat ze aan elkaar hebben. Deze eerlijkheid betekent ook dat soms de stekker uit trajecten moet worden getrokken omdat het niet werkt. Het is niet de bedoeling om nodeloos lang bij elkaar te blijven. Het opheffen van matig functionerende samenwerkingen kan juist zorgen voor nieuwe energie in andere of nieuwe partnerschappen.

Het gaat bij uitwisseling ook om het zichtbaar maken van de resultaten die geboekt zijn. Kleine successen vieren en delen helpt om het enthousiasme te behouden, maar ook om externen te overtuigen van het nut van de deal. Bovendien helpen successen om nieuwe mensen aan boord te krijgen die nodig zijn voor de verdere uitwerking van de deal. Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid is erin geslaagd om de successen die ze daar boeken op grote schaal bekend te maken bij anderen.<sup>7</sup> Dit zorgt ervoor dat men positief aankijkt tegen dit Nationaal Programma, maar ook dat bij een volgend Nationaal Programma de animo om mee te doen groter is. Tot slot is het van belang dat er onderling het idee bestaat dat fouten maken mag. Niet elk project hoeft succesvol te zijn. Dat streven naar succes is vaak wel aanwezig. We zouden graag willen dat elke deal slaagt en resultaten boekt, maar de praktijk is dat dit per deal erg verschilt. Dat is op zich niet erg, niet alleen omdat er juist wordt geleerd wanneer er fouten gemaakt worden, maar ook

---

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld: <https://www.rijnmond.nl/nieuws/186760/>  
Opnieuw-tientallen-baangaranties-voor-jeugd-Rotterdam-Zuid

omdat het succes van werken met deals niet wordt bepaald door een enkele deal. Uiteindelijk gaat het om het geheel der delen en de resultaten die de brede aanpak van deals oplevert.

## Het netwerk inrichten

### Wie zit er aan tafel?

Om in Utrecht een woondeal te maken zijn nieuwe verbindingen ontstaan. Oorspronkelijk zat het ministerie van Binnenlandse Zaken aan tafel met de regionale vertegenwoordiging van de U10 – de tien trekkende gemeenten. Als snel merkt het ministerie dat het beter is om in U16 verband te spreken (woningmarkt regio) en ook de provincie natuurlijk niet mag ontbreken. In de derde vergadering is de vertegenwoordiging vanuit de regio compleet en beginnen de regionale partners zich af te vragen of er niet ook andere departementen aan tafel zouden moeten zitten. Het ministerie van I&W is toch ook van belang, naast het ministerie van BZK. Want zonder I&W – als in bereikbaarheid – kan er toch eigenlijk niet worden gesproken over het bouwen van huizen. Zo bouwen de partners samen het netwerk op dat met elkaar de deal zal sluiten. Dat gebeurt van onderop, gebiedsgericht, door de vraag te stellen wie er nodig zijn om de opgave – de woningbouw in dit geval – te realiseren. Dat was in dit specifieke geval nog een behoorlijke klus, omdat het proces onder grote, politieke tijdsdruk stond. Het leren vormgeven aan netwerken in deals is uitdrukking van wat we hier het leren inrichten in netwerken noemen.

Wanneer verschillende partijen samenwerken aan een bepaald doel, moet er worden nagedacht over de inrichting van het netwerk. Met de inrichting van het netwerk bedoelen we zaken zoals de financiën, de overlegstructuur en verantwoordingsmechanismen, die toegerust moeten worden op deze manier van werken. Partnerschap in netwerken vergt het lef om in de voorhoede bezig te zijn en om bestaande instituties ter discussie te durven stellen. Samenwerkingen zouden een soort Gideonsbende kunnen zijn waarin partners werken die samen voorop willen lopen en vooruitstrevend willen zijn. Hierdoor ontstaat er vaak ook een soort ‘wij-gevoel’: ‘wij lopen samen voorop’. Dit samen voorop lopen vergt een strijdbaarheid om bestaande werkwijzen en normen ter discussie te stellen of zelfs tegenaan te schoppen. Bestaande wetgeving kan bijvoorbeeld zoiets zijn. Regelgeving kan de samenwerking tegenwerken en voorop lopen vraagt dan om het lef om dit aan de kaak te stellen en bestaande kaders aan te passen. Zo passen de klassieke overheidsinstrumenten vaak niet goed bij het werken in netwerken. De overheid werkt samen met andere overheden, met bedrijven, onderwijsinstellingen en burgers. Dit vergt aanpassingen van het instrumentarium, niet alleen van rijksoverheden maar van alle partijen die meedoen. Soms kunnen reeds bestaande instrumenten,

zoals verantwoordingsmodellen, ook goed toepasbaar zijn in netwerken, maar het vraagt wel om reflectie of deze meer klassieke instrumenten waardevol kunnen zijn in netwerken. Bovendien moeten er duidelijke afspraken worden gemaakt. Dit kan ook om hele simpele zaken gaan, zoals hoe vaak er wordt vergaderd, wat er in die vergaderingen wordt besproken en wie de vergaderingen voorziet. Soms kunnen door het bespreken deze simpele zaken ook nieuwe structuren en verbindingen ontstaan.

Daarin spelen zogenaamde *boundary spanners* een essentiële rol.<sup>8</sup> Dat zijn personen die heel goed doorhebben hoe de hazen lopen binnen hun eigen organisatie en daarnaast in staat zijn om echt contact te maken met mensen uit andere organisaties. *Boundary spanners* werken dus op de grenzen van hun eigen organisatie en andere organisaties. Het is voor hen van belang om de juiste mensen te kennen en eenvoudig contacten te leggen. Deze mensen zijn echte netwerkers en zij kunnen een deal maken of breken

Leren inrichten in netwerken bestaat uit het uitproberen van opties en het samen kiezen voor een bepaalde inrichting. Deze inrichting hoeft niet statisch te zijn en kan meeveranderen met het netwerk of worden aangepast bij voortschrijdend inzicht .

### 3.2 Leren werken met deals in departementen

#### **Deals op de juiste plek in de organisatie krijgen**

Het selecteren van een dealmaker gaat via de inhoud. De coördinator gaat bij nieuwe voorstellen voor city-, health- en green deals in eerste instantie na hoe de deal is te koppelen aan de kerntaken en opgaven van het departement. Past het initiatief bij beleidsagenda's en welke directies zijn daar dan verantwoordelijk voor? Er is verbinding nodig met de inhoudelijke opgave. Vervolgens is het nodig om geschikte personen binnen de relevante directies te vinden die het leuk vinden om met een deal te werken en het ook kunnen. De coördinator creëert contexten waarin dealmakers goed kunnen functioneren. Hij of zij zorgt dat dealmakers toegang hebben tot de juiste mensen, dat ze de juiste organisatie om zich heen aantreffen en het juiste team hebben om de deal daadwerkelijk te sluiten en uit te voeren. Ontdekken wat daarin wel en niet werkt, is uitdrukking van het leren over het uitvoeren van deals in de eigen organisatie.

---

8 Zie bijvoorbeeld: Tushman, M. L., & Scanlan, T. J. (1981). Boundary spanning individuals: Their role in information transfer and their antecedents. *Academy of management journal*, 24(2), 289-305.

Werken in beleidsnetwerken is binnen veel departementen een relatief nieuwe manier van werken. Er is weinig ervaring en er zijn nauwelijks voorgeschreven regels of protocollen over hoe dit participeren in beleidsnetwerken eruit zou moeten zien. Dit in tegenstelling tot de meer klassieke vormen van werken die de departementen kennen, zoals het maken van (generiek) beleid. Werken in beleidsnetwerken zal dus voor een groot deel een sprong in het diepe zijn. Zonder te weten waar je als ambtenaar terecht komt en welke acties daar gewenst zijn. Dit vraagt om lef om het gewoon te doen, waarbij er natuurlijk nagedacht moet worden over de randvoorwaarden die dit mogelijk maken. Het gaat om het mogelijk maken van het gewoon doen. Wat niet betekent dat iedereen in elk departement hiertoe in staat moet zijn. Per departement zijn er maar een paar ambtenaren fulltime bezig met de dealaanpak. Het is belangrijk hen te faciliteren en te ondersteunen in het leren doen. Werken in beleidsnetwerken vergt ook een andere interne inrichting. Het roept vragen op over hoe deze nieuwe manier van werken zich verhoudt tot meer klassieke taken van het departement en hoe de uitwisseling over en professionalisering van deze manier van werken binnen het departement tot stand komt. We benadrukken twee mechanismen om leren op departementaal niveau te organiseren: het erkennen van dealmaken als vakwerk en het in huis halen van mensen met de benodigde vaardigheden.

### **Dealmaken is vakwerk**

Als beleidsinstrument is de dealaanpak op departementaal niveau, in vergelijking bijvoorbeeld met subsidies of convenanten, weinig populair. Dit komt omdat vaak onduidelijk is wat de opbrengst van een deal voor het rijk is. Dat maakt ook dat binnen beleidsdirecties niet altijd voldoende begrip is voor het belang van het werken met deals, omdat het niet helder is wat dit kan opleveren voor generiek beleid. Zo kan het zijn dat een deal-aanvraag belandt bij een beleidsdirectie die met het onderwerp van doen heeft, maar dat deze directie niet bekend is met het werken met deals of daar het nut niet van in ziet. Er lijkt dus nog een behoorlijke afstand te bestaan tussen medewerkers die met deals werken en degenen die dat niet doen en daar ook het heil niet van inzien.

In dealprogramma's die meer in de startblokken staan, zoals de regiodeals en de woondeals, is men volop bezig met teamvorming om met elkaar een gedeelde taal en praktijk op te bouwen, waar het delen van ervaringen en verwachtingen een essentieel onderdeel van is. Ze gebruiken heisessies om visievorming op gang te brengen en veelvuldig teamoverleg en onderling contact om een relatie en vertrouwen op te bouwen. Daarmee scheppen ze voorwaarden om van en met elkaar te kunnen leren. Dit is dus niet het leren zelf, maar vooral het contextueel vormgeven aan leren. Daarnaast werken

ambtenaren in deals doorgaans samen. Het is een duo-optreden. Door intern samen te werken en het sluiten van en werken in de deal met andere partners te ervaren, is er ruimte voor gezamenlijk reflectie op hoe het gaat en wat er beter kan. Door duo's te maken van ervaren dealwerkers met collega's die 'het vak' nog aan het leren zijn, wordt kennisoverdracht ondersteund. Meer ervaren collega's brengen hun ervaringen over aan beginnende collega's. Wanneer de dealprogramma's breder in de organisatie hun weg vinden, zoals bij de green deals en de health deals het geval is, wordt het overdragen van ervaringskennis en vaardigheden buiten de hechte club dealmakers een uitdaging. Vragen die dan spelen zijn: hoe is ervaringskennis overdrachtelijk te maken; hoe zorgen we ervoor dat het vak van dealmaker verder wordt uitgedragen? Het zijn in essentie vragen die gaan over het systematiseren en ordenen van de kennis die er is in de dealaanpak. Over de overgang van informeel naar formeel leren en daarmee ook naar het meer vakmatig maken van het dealwerken. Voor de praktijk van de verschillende dealvormen schuilt daarin een dilemma. Op zich zijn bijna alle betrokkenen in de deal-aanpak die wij hebben gesproken op de een of andere manier voorstander van het bevorderen van leren en het overdrachtelijk maken van kennis, alleen al omwille van de erkenning van het vak van dealmaker en de mogelijkheid om nieuwe mensen op te leiden. Kennisdeling en zeker het professionaliseren van de dealpraktijk is niet het hoofddoel van de deal-aanpak en middelen en ondersteuning daarvoor zijn er niet voldoende. Bovendien kan de hands-on mentaliteit die het sluiten van en werken in deal kenmerkt in het nauw komen, wanneer het beeld ontstaat dat een deal sluiten 'een formule' (laat staan een 'kunstje') is die steeds wordt herhaald.

## **Makelaars in huis halen**

### **Verschillende vaardigheden**

Als een departement actief wil opereren in deals, vergt dit andere capaciteiten van ambtenaren dan meer klassieke vormen van overheidshandelen. Verschillende respondenten maakten het onderscheid tussen drie ideaaltypen van ambtenaren: de expert, de butler en de makelaar. In elk team binnen het departement dat in netwerken actief is zouden deze drie ideaaltypen aanwezig moeten zijn. De expert is de ambtenaar die inhoudelijk heel goed op de hoogte is van wat er speelt in een bepaald dossier. Hij weet welke discussies er aan de orde van de dag zijn en hoe het debat zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Deze kennis heeft het departement nodig om goed te kunnen opereren in een netwerk en er een positie in te nemen. De butler is de ambtenaar die zaken voor elkaar weet te krijgen. Hij werkt gestructureerd en weet op die manier veel taken op een goede manier af te ronden. De expert en de butler zijn type mensen die je al →



decennia tegenkomt op het departement. Tot zover niets nieuws dus. Maar het laatste ideaaltype ambtenaar is een toevoeging aan het palet en een die goed past en ook nodig is, wanneer de overheid acteert in netwerken. Het laatste ideaaltype is namelijk de makelaar. Dit is een sociaal persoon met veel gevoel voor interpersoonlijke relaties, een zogenaamde netwerker. Hij weet de juiste mensen bij elkaar te krijgen en onderlinge relaties op te bouwen. Hij snapt 'Den Haag', maar weet zich ook prima te redden daarbuiten. Hij verbindt het departement met lokale organisaties.

Leren inrichten binnen de eigen organisatie betekent dus het aantrekken van de juiste mensen in elk team. Een team dat opereert in netwerken vraagt om andere capaciteiten dan een team dat in mindere mate of helemaal niet actief is in netwerken. Hoe dit team precies wordt vormgegeven en wie dan de juiste mensen zijn is een proces dat met vallen en opstaan vorm krijgt.

Leren inrichten binnen de eigen organisatie betekent niet alleen iets op teamniveau, maar ook op het niveau van de rijksoverheid. Leren op dat niveau zou gestimuleerd kunnen worden door te investeren in partnerschap tussen de departementen. Er is wel samenwerking op dossierkennis, maar in de gesprekken kwam naar voren dat er weinig interdepartementale uitwisseling plaatsvindt over het werken met deals, terwijl er veel departementen zijn die werken met deals. Daarmee bedoelen we dat tussen de verschillende soorten deal-aanpakken weinig uitwisseling is. Sommige deal-aanpakken, zoals de Green Deals, zijn interdepartementaal heel goed vormgegeven. Maar ook als een aanpak over verschillende departementen heen invulling krijgt, betekent dat niet dat er tussen de Health, City, Regio, Woon en Green Deals onderling veel uitwisseling is. Partnerschap over de departementen heen helpt om ervaringen uit te wisselen en te leren van elkaar. Het is daarom van belang dat er eerst wordt geïnvesteerd wordt in de onderlinge relaties en dat de mensen die werken aan een deal binnen een departement elkaar weten te vinden.

Het gaat hier om het coachen van anderen, het uitwisselen van ervaringen en het afkijken bij anderen. Dit klinkt simpel, maar blijkt in de praktijk lastig en complex te zijn. Niet iedereen kan en hoeft mee te doen, maar om werken met deals meer in te bedden binnen het Rijk is het van belang om verbindingen te leggen over afdelingen heen. 'Experts, butlers en makelaars' doen er goed aan met elkaar ervaringen uit te wisselen, maar niemand blijkt te weten wie bij de andere deal-aanpakken deze rollen invullen. Deze uitwisseling moet verder gaan dan alleen het gebruik maken van elkaars expertise en ervaring. Er moet verbinding zijn tussen de partijen. Zo bleken de juristen ('experts') bij de doorstart van greendeals cruciaal voor het geheugen te zijn. Want zij konden lessen van vorige deals (en ook soortgelijk werk met

convenanten) snel inbrengen bij nieuwe deals. Hierbij ging het niet alleen om juridische kennis, maar ook om sensitiviteit: gaat deze deal werken of niet? Een voorwaarde hiervoor is dat verschillende bloedgroepen elkaar op waarde weten te schatten en dat deuren van werkkamers openstaan voor elkaar, fysiek of digitaal.



## 4. Conclusie: leren institutionaliseren

### Professioneel en politiek

Vanuit de Operatie Inzicht in Kwaliteit zijn pilots bij departementen ingericht om te leren hoe het 'evaluatiestelsel' anders ingericht kan worden. Kort gesteld is het streven van deze operatie om verandering te bewerkstelligen in de *wijze van* verantwoording: gericht op samen leren, continu verbeteren, gedurende de hele beleidscyclus. Dat maakt het beter in de praktijk verankeren van leren tot een professionele kwestie. Op dezelfde manier hebben ook onderzoekers een professionele rol in het doordenken van de wijze waarop leren vorm krijgt. Een aanpak hiervoor is de 'lerende evaluatie'. Dit is een onderzoeksaanpak die bij het Planbureau voor de Leefomgeving wordt toegepast tijdens het beleidsproces, zodat er veel ruimte is om te leren en tussentijds bij te sturen. Lerend evalueren vraagt een andere werkwijze van alle betrokkenen: meer afstemming, gezamenlijke betrokkenheid en eigenaarschap en een duidelijke rolverdeling (Folkert et al. 2018; Kunseler et al. 2020). Uit onderzoek van de Vrije Universiteit blijkt dat dit niet alleen tot beter toepasbare inzichten leidt, maar ook tot samenwerking en lerende beleidsnetwerken (Verwoerd et al. 2017).

Tegelijkertijd heeft de Kamer bij het creëren van een lerende omgeving ook een belangrijke rol. Hoe de Kamer geïnformeerd wil worden en waarover, wat ertoe doet is uiteindelijk aan de politiek. De politiek bepaalt wat zij politiek acht. Als dat kwesties zijn die vragen om verantwoording in plaats van leren, dan is dat een keuze van de politiek. De Kamerleden Snels en Sneller proberen de vormgeving van het politieke binnen de Kamer te veranderen door het gesprek over leren op gang te brengen. Ze willen ambassadeur zijn van deze verandering en proberen ook actief om ambassadeurs in alle commissies en in hun fracties te activeren. Uiteindelijk is het aan de Kamer om te bepalen in hoeverre zij leren in beleidsnetwerken relevant acht. De spanning tussen verantwoord en leren zien we op politiek niveau thans bijvoorbeeld in relatie tot de proeftuinen Aardgasvrije wijken. Die aanpak is nadrukkelijk gericht op leren, op kennis ontwikkelen en delen en vanuit dat leren verder komen. Een motie in de Tweede Kamer legt die spanning bloot als de regering – naar aanleiding van een kritisch onderzoek →



van de Rekenkamer – wordt verzocht om de proeftuinen voorlopig te stoppen.<sup>9</sup> Het leren is niet bewezen effectief voor de doelrealisatie.

Verantwoorden is als institutie belangrijker, dominantier en krijgt meer de nadruk dan leren. Leren is belangrijk. Dat zal niemand ontkennen, maar aangezien vaak onduidelijk blijft wat leren oplevert, wat er dan wordt geleerd en hoe leren het politiek geformuleerde doel dichterbij brengt, wordt verantwoord in de politiek-bestuurlijke context vaak toch meer betekenis gegeven dan leren. Tegelijkertijd vraagt de praktijk van netwerkend werken – wat een praktijk is van leren door doen (Van der Steen et al, 2014) – om aandacht voor leren. Daarmee wordt de vraag relevant hoe de overheid kan omgaan met leren dat wel degelijk relevantie heeft, terwijl de waarde ervan ter discussie staat in een politiek-bestuurlijke context. Een context waarin verantwoord hoger gewaardeerd wordt en waar steeds ook de terechte vraag gesteld wordt wat dat leren oplevert. Naar ons idee zijn hier twee richtingen relevant voor verder verkenning. Ten eerste is het zaak om het leren in concrete praktijken bewust vorm te geven, bijvoorbeeld in de vorm van een leerstrategie. Ten tweede is het wenselijk in het openbaar bestuur in gesprek te geraken over de vraag hoe het in netwerken noodzakelijke leren zich verhoudt tot andere – belangrijke – instituties, zoals verantwoording. Op beide richtingen gaan we dieper in.

## 4.1 Het ontwikkelen van een leerstrategie

Het vormgeven van leren in opgavegericht netwerken is een bewust proces en als dat het niet is, dan zou dat het naar ons idee moeten zijn. In de deal-aanpak hebben we vele uitingsvormen van leren gezien. Door vanuit de verschillende leerperspectieven naar de dealpraktijken te kijken blijken aardig wat kwesties uit de praktijk nader beschouwd iets met leren te maken hebben. Bijvoorbeeld een dealmaker die nadrukkelijk uitlegt dat het eigenlijk helemaal niet om deals gaat maar om gebiedsgericht werken of bijvoorbeeld een stapel inspiratiekaarten die op een tafel ligt te wachten om opgepakt te worden. Of een dealmaker die probeert een netwerk te formeren en mogelijke partners te overtuigen dat zijn zienswijze de moeite waard is om te volgen en via het ontwikkelen van passende taal een nieuwe werkelijkheid creëert. Of het gegeven dat dealmakers in duo's werken om zo van elkaars ervaringen te kunnen leren. Onze verkenning langs de deelaanpakken levert

---

9 TK 35 470 VII, nr. 9, motie van het lid Koerhuis. Op 30 juni 2020 is er een aangepaste motie in stemming gebracht (en geaccepteerd), deze laatste is lichter en roept om een tussentijdse evaluatie (voor 1 oktober 2020): TK 35 470 VII, nr. 12. Gewijzigde motie van het lid Koerhuis over een tussentijdse evaluatie van het programma aardgasvrije wijken t.v.v. 35470-VII-9.

een rijk beeld op van leren in deals. Tegelijkertijd blijft het ook een toevallig beeld. Er is namelijk geen bewuste leerstrategie binnen een van de deal-aanpakken of voor alle deal-aanpakken gezamenlijk, terwijl het naar ons idee voor ieder netwerk zinvol is om een leerstrategie uit te denken. Zo een leerstrategie bevat dan in ieder geval :

- Een idee over *hoe* het leren vorm krijgt, over de inrichting van het leren in netwerken en in de eigen organisatie; ervaringsgericht en doelbewust via de routes van gedrags-, relationeel, cognitief, creërend en sociaal leren;
- Een idee over *waarover* geleerd kan worden van andere netwerken en de ervaringen die daar worden opgedaan; 1e, 2e en 3e orde leren op taakgericht of samenwerkingsniveau;
- Een idee over de wijze *waarop* leren onderdeel kan worden van netwerkend werken en de organisatievoering in de thuisorganisaties.

Het ontwikkelen van een leerstrategie binnen een beleidsnetwerk is onderdeel van professionalisering van interbestuurlijke vormen van werken waar samenwerking tussen Rijk, regio's en gebieden voorop staat. Voor de rijksambtenaren betekent dat naar ons idee ook het vormgeven aan het leren tussen de verschillende soorten van opgavegerichte netwerken (zoals deals, maar ook interbestuurlijke programma's en regio-aanpakken). In dit essay hebben we het leren in deals bekeken en zien we opvallend genoeg nog weinig leren tussen deal-aanpakken ontstaan. Dat overdraagbaar maken van leren vraagt om het maken van een indeling of ordening. Het onderscheid tussen taak en samenwerking, is bijvoorbeeld een indeling. Ook is een indeling denkbaar op basis van veel voorkomende lessen en ervaringen of van succes- en faalfactoren. De keuze van een indeling is geen kwestie van goed of fout, maar van *wat werkt*. Daarmee kan de indeling dus ook tussen dealvormen (City Deals, Health Deals, Green Deals, Woon Deals en Regio Deals) verschillen als het overdraagbaar maken bottom-up wordt opgepakt. En daar is veel voor te zeggen. De verschillende dealvormen zijn immers ook allemaal anders. Tegelijkertijd zijn het allemaal deals en zou het interessant zijn om te bezien of het systematiseren van leren ook over de deal-aanpak (dus over alle dealvormen heen) mogelijk is.

Wat wij met dit essay beogen bij te dragen is een denkraam om het leren over opgavegericht netwerken te structureren. Daartoe benoemen we – via verkenning van leerervaringen met Deals – hoe het leren er zoal uitziet en waarover het leren zoal gaat. De lessen uit de deal-aanpakken hebben we met behulp van onze denkramen bij elkaar gezet. We hopen zo vanuit de praktijk van leren in deals inspiratie te bieden voor het organiseren van leren over opgavegericht netwerken. Dit vergt naast inzet op ervaringsleren

zodat rijksambtenaren zich deze manieren van werken eigen maken ook doelbewuste strategieën om lessen uit ervaringen door te vertalen naar de inrichting van deze netwerken en de departementale organisaties. Het professionaliseren van opgabegericht netwerken binnen de rijksoverheid vergt ook interdepartementale uitwisseling van lessen.

## 4.2 Leren vormen tot institutie

Leren is thans nog niet te beschouwen als een institutie. Er zijn geen regels die het voorschrijven en geen sociale of culturele gebruiken die het in het openbaar bestuur formeel of informeel verankeren. Leren is nodig en goed en wenselijk, maar geen essentieel, onontbeerlijk onderdeel van processen – zoals besluitvorming – in het openbaar bestuur. Evalueren, als stap in beleidsprocessen, staat doorgaans vooral in het teken van verantwoorden. Zo is er in de Comptabiliteitswet per 1 januari 2018 een verantwoordingsartikel toegevoegd<sup>10</sup>, dat beoogt de achterliggende ratio achter beleid helder te krijgen en een uitgangspunt te creëren voor evaluatie van het beleid achteraf. Het gaat erom om vooraf te laten zien wat de doelstellingen zijn en hoe die bereikt zullen worden. Het punt met netwerkend werken, zoals met deals en akkoorden, is dat vooraf niet duidelijk is hoe de doelstelling bereikt zal worden, of de volledige doelstelling bereikt zal worden of een deel daarvan, of dat de doelstelling zelf tussentijds nog wordt aangepast. Sturen in netwerken is daarmee als aanpak voor beleidsproblemen niet eenvoudig binnen de kaders van de wet te verantwoorden, omdat die praktijk ook vraagt om leren door doen. Dit betekent echter niet dat onder het mom van leren, de noodzaak voor publieke verantwoording van overheidsinzet en -gelden in de wind kan worden geslagen. Het inrichten van verantwoordingsstructuren is ingegeven vanuit een rechtmatigheidsgedachte en het streven naar verbetering. Leren is eveneens gericht op verbetering van de effectiviteit en legitimiteit van beleidsprocessen en staat zeker niet haaks op de verantwoordingsgedachte, het is met name de ‘verenging’ van verantwoordwoorden tot resultaatverplichtingen en prestatiescores die voor problemen zorgt. Het benoemen van lessen voor verbetering brengt in het publieke debat daardoor soms eerder risico’s dan kansen met zich mee.<sup>11</sup> Leren voor ontwikkeling en verbetering van beleid wordt versmalt tot prestatiescores ten behoeve van beleidsverantwoording. De wens om te kunnen ‘afmeten’

---

<sup>10</sup> Artikel 3.1 van deze wet luidt: “Voorstellen, voornemens en toezeggingen bevatten een toelichting waarin wordt ingegaan op: a. de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd; b. de beleidsinstrumenten die worden ingezet; c. de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren.”

<sup>11</sup> TK, 30 sep 2019 -Voortgangsrapportage Operatie Inzicht in Kwaliteit

hoe het ervoor staat is zo dominant, dat de neiging bestaat zelfs het leren te gaan verantwoorden. Indicatoren richten zich op het aantoonbaar maken van de stappen die een lerende overheid onderneemt om te leren en hoe zij op basis van het geleerde haar prestaties verbetert. Deze verantwoordingsdrang is enerzijds ingegeven door de politieke druk om resultaten te laten zien en is anderzijds ingegeven door institutionele gewoontes en routines voor rechtmatig handelen. Beide werkwijzen stuiten bij netwerkend werken op grenzen van wat kan en passend is. Als leren echter het doel van verantwoording is, dan zijn ook prikkels en instrumenten nodig om lerend te kunnen werken. Het helpt dan om het evalueren lerend in te richten en een passende naam te geven: lerend evalueren. Evalueren richt zich op de vraag of men leert over de opgave, wat beleid en uitvoering al dan niet vermogen en welke instrumenten en samenwerkingsconstructies helpen dan wel belemmeren om dichterbij de realisatie van opgaves te komen. De uitdaging is dan ook om verantwoording onderdeel te maken van het leerproces, door constructief én in gezamenlijkheid te reflecteren op voortgang en tussentijdse resultaten. Er is nieuwe taal nodig om een werkelijkheid van leren in het evalueren te creëren. Maar ook durf om dominante praktijken ter discussie te stellen: leren gaat ook over ontleren. Leren vergt dan ook het lef om tegen de stroom in te roeien, weerstanden bij de kop te pakken en tegenwind te organiseren. Over de vraag welke taal en prikkels behulpzaam zijn om leren uitgangspunt te maken van evalueren en verantwoorden, gaan wij graag in gesprek met betrokkenen en geïnteresseerden.

De wetsformulering laat zien dat verantwoording de default, de norm, de standaard is en leren de deviate, de uitzondering. Dit roept vragen op over hoe leren een meer prominente rol kan krijgen in het beleidsproces en op welke manier leren naast verantwoording kan staan. Beide zijn immers noodzakelijk in het beleidsproces. Het realiseren van overheidsdoelstellingen in netwerken vraagt ook om leren, niet voor erbij, maar als kern, omdat het sturen in netwerken aan terrein wint. Dat maakt het zinvol om te bezien of en hoe leren ook meer als volwaardige institutie – niet in de plaats van maar naast verantwoorden – in het openbaar bestuur kan worden vormgegeven: leren institutionaliseren.

# Geraadpleegde literatuur

Argyris, C. & Schön, D. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.

Bennett, C.J. & Howlett, M. (1992). The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change. *Policy Sciences* 25:275-294.

IFV (2020). *Als één overheid slagvaardig de toekomst tegemoet*.

Folkert, R., Verwoerd, L. & Verwest, F. (2018). Leren evalueren: navigeren tussen verantwoord en leren. *Beleidsonderzoek Online juli 2018*.

Kunseler, E., Verwoerd, L. en F. Verwest (in ontwikkeling) *Inzet op omgevingsbewust- en kwaliteitsbewust werken in beleidsonderzoek: Illustraties uit de lerende evaluatie van het Natuurpact van het Planbureau voor de Leefomgeving*.

Medema, W. J., Wals, A. E. J., & Adamowski, J. (2014). Multi-loop social learning for sustainable land and water governance: Towards a research agenda on the potential of virtual learning platforms. *NJAS Wageningen Journal of Life Sciences*, 69, 23-38.

Powell WW and DiMaggio PJ (eds) (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Seel, N. M. (2012). *Encyclopedia of the Sciences of Learning*. Springer Science & Business Media.

Swieringa, J., & Wierdsma, A. F. (1992). *Becoming a learning organization: Beyond the learning curve*. Addison-Wesley Longman Limited.

Tagg, J. (2010). The learning-paradigm campus: From single-to double-loop learning. *New Directions for Teaching and Learning*, 2010(123), 51-61.

Tushman, M. L., & Scanlan, T. J. (1981). Boundary spanning individuals: Their role in information transfer and their antecedents. *Academy of management journal*, 24(2), 289-305.

Van der Steen, M., Hajer, M., Scherpenisse, J., Van Gerwen, O. J., & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB/PBL.

Verwoerd, L., de Wildt-Liesveld, R. & Regeer, B.J. (2017) *The value of reflexive evaluation – a review of the Natuurpact evaluation (2014-2017)*.

# *Eerder in deze reeks verschenen*

**2020**

## **Leren van doen**

Ervaringen met samenwerken in het IBP

*Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff*

## **Vorm geven aan verschil**

*Paul Frissen, Martin Schulz, Marije Huiting*

## **Leren van Covid-19**

*Hans de Bruijn, Martijn van der Steen*

## **Van bureaucraat en grenswerker**

Over de rol van de secretaris bij de professionalisering van het interne toezicht van hogescholen

*Henk den Uijl, Martin Schulz*

## **Verdeel(de) verantwoordelijkheid**

Een reflectie op samenwerking bij de aanpak van droogte in de Achterhoek

*Myrthe van Delden, Martin Schulz, Mark van Twist*

## **Gevangen door belangen?**

Het asbeststelsel

*Paul Frissen, Mark van Twist, Jorren Scherpenisse, Ilsa de Jong*

## **Van optellen naar vermenigvuldigen**

Reflecties bij het sturingsparadigma voor cultuureducatie

*Martin Schulz, Eline van Schaik, Mark van Twist*

## **De opgave aan tafel**

De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven

*Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Eline van Schaik*

## **Het Nieuwste Waterschap**

Van A naar B, via B

*Martijn van der Steen, Joks Janssen, Corniel van Leeuwen, Jorgen Schram,*

*Myrthe van Delden, Piera Fehres*

## **Onderzoek alles, behoud het goede**

Herwaardering van het verenigingsmodel

*Henk den Uijl, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Mark van Twist*

## **2019**

### **Participeren in partnerships**

Expliciete politiek. Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland.

*Martijn van der Steen, Martin Schulz, Jorgen Schram, Paul Frissen, Mark van Twist*

### **De uitdaging van uitkeren**

Verstandig verantwoord in het licht van veranderende financiële verhoudingen

*Ilsa de Jong, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist*

### **Gemeenteraden Positioneren**

Van professionaliseren naar politiseren

*Martin Schulz, Paul Frissen, Jorgen Schram*

### **De kunst van het akkoord: strategische stappen voor het sturen met akkoorden**

Strategische stappen voor het sturen met akkoorden

*Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Frank Norbruis, Tjebbe Römer, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Vernieuwing van de verantwoording**

Hoe digitalisering en dataficering bijdragen aan innovatieve publieke verantwoording bij de provincie Zuid-Holland

*Jorgen Schram, Martijn van der Steen, Mark van Twist*

### **Samenwerking sturen**

Duiding van dynamiek bij de MIRT-verkenning Varik-Heesselt

*Martin Schulz, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong, Mark van Twist*

### **Tucht van de Tijd**

Over het tijdigen van bestuur en beleid

*Jorren Scherpenisse*

### **De leraar aan tafel**

Hoe het ministerie van OCW kan bijdragen aan lerarenbetrokkenheid in beleid

*Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Tjebbe Römer, Nancy Chin-A-Fat*

### **Denkend bestuur**

Over verantwoording, gedrag en centrifugale druk

*Thomas Schillemans*



## 2018

### **Participeren in partnerships**

Een reflectie op de samenwerking van het ministerie van vws met het zorgveld

*Andrea Frankowski, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen, Paul Frissen, Martijn van der Steen*

### **Regie voeren?**

Beweging brengen als partner én principaal

*Bram van Vulpen, Mark van Twist, Andrea Frankowski, Paul Frissen, Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat*

### **Tussen fasen**

Het organiseren van de faseovergang bij het onderwijsprogramma Leren Loont!

*Martin Schulz, Petra Ophoff, Myrte Ferwerda, Mark van Twist*

### **Gepast geregeld**

Tijdig financieren in netwerken

*Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen*

### **Innoveren met waarde(n)**

Organiseren van opwaartse dynamiek bij de Interdepartementale Commissie Rijksvastgoed

*Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram*

### **Een blik van buiten**

Hoe burgers betrokken (kunnen) zijn bij controle en verantwoording

*Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen*

### **Tijd voor de Rivier**

Spelen met tijd-ruimtestrategieën in een complex programma

*Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Een pact voor de kust**

Bestuurskundige lessen over de totstandkoming van het Kustpact

*Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Ilsa de Jong*

### **Zweven en zwoegen op Zuid**

Een kroniek over de integrale ondermijningsaanpak op Rotterdam Zuid

*Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist*

### **Voortgang en versnelling**

Effectmeting van netwerkinterventies in de energietransitie

*Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen*

### **Het waarderen van wonen**

Een reflectie op het instrument van maatschappelijke visitaties van woningcorporaties

*Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse*

### **Wie neemt de schuld?**

Over de aanpak van problematische schulden in Den Haag

*Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat, Petra Ophoff, Paul Frissen*

### **Effectief Sturen met Multi-level Governance**

Snel en slim schakelen tussen schalen

*Geert Teisman, Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Bram van Vulpen*

## **2017**

### **Weten wat er speelt**

Perspectieven op de verhouding tussen beleidsmakers en de uitvoeringspraktijk

*Daphne Bressers, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen*

### **Ondertussen in de Spaanse polder**

Experimenteren met een nieuwe aanpak van ondermijnende criminaliteit

*Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Jorgen Schram*

### **Vernieuwing onder ogen**

Opnieuw leren kijken naar de verandering van de rijksdienst

*Martijn van der Steen, Mark van Twist, Bram van Vulpen, Andrea Frankowski*

### **Volhouden en doorgaan**

Escalatie van commitment in het openbaar bestuur

*Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Daphne Bressers*

### **Werken met City Deals**

Invulling geven aan multi-temporal governance

*Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist*

***Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op [www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)***

**COLOFON**

© 2020

ISBN NUMMER

978-90-831088-1-0

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

---

# Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

[www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)

## Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.