



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Leren van en voor nieuw beleid

Twee essays met perspectieven
op leren en mobiliteitsbeleid

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid | KiM



Inhoud

Lerende organisaties 5

Leren van en voor nieuw beleid – George Gelauff 7

Samenvatting 8

1. Inleiding 11

2. Kennis en kennisuitwisseling 12

3. Kenniscompetenties in een beleidsomgeving 14

4. Leren binnen praktijkgemeenschappen 16

5. Leren tussen praktijkgemeenschappen 21

6. Conclusies 28

Literatuur 29

Affiliatie 29

Perspectieven op leren en mobiliteitsbeleid: in de voetsporen van Lely – Peter van der Knaap 31

Inleiding 32

Kennis en leren: gouden concepten als thema voor het KIM-symposium 2015 32

Een 'lerende overheid' 33

Niveaus van beleidsgericht leren: dingen beter doen en betere dingen doen 34

Vier perspectieven op leren 34

Leren in het mobiliteitsbeleid anno nu 38

Affiliatie 39

Colofon 40



Lerende organisaties

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) is in beweging. Deels onder invloed van omgevingsontwikkelingen, deels vanwege de noodzaak tot bezuinigen verschuift de aandacht naar andere vormen van (mobiliteits)beleid, in aanvulling op de gebruikelijke investeringsmaatregelen. De relatie met de energieke samenleving en andere overheden leidt tot meer variatie in sturingsstijlen. Integrale vraagstukken vragen om integraal beleid en meer opgavengericht werken. Deze veranderingen en uitdagingen doen een beroep op verschillende vormen van leren, zoals durven te vernieuwen en te experimenteren, uitwisselen van ervaringen en zorgen dat nieuw beleid aantoonbaar effect heeft. Dit roept het beeld op van IenM als lerende organisatie.

Dit beeld van een lerende organisatie spreekt ons als Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) erg aan. Het KiM draagt bij aan de lerende IenM-organisatie via de analyses die we maken van mobiliteit en mobiliteitsbeleid. In 2015 hebben we ervoor gekozen ook het jaarlijkse KiM-symposium aan dit thema te wijden. Dit symposium is op 13 oktober 2015 gehouden onder de titel *Leren van en voor mobiliteitsbeleid*. Wat weten we eigenlijk wel en niet van de effecten van (nieuw) mobiliteitsbeleid? Hoe zorgen we dat kennis en ervaring uit eerdere trajecten goed worden ingezet voor nieuwe instrumenten (en werkwijzen) voor ander nieuw mobiliteitsbeleid?

Tijdens het symposium hielden twee keynotesprekers een presentatie en werden drie thema's uitgewerkt in parallelsessies. Als alternatief voor een symposiumverslag presenteren we de symposiumbijdragen in de vorm van twee essays, die de keynotesprekers op basis van hun presentatie hebben geschreven.

Het eerste essay is van KiM-directeur George Gelauff. George beschrijft hoe vier vormen van kennis, Weten-Wat, Weten-Waarom, Weten-Hoe en Weten-Wie, stromen binnen en tussen de drie praktijkgemeenschappen Beleid, Uitvoering en Kennisorganisaties van IenM. Vervolgens onderzoekt hij hoe deze praktijkgemeenschappen op zichzelf en met elkaar kunnen leren. In dit essay zijn ook de resultaten uit de drie parallelsessies verwerkt.

Peter van der Knaap, directeur van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV), treedt in het tweede essay in de voetsporen van Cornelis Lely, om in te gaan op vier leerperspectieven: leren als een systeem op basis van doelen en terugkoppeling, cognitief leren op schema's, sociaal leren door middel van interactie en ten slotte leren op basis van getemde en ongetemde problemen.

Beide essays bevatten ideeën van de auteurs. Zij zijn verantwoordelijk voor de inhoud; deze reflecteert niet het standpunt van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

We wensen u veel leesplezier toe en hopen dat de essays stof geven tot nadenken over het leren van en voor nieuw (mobiliteits)beleid.

4 P's
 • Professionaliteit
 • Prioriteit
 • Programma
 • Processen

4 I's
 • Instandhouden
 • Innovatie
 • Informeren
 • Inrichten



Leren van en voor nieuw beleid

George Gelauff

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
februari 2016

Afbeeldingen: Jongens van de Tekeningen, 2015

Samenvatting

Hoe leert een ministerie in een veranderende omgeving? Welke acties kunnen leerprocessen ondersteunen en versterken? Dit essay verkent deze vraag vanuit het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Het richt zich daarbij op drie belangrijke onderdelen van het ministerie: beleid, uitvoering, met Rijkswaterstaat als primaire uitvoeringsorganisatie, en kennisorganisaties, waartoe het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) behoort.¹

Elk van de drie onderdelen van IenM vormt een praktijkgemeenschap. In een praktijkgemeenschap werken mensen samen aan verwante taken. Vanuit een gedeelde praktijkervaring ontstaat binnen een praktijkgemeenschap een collectieve kennisbasis. Kennis stroomt dan ook vaak snel binnen een praktijkgemeenschap, maar niet altijd even gemakkelijk tussen praktijkgemeenschappen.

Elke praktijkgemeenschap heeft specifieke kenniscompetenties. Beleid excelleert in *weten-hoe* beleidsmaatregelen vorm te geven en *weten-wie* er cruciaal is om dingen gedaan te krijgen. Uitvoeringsorganisaties *weten-hoe* ze in de praktijk complexe projecten tot een goed resultaat kunnen brengen en *weten-wat* daar aan feitelijke informatie en data voor nodig is. Kennisorganisaties proberen te *weten-waarom* fenomenen verlopen zoals ze verlopen en waarom mensen bepaald gedrag vertonen, te *weten-wat* de omvang is van waargenomen ontwikkelingen en te *weten-hoe* technologie is in te zetten voor de praktijk van de uitvoering.

Nieuwe ontwikkelingen stellen de praktijkgemeenschappen voor uitdagingen om te leren op hun eigen kenniscompetenties. Beleid zoekt een nieuwe relatie met de samenleving en andere overheden in een steeds hectischer omgeving. Leren samen te werken met andere partijen en procesgericht te werken staan in de uitvoering voorop. Kennisorganisaties staan voor de uitdaging hun methoden te verbreden naar nieuwe vragen en nieuwe instrumenten die opkomen in de praktijk van het beleid.

Om verder uit te groeien naar een lerende organisatie is het daarnaast nodig dat praktijkgemeenschappen leren over en van elkaar. Dat roept lastige dilemma's op. Leren op eigen kenniscompetenties is vaak al moeilijk genoeg en kost al tijd genoeg. Alle praktijkgemeenschappen kunnen stappen maken om een-op-een de verbinding met elkaar te zoeken en te profiteren van elkaars inzichten.

- Beleid en uitvoering kunnen samen leren hoe om te gaan met andere partijen in de samenleving. Integraliteit bij de uitvoering en integrale opdrachtverlening vanuit het beleid vormen ook twee kanten van een potentieel gezamenlijk leertraject. Uitvoering leert hoe de ogen en oren van beleid te zijn en beleid leert hoe de uitvoering tijdig aan boord te halen.
- Op de brug tussen beleid en kennisorganisatie staat kennis-aan-tafel, het (collegiaal) inbrengen van kennis in beleidsprocessen. Kennisorganisaties kunnen investeren in leren met beleid door hun resultaten toegankelijk te presenteren, door inzicht op te bouwen over beleidsprocessen en door een vraaggerichte programmering. Aan de andere kant staan vertrouwen bij beleid in de uitkomsten van effectmeting, ruimte voor tussentijds leren door adaptief beleid, interesse in de taal van onderzoek en de bereidheid om tijdig voor te sorteren op kennisprocessen die trager verlopen dan beleidsprocessen.
- Qua taal en vraagoriëntatie spelen er bij kennisorganisaties dezelfde zaken jegens uitvoering als jegens beleid. Kennisorganisaties kunnen bovendien zorgen voor technologieoverdracht naar de uitvoering. Uitvoering onderhoudt academische netwerken die de aansluiting kunnen vergemakkelijken met kennisorganisaties. Een efficiënt inkoopproces is belangrijk om de vraag vanuit de uitvoering doelgericht bij de juiste kennispartij te krijgen.

¹ Door de beperkte voorbereidingstijd tot het KiM-symposium was het niet mogelijk leerprocessen binnen de inspectie en tussen de inspectie en andere onderdelen van IenM te analyseren.

Naast het op zichzelf leren en het een-op-een leren zijn er ook belangrijke terreinen waar de drie praktijkgemeenschappen gezamenlijk kunnen leren: experimenteren, ex post evalueren en bouwen aan een leercultuur. Experimenten zijn nodig om te leren op allerlei nieuwe terreinen. Geslaagde experimenten vragen inbreng van beleid, uitvoering en kennisorganisaties. Ex-postevaluatie is een vaak onderschatte en onbenutte bouwsteen in een leermodel. Die vorm van leren gaat niet alleen over de effecten van beleid maar ook over de methoden die kennisorganisaties hebben toegepast en over de uitvoeringscondities die golden bij een bepaald project. Ten slotte ligt er een uitdaging voor de drie praktijkgemeenschappen om van elkaar te leren hoe te bouwen aan een leercultuur die dragend is voor een lerende organisatie.



Mijn dank gaat uit naar Arjen 't Hoen, Maarten Kansan en Pauline Wortelboer-Van Donselaar, die vanuit de organisatie van het KiM-symposium mededachten over de opzet van dit essay en waardevolle inhoudelijke suggesties gaven. André van Lammeren en Peter Struik hebben mij in twee gesprekken veel wijzer gemaakt over plaats en taak van Rijkswaterstaat en leerprocessen bij Rijkswaterstaat. Verschillende collega's scherpten mijn inzichten aan met hun vragen en aanvullingen.

1. Inleiding

Technologische uitdagingen, nieuwe stakeholders in een verschuivend krachtenveld, concurrentie of kritiek van buiten, andere rolopvattingen van medewerkers: veel organisaties zoeken naar manieren om met dergelijke ontwikkelingen om te gaan. Dan verschijnt al snel het beeld van de lerende organisatie. Zo'n organisatie weet om te gaan met veranderingen en opereert daarin doelgericht en efficiënt. Maar hoe gaat dat eigenlijk? Waaruit bestaat een lerende organisatie? Wie leren er? Van wie leren zij en met wie?

Deze vragen stonden me voor de geest toen ik begon aan de voorbereiding van mijn presentatie voor het symposium 'Leren van en voor nieuw mobiliteitsbeleid' van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), gehouden op 13 oktober 2015. Het symposium keek naar het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) als lerende organisatie. Het ging over kennis die nodig is voor vernieuwen, over experimenteren en van elkaar leren. Dit essay omvat de neerslag en uitwerking van mijn bijdrage aan het symposium.

IenM heeft in 2015 een nieuwe koers uitgezet. Het ministerie wil te midden van een sterk veranderende omgeving aantoonbaar bijdragen aan een leefbaar, bereikbaar en veilig land. Dat gebeurt in toenemende mate samen met andere overheden en in samenwerking met partijen in de samenleving. Medewerkers moeten steeds meer kunnen schakelen tussen verschillende sturingsmodellen: zij bewaken rechtmatigheid, zij leveren actief en efficiënt producten in beleid, uitvoering en inspectie, zij werken samen met andere partijen en zij reageren responsief op signalen uit de samenleving. Het ministerie opereert op een breed scala aan terreinen, van de kortetermijnactualiteit in de politiek tot de langetermijninvesteringen in en -onderhoud van infrastructuur door Rijkswaterstaat, van overlegtafels over spoor of luchtvaart tot programma's zoals Beter Benutten met meer dan 350 maatregelen om congestie tegen te gaan. IenM werkt aan een Omgevingsvisie die 80 afzonderlijke visietrajecten moet integreren. Het ministerie sluit Green Deals af met partijen in de samenleving om duurzaamheid te bevorderen. Deze lijst is verre van volledig.

Hoe gaat dat, leren in zo'n brede en diverse organisatie? Om die vraag te kunnen beantwoorden staat paragraaf 2 eerst stil bij verschillende vormen van kennis en bij de manier waarop kennis stroomt binnen praktijkgemeenschappen. Dat vormt het kader voor de toepassing op IenM in paragraaf 3. Paragraaf 4 gaat dan in op leerprocessen binnen drie praktijkgemeenschappen van IenM: beleid, uitvoering en kennisorganisaties. Paragraaf 5 bespreekt leren tussen praktijkgemeenschappen, een complex en lastig proces. Paragraaf 6 biedt conclusies.

2. Kennis en kennisuitwisseling

Leren gaat over kennis: kennis opdoen, kennis toepassen en kennis overdragen. In een lerende organisatie kunnen medewerkers doelgericht nieuwe kennis opdoen en toepassen als veranderende omstandigheden daarom vragen. Beleidsmakers in een ministerie moeten zich bijvoorbeeld verdiepen in het institutionele kader waarbinnen andere overheden opereren en in hun belangenafwegingen als ze meer met hen samen moeten werken. Een deel van de kennis, zoals dat institutionele kader, is beschreven in wetten, regels, nota's en dergelijke. Die kennis is *gecodificeerd*. Andere kennis, zoals inzicht in belangenafwegingen van andere overheden, zit veel meer in hoofden van mensen of in normen en gebruiken die gelden binnen een organisatie. Die *taciete* kennis is niet zo maar op te zoeken op het internet, maar verspreidt zich van mens tot mens.

In een lerende organisatie gaan medewerkers niet alleen op zoek naar kennis, maar ze dragen ook kennis over. Dat gebeurt niet altijd vanzelf. Overdragen kan bijvoorbeeld lastig zijn als je elkaar moeilijk begrijpt. Overdragen kan tijd kosten, die ook aan het primaire proces besteed kan worden. Of het bezit van kennis kan statusverhogend werken, waardoor iemand die kennis liever bij zich houdt.

Voor een lerende organisatie is het dan belangrijk te weten wie welke kennis bezit en hoe deze stroomt in de organisatie. Waar liggen de belangrijkste kenniscompetenties? Hoe vindt kennisuitwisseling plaats en welke factoren kunnen die uitwisseling belemmeren en versterken? Deze paragraaf gaat daar verder op in door eerst wat dieper te kijken naar vier vormen van kennis en vervolgens na te gaan hoe deze kennis kan stromen binnen en tussen praktijkgemeenschappen in een organisatie.

Hoofddimensies

Kennis valt uiteen in vier hoofddimensies (OECD, 2000): *weten-wat*, *weten-waarom*, *weten-hoe* en *weten-wie* (zie tabel 1). *Weten-wat* staat voor feitenkennis. Hoeveel wielen heeft een auto? Hoe groot is het bruto nationaal product van Nederland? Wat betekenen de symbolen in de formule $E=mc^2$? Het laatste voorbeeld geeft aan dat *weten-wat* niet alleen triviale weetjes omvat; feitenkennis kan zeer complexe zaken betreffen. Een voorbeeld daarvan is het jargon dat een wetenschap hanteert. Het kan jaren kosten om dat eigen te maken, terwijl de kennis toch vrij toegankelijk beschikbaar is. Feitenkennis is relatief eenvoudig te codificeren, zoals blijkt uit de overvloed aan informatie op het internet. Taciete elementen komen onder andere naar voren bij ervaringsfeiten, zoals weten welke overwegingen op een bepaald moment ten grondslag gelegen hebben aan een bepaalde beslissing.

Weten-waarom ligt gaat over wat wel fundamentele of basiskennis genoemd wordt. Het betreft kennis van 'principes en bewegingswetten in de natuur, de menselijke geest en de samenleving' (OECD, 2000: 14). Er is een groot verschil tussen weten dat de symbolen in $E=mc^2$ respectievelijk staan voor energie, massa en lichtsnelheid en de theoretische achtergrond van dit verband kunnen doorgronden en uitleggen. Hetzelfde geldt voor waarnemen dat congestie toeneemt en op zoek gaan naar verklaringen voor die toename. Wetenschappelijk onderzoek vormt de grondslag van *weten-waarom*. De uitkomsten van onderzoek zijn gecodificeerd, want in de wetenschap bestaan sterke prikkels om kennis te publiceren. Om die kennis te kunnen doorgronden en toepassen is echter een aanzienlijke hoeveelheid taciete kennis nodig. *Weten-waarom* is onmisbaar voor innovaties in wetenschappelijk gefundeerde bedrijfstakken zoals chemie, elektronica of biotechnologie. Het vormt ook een bouwsteen voor beleid. Onderzoek kan helpen om aangrijpingspunten voor beleid te vinden in menselijk gedrag of kan aangeven waarom bepaalde interventies beter werken dan andere.

Tabel 1 Hoofddimensies van kennis

	Weten-Wat	Weten-Waarom	Weten-Hoe	Weten-Wie
Kennis van:	Feiten	Principes Fundamenteel	Uitvoering Vaardigheden	Personen
Gecodificeerd	****	***	•	•
Taciet	•	**	****	****

Weten-hoe hangt samen met vaardigheden, het vermogen iets te bewerkstelligen. Het kan variëren van de vaardigheden van een ingenieur die een sluis renoveert tot die van de musicus die een concert geeft. Er bestaan handleidingen, instructies en ontwerptekeningen, maar mensen dragen *weten-hoe* primair onderling over door van elkaar te leren en ervaring op te doen. *Weten-hoe* heeft dan ook een sterk taciet karakter: het is moeilijk los te maken van de persoon of de cultuur binnen een organisatie. Een topmusicus kan anderen nauwelijks tot grote muzikale prestaties brengen door schriftelijke instructie; persoonlijk contact blijkt onontbeerlijk om de vaardigheden over te dragen (OECD, 2000: 16). *Weten-hoe* verspreidt zich via netwerken tussen organisaties of personen, doordat ervaren medewerkers van organisatie wisselen of doordat organisaties worden samengevoegd.

Weten-wie betreft kennis van ‘wie wat weet en wie weet wat te doen’ (OECD, 2000: 15). *Weten-wie* is niet alleen van belang in samenwerkingsverbanden, maar ook om relevante kennis te verkrijgen. Uit netwerken is bijvoorbeeld een indruk te krijgen van de reputatie van een potentiële samenwerkingspartner. Persoonlijke relaties kunnen superieur zijn boven formele relaties om goed te communiceren en dingen gedaan te krijgen. Mensen uit een netwerk kunnen ook vaak snel het kaf van het koren scheiden en aangeven welke kennis echt belangrijk is en welke minder. Persoonlijke relaties met experts kunnen dan helpen om snel gespecialiseerde en betrouwbare informatie te vinden. Persoonlijke relaties en de sociale vaardigheden om deze relaties op te bouwen en te onderhouden zijn een element van *weten-wie*. Die kennisdimensie heeft daarmee een sterk taciet karakter.

Praktijkgemeenschappen

Kennis stroomt het best en het snelst in wat de literatuur praktijkgemeenschappen noemt (Brown & Duguid, 1998, 2000a en b). Een organisatie bestaat uit een verzameling verschillende praktijkgemeenschappen met hun eigen competenties, jargon en gebruiken. In die gemeenschappen werken mensen samen aan verwante taken. Een onderzoeksteam is een voor de hand liggend voorbeeld, maar ook een groep onderhoudsmonteurs of een groep beleidsmedewerkers in een ministerie kunnen een dergelijke gemeenschap vormen.

Vanuit een gedeelde praktijkervaring ontstaat binnen een praktijkgemeenschap een collectieve kennisbasis. Daarbinnen spelen alle hoofddimensies van kennis een rol, al verschilt het accent tussen praktijkgemeenschappen. Bij monteurs zal het accent liggen op *weten-hoe*. Onderzoekers zoeken naar *weten-waarom*. Vertegenwoordigers zullen *weten-wie* hoog in het vaandel hebben staan. Praktijkgemeenschappen hebben hun specifieke kenniscompetenties, waarbinnen bepaalde kennisdimensies primair van belang zijn. Die competenties maken deel uit van de identiteit van een praktijkgemeenschap en bepalen mede de effectiviteit ervan.

Kennis stroomt snel in een praktijkgemeenschap, zeker als die gemeenschap onderling hecht verbonden is.² Mensen in zo’n gemeenschap gaan frequent met elkaar om, spreken dezelfde taal, werken aan verwante vraagstukken, zijn op de hoogte van elkaars reputatie en hebben onderling sociale banden. Daardoor wisselen ze relatief eenvoudig kennis uit en dragen ze vooral taciete kennis onderling over.

² Sterk, gesloten sociaal kapitaal kenmerkt een dergelijke praktijkgemeenschap. Voor meer achtergronden zie Gelauff (2002).

Kennisstromen in praktijkgemeenschappen overschrijden ook relatief gemakkelijk de grenzen van organisaties. Doordat ze verwante taken verrichten in een verwante omgeving, kunnen beleidsmedewerkers van het ene departement gemakkelijk contact leggen met beleidsmedewerkers van een ander departement en ervaringen met hen uitwisselen. Een ingenieur bij Rijkswaterstaat communiceert gemakkelijk met een technicus van een aannemer over een technisch probleem dat zich voordoet bij een waterbouwkundig project. Onderzoekers bij publieke kennisinstellingen werken regelmatig samen met wetenschappers bij universiteiten. Leden van praktijkgemeenschappen maken deel uit van informele netwerken van gelijkgezinden en wisselen zo kennis uit.

Een hechte praktijkgemeenschap kan echter in zichzelf gekeerd raken. Dan stroomt kennis nog wel in die gemeenschap, maar niet meer naar leden van andere praktijkgemeenschappen in de organisatie. Signalen van anderen dringen niet langer door, waardoor innovatie opdroogt en groepsleden voor de hand liggende aanwijzingen niet herkennen of zelfs ontkennen. Hechte groepen onderzoekers interesseren zich dan bijvoorbeeld alleen voor de wetenschappelijke of technische aspecten van hun werk, en laten zich weinig gelegen liggen aan signalen van beleidsmedewerkers dat het onderzoek ook nog ergens relevant voor moet zijn. Of managers zonder enige technische kennis communiceren onvoldoende met technici, stellen onmogelijke eisen aan hen of beloven naar buiten toe meer dan technici ooit waar kunnen maken. Competenties veranderen dan in rigiditeiten. Prikkel van buiten kunnen dit soms doorbreken. Als in een bedrijf marktaandeel dalen en winsten onder druk komen, groeit het besef dat veranderingen moeten plaatsvinden. Hetzelfde geldt als een departement in de politiek of publiciteit zwaar onder vuur komt te liggen. De signalen van buiten worden zo luid dat men wel moet luisteren. Op dat moment de bakens te verzetten is echter vaak zeer kostbaar. Tijdig attent zijn op open relaties met andere praktijkgemeenschappen, ontvankelijk zijn voor signalen van buiten en tegenspraak organiseren, misschien juist vanuit andere praktijkgemeenschappen, kunnen onheil voorkomen. Rijkswaterstaat, als regionaal wijd vertakte uitvoeringsorganisatie, kan hier bijvoorbeeld een waardevolle rol spelen als ogen en oren van beleid (zie paragraaf 5).

3. Kenniscompetenties in een beleidsomgeving

Binnen en rondom een departement bestaan vier belangrijke praktijkgemeenschappen: beleid, uitvoering, kennisorganisaties en inspectie. Dit essay richt zich op de eerste drie.³ Elk van deze praktijkgemeenschappen blinkt uit in specifieke kennisdimensies: hun kenniscompetenties. Om de loper uit te leggen naar de lerende beleidsorganisatie beschrijft deze paragraaf de kenniscompetenties van de drie gemeenschappen. Waar ligt hun kracht? Waar ligt hun valkuil?

Uitgangspunt bij de analyse van de kenniscompetenties is een beleidsmaatregel die dient om een bepaald beleidsdoel te bereiken (zie tabel 2). Vaak heeft dat te maken met het gedag van actoren in de samenleving. Beleid wil bijvoorbeeld congestie tegengaan door mensen ertoe te bewegen buiten de spijtstijden naar hun werk te gaan. Om een gewenste gedragsreactie te verkrijgen is niet alleen het ontwerp maar ook de implementatie van een beleidsmaatregel cruciaal. De weg van ontwerp naar doel gaat dan via implementatie en gedrag.

³ Door de beperkte voorbereidingstijd tot het KiM-symposium was het niet mogelijk leerprocessen binnen de inspectie en tussen de inspectie en andere praktijkgemeenschappen te analyseren.

Tabel 2 Oriëntatie op aspecten van een beleidsmaatregel en kenniscompetenties (◇ = valkuil)

	Beleid	Uitvoering	Kennisorganisaties
Beleidsmaatregel			
Ontwerp	×	×	×
Implementatie	×	×	◇
Gedrag	◇		×
Doel	×	◇	
Kenniscompetenties			
Weten-wie: stakeholders, draagvlak	×		
Weten-hoe: vormgeving	×	×	×
Weten-wat: feiten, data		×	×
Weten-waarom: systeem, interacties			×

Weten-hoe en *weten-wie* vormen de twee primaire kenniscompetenties van beleid (kolom 2, tabel 2). Beleid weet hoe een beleidsmaatregel vorm te geven, van de nota met de eerste contouren tot de juridische uitwerking naar wet- of regelgeving, een stimuleringsregeling, enzovoort. De tweede kenniscompetentie van beleid, *weten-wie*, gaat over draagvlak creëren voor een bepaalde beleidsmaatregel en overleg met stakeholders. Allereerst is dat binnen de Rijksoverheid, waar vertegenwoordigers van diverse betrokken beleidsterreinen vaak in interdepartementaal overleg tot een gedeeld beeld komen. In toenemende mate komen daar ook andere overheden en maatschappelijke actoren bij.

Weten-hoe staat centraal bij uitvoeringsorganisaties (kolom 3, tabel 2). Voor IenM is Rijkswaterstaat de voornaamste uitvoeringsorganisatie.⁴ Recentelijk heeft Rijkswaterstaat haar kennis geordend in zeventien kennisvelden, met elk een aantal subvelden (Rijkswaterstaat, 2015). Voorbeelden zijn Waterbeheer, Wegverkeer, Robuuste netwerken, Bouw en onderhoudstechnologie, Juridisch, Inkoop. Op al die gebieden speelt de hoe-vraag: bij verkeersmanagement, bescherming tegen water, opdrachtverlening aan private partijen bij grote investeringsprojecten, enzovoort. In de praktijk doen uitvoeringsorganisaties bovendien veel feitenkennis (*weten-wat*) op, waar het beleid zijn voordeel mee kan doen en dat de uitvoeringsorganisaties ook zelf benutten.

Beleid ontleent feitenkennis (*weten-wat*) en fundamentele kennis (*weten-waarom*) vaak aan onderzoeksinstellingen uit de kennisinfrastructuur rondom het departement (kolom 4, tabel 2). De kennisorganisaties voeden beleid met inzichten over de omvang van een bepaald fenomeen waarin het beleid interesse heeft. Wat is de huidige CO₂-uitstoot van het wegverkeer of hoeveel mensen fietsen naar hun werk? Om beleid effectief vorm te kunnen geven is daarnaast vaak kennis nodig over de invloed van een maatregel op gedrag. Daarvoor is fundamentele kennis nodig over de manier waarop bepaalde processen werken in de samenleving. Hoe gevoelig zijn automobilisten voor maatregelen om hen uit de spits te krijgen? Waarom scheiden mensen wel of niet hun afval? Dat *weten-waarom* behoort tot de kern van de kenniscompetenties van kennisorganisaties

Naast beleid verkrijgen ook uitvoeringsorganisaties fundamentele kennis (*weten-waarom*) en technologische kennis (*weten-hoe*) van kennisorganisaties. Rijkswaterstaat koopt veel kennis in. Instituten zoals Deltares doen onderzoek naar dijkhoogten, vormgeving van kunstwerken zoals sluizen en waterlopen. Private consultants onderhouden en verbeteren verkeersmodellen. Kennisorganisaties zijn dan ook niet

⁴ Rijkswaterstaat is meer dan een uitvoeringsorganisatie. Rijkswaterstaat levert ook beleidsondersteuning en heeft onder andere via hoogleraarschappen van topexperts wortels in de wetenschap. Dit stuk focust op de uitvoeringstaak.

alleen publieke instellingen, zoals de rijkskennisinstellingen⁵ of universiteiten en hogescholen, maar ook private bedrijven, zoals ingenieursbureaus of adviesbureaus.

Praktijkgemeenschappen dienen zich ook bewust te zijn van mogelijke valkuilen, die samenhangen met een te sterke focus op hun eigen kenniscompetenties (aangegeven in tabel 2 met het symbool ◇). De valkuil van beleid is om direct te gaan van implementatie naar doel, zonder na te gaan hoe een maatregel uitwerkt op het doel via gedrag of zonder te onderzoeken welke specifieke randvoorwaarden van belang zijn op een bepaald beleidsterrein. Dat heeft het risico dat beleid uiteindelijk niet effectief blijkt, omdat gedrag niet voldoende in beweging is te krijgen. Dat zou bijvoorbeeld het geval zijn als beleidsmaatregelen mensen wel tijdelijk uit de spits krijgen, maar niet blijvend omdat ze weer in hun oude gedrag stappen als de maatregel ophoudt.⁶ Soms kan er ook sprake zijn van wishful thinking: als we deze maatregel implementeren, zullen we vast het doel bereiken. De uitvoering loopt het risico dat de implementatie het doel wordt, en dat het uiteindelijke beleidsdoel uit zicht verdwijnt. De valkuil van kennisorganisaties is om direct van een maatregel naar gedrag te gaan en de implementatie te verwaarlozen. De devil van de effectiviteit van een beleidsmaatregel zit soms echter in het detail van de implementatie.

Valkuilen ontstaan wanneer praktijkgemeenschappen te zeer gericht zijn op hun eigen kenniscompetenties. Dat is voorstelbaar omdat kennis het gemakkelijkst stroomt binnen praktijkgemeenschappen, dus tussen beleidsmakers onderling, uitvoerders onderling en kenniswerkers onderling (zie paragraaf 2). In de valkuil ontloopt je het contact met de andere twee praktijkgemeenschappen, die juist kunnen wijzen op de risico's van het negeren van bepaalde grootheden of samenhangen. Dus om valkuilen te vermijden is het aan te raden juist de andere praktijkgemeenschappen te benutten als spiegel of denkpartner.

4. Leren binnen praktijkgemeenschappen

Leren gaat het gemakkelijkst binnen praktijkgemeenschappen. Veranderingen in de omgeving van organisaties komen dan ook primair tot uiting in de leerprocessen die praktijkgemeenschappen doormaken. Welke ontwikkelingen zetten beleidsmedewerkers ertoe aan nieuwe vaardigheden en kennis op te doen op hun kenniscompetenties? Op welke gebieden leren medewerkers in de uitvoering? Welke nieuwe vaardigheden leren medewerkers van kennisorganisaties om beter om te kunnen gaan met veranderingen om hen heen? Die vragen staan centraal in deze paragraaf.

Beleid

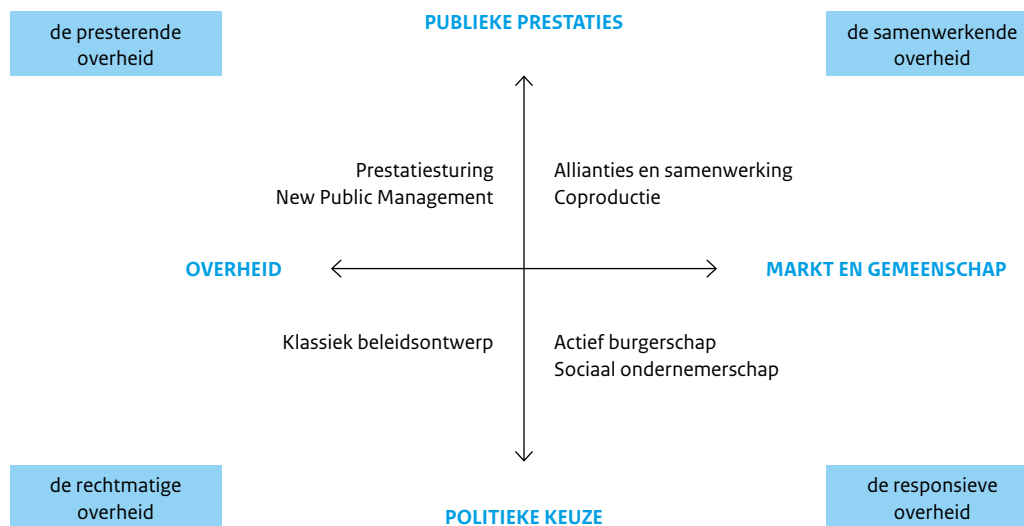
Van oudsher opereert beleid in een dynamische en in een aantal gevallen steeds meer hectische omgeving. De Koers IenM 2016-2020 constateert een toegenomen druk op het beleid vanuit politiek en samenleving. Verschillende IenM-dossiers staan sterk in de politieke en publieke belangstelling, getuige discussies over ontwikkelingen op het spoor, de positie van Schiphol of congestie. Hectiek richt beleid op korte termijn sterk op de eigen kerncompetenties: *weten-hoe* en *weten-wie*. Het is alle hens aan dek om tijdig Kamervragen te beantwoorden, Kamerdebatten voor te bereiden, het krachtenveld van mede- en tegenstanders te analyseren en informatie te verstrekken over soms buitengewoon complexe kwesties. Voor interactie met andere praktijkgemeenschappen is niet of nauwelijks tijd.

Beleid staat meer en meer in contact met de burger. In de energieke samenleving nemen burgers het initiatief om in hun leefomgeving zaken te veranderen (Van der Steen et al., 2014). Soms zet de overheid hen daartoe aan omdat die door bezuinigingen een stap terug moet doen. Ook stellen burgers beleidsvoorstellen soms stevig ter discussie. Dat vraagt een antwoord van het beleid. Beleid zit midden in het leerproces hoe daarin een goede rol te vinden. Dat vraagt om het verdiepen van *weten-wie*: omgaan met de meedenkende assertieve burger of de sterk betrokken belangengroep.

⁵ Zie www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/project/rki

⁶ Eerste evaluatieonderzoek laat hiervan een gemengd beeld zien. In sommige projecten loopt tijdens het project het aantal deelnemers terug. In andere projecten blijft het aantal spitsmijdingen constant, ook na afloop van het project, en is er dus sprake van een blijvende gedragsverandering (Meurs et al., 2015).

Figuur 1 Sturingsmodellen van de overheid (bron: Van der Steen et al., 2014)



In de relatie met de samenleving leert beleid ook over *weten-hoe*. Welke van de vier sturingsmodellen die beleid kan kiezen, is in welke context en in welke gradatie nodig (zie figuur 1 ontleend aan Van der Steen et al., 2014)? Vanuit het toenemende contact met burgers komen twee vormen van sturing naar voren: samenwerken en responsiviteit. Beleid werkt regelmatig samen met maatschappelijke groeperingen om publieke doelen te bereiken. Bovendien moet beleid in een aantal gevallen aansluiten op en participeren in initiatieven die opkomen vanuit de samenleving. De derde vorm hoort van oudsher bij de overheid. Naast samenwerken en responsiviteit staat beleid voor de opdracht daar waar nodig legitimiteit en rechtmatigheid te bewaken. De vierde vorm van sturing omvat prestaties en resultaatgerichtheid. De samenleving vraagt dat beleid effectief en efficiënt publieke goederen en diensten levert. Van der Steen et al. (2014) benadrukt dat deze vier modellen in de praktijk in verschillende gradatie voorkomen. Er is geen standaardrecept dat zegt welk model in welk geval van toepassing is. In de praktijk gaat het om mengvormen die lastige dilemma's op kunnen roepen, bijvoorbeeld wanneer rechtmatigheid en responsiviteit gaan schuren. Van der Steen et al. (2014) pleit er dan ook voor dat beleid vanuit de praktijk leert hoe om te gaan met die modellen en de dilemma's die ze oproepen, en geeft daarvoor een aantal concrete handvatten. Experimenteren is daarin een cruciale factor (zie verder paragraaf 5).

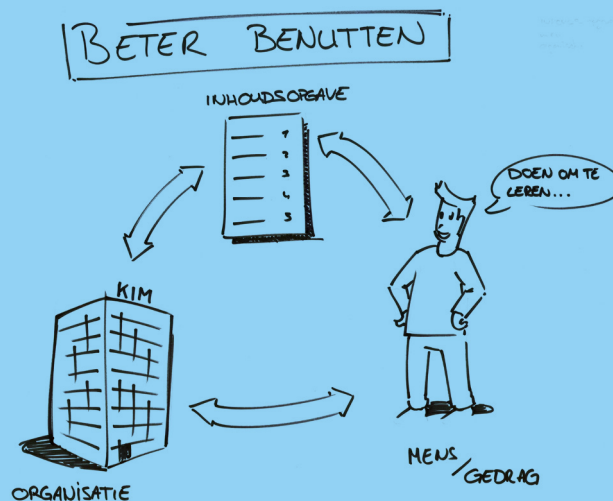
De interne organisatie is een ander belangrijk terrein waar beleid leert over *weten-hoe*. In de hiërarchische departementale structuur ligt een substantiële uitdaging om de organisatie flexibel vorm te geven en verkokering tegen te gaan. Beleid leert daartoe steeds meer te werken in programma's. Het programma Beter Benutten is een goed voorbeeld. Het heeft als doel door innovatieve oplossingen de bereikbaarheid van drukke regio's in Nederland te verbeteren (zie kader). Programma's overstijgen de grenzen tussen directoraten en directies. Programma's zijn tijdelijk, waardoor de organisatie zich flexibel weet aan te passen aan nieuwe opgaven.

Beter Benutten en lerend beleid

In toenemende mate komt beleid tot stand in een nieuwe organisatievorm: programma's. Beter Benutten is daarvan een goed voorbeeld (zie www.beterbenutten.nl). Zoals de naam zegt, werkt het programma aan maatregelen om de huidige infrastructuur beter te benutten, op de weg, het spoor en het water. Sinds 2011 heeft het programma samen met regionale overheden en het bedrijfsleven 350 maatregelen genomen. Die variëren van meer fietsenstallingen bij stations tot kortere wachttijden bij sluizen en van experimenteren met het beschikbaar stellen van e-bikes tot afspraken over werktijden die reizen buiten de spits mogelijk maken.

Het programma hanteert een innovatieve aanpak waarin de reiziger centraal staat. Vanuit een brede probleemstelling zoeken de betrokken partijen gezamenlijk naar oplossingen. Een monitoring- en evaluatie-instrumentarium meet de effectiviteit van de maatregelen.

Met Beter Benutten leert IenM op een aantal dimensies. Samenwerken met andere overheden, bedrijven en reizigers versterkt *weten-wie* op meerdere dimensies. Het brede spectrum van beleidsmaatregelen levert veel kennis op over de implementatie van beleid en daagt beleidsmakers uit vernieuwende oplossingen te zoeken (*weten-hoe*). Het monitoring- en evaluatie-instrumentarium levert inzicht op in gedragsaspecten van reizigers (*weten-waarom*) en een veelheid van gegevens over mobiliteit in de gebieden waar de projecten lopen (*weten-wat*). Tevens vergroot het de kennis over het meten en evalueren, omdat het instrumentarium gaandeweg het programma doorontwikkeld en aangescherpt wordt (*weten-waarom*). Een leerpunt op het snijvlak van het programma en de reguliere organisatie is de vraag naar de verankering van de in het programma opgedane kennis, voor andere beleidsvelden. Die vraag gaat des te meer spelen vanaf het moment dat het programma de einddatum nadert. Dat moment is nog even weg: in 2014 is besloten het programma tot en met 2017 voort te zetten.



Uitvoering

Uitvoeringsorganisaties leren voor een deel op verwante terreinen als beleid en deels op voor hen specifieke gebieden. Net als bij beleid is samenwerken met anderen ook voor Rijkswaterstaat, als dé uitvoeringsorganisatie van IenM, een belangrijk terrein waar nieuwe ontwikkelingen vragen om nieuwe benaderingswijzen. Samenwerken met regionale partners vindt steeds meer plaats bij projecten die Rijkswaterstaat ontwikkelt samen met andere overheden, zoals een ringweg in een stedelijke omgeving. Dergelijke projecten staan ook in toenemende mate in het kader van een opgave voor een heel gebied, waarin het niet alleen gaat om bereikbaarheid door infrastructuur maar ook om de integratie van bereikbaarheid met een aantal andere functies, onder andere leefbaarheid en duurzaamheid.

Toenemende samenwerking stelt de uitvoering voor de transitie van centrale sturing naar gemeenschappelijke sturing. De organisatie, doorkneed in *weten-hoe* en gewend dat helder uit te dragen naar stakeholders ('Wij weten hoe het moet.'), ontwikkelt nu samen met die stakeholders oplossingen en verplaatst zich in de positie van die stakeholders. Een voorbeeld daarvan is The Living Wall, een samen met bewoners ontwikkeld plan dat het tegengaan van geluidsoverlast bij Utrecht combineert met het verbeteren van luchtkwaliteit (Van der Steen et al., 2014). Medewerkers leren zich anders op te stellen in het contact met anderen: vertrouwen op de ander, ruimte geven en belangen afwegen. Dat is een proces dat niet van de ene op de andere dag is voltooid en waar de uitvoering nu midden in zit.

Decentralisatie met in veel gevallen een meerdimensionale opgave (bereikbaarheid, leefbaarheid en duurzaamheid) creëert meer variëteit. Regionaal verschillen situaties en kunnen ook de gewichten van afzonderlijke doelstellingen uiteenlopen. Om daar oog voor te hebben leert uitvoering minder vanuit centrale concepten te werken. Integreeren van duurzaamheidsaspecten in een bereikbaarheidsopgave gaat niet vanzelf, het vraagt medewerkers van een uitvoeringsorganisatie om duurzaamheid in projecten te integreren en daarover naar de samenleving helder te communiceren.

Als specifiek leergebied voor Rijkswaterstaat geldt procesgericht werken. Om onderlinge samenwerking te bevorderen en verkokering tussen diensten tegen te gaan is de organisatie enige tijd geleden ingericht langs zeven processen, zoals Aanleg & onderhoud, Bedrijfsvoering, Crisismanagement, Verkeer & watermanagement. Door te denken vanuit processen kijken de onderdelen van Rijkswaterstaat niet vanuit hun eigen taken, maar zien zij hun taken vanuit het organisatiebelang. Doel daarvan is de effectiviteit en de flexibiliteit van de ondersteuning te versterken.

Kennisorganisaties

Kennisorganisaties leren over hun kenniscompetenties *weten-wat* en *weten-waarom*. Dat leren betreft natuurlijk allereerst in algemene zin de aansluiting houden bij inzichten uit de wetenschap om nieuwe feitenkennis en fundamentele kennis in te kunnen brengen in beleid en uitvoering. Meer toegespitst op de beleidscontext leren kennisorganisaties over het meten en evalueren van de effectiviteit van beleid. Op het terrein van IenM speelt dat al lange tijd een belangrijke rol. Sinds het gereed komen van de Leidraad OEI in 2000 (Eijgenraam et al., 2000) worden infrastructuurprojecten, met behulp van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) geëvalueerd. Inhoudelijk is de MKBA zo ver ontwikkeld dat deze nu ook praktisch toepasbaar lijkt op veel meer beleidsterreinen dan investeringen in bereikbaarheid. De algemene MKBA-leidraad vormt daarvan de neerslag (Romijn & Renes, 2013).

Er dienen zich twee nieuwe ontwikkelingen aan die forse eisen stellen aan het leervermogen van kennisorganisaties: decentralisatie en de verschuiving naar andere beleidsinstrumenten dan investeren (Gelauff & Wortelboer, 2016). Decentralisatie brengt naast het Rijk de lokale overheden in beeld. Effectberekeningen zullen dan ook de consequenties van beleidsopties voor de lokale overheden in kaart moeten brengen en onderzoekers zullen duidelijk moeten maken hoe nationale en lokale effecten zich tot elkaar verhouden.

De verschuiving in de beleidspraktijk naar andere typen van beleidsinstrumenten en interventies stelt nieuwe uitdagingen aan beleidsevaluatie, aan het daarvoor noodzakelijke effectonderzoek en daarmee aan het leervermogen van kennisorganisaties. De verschuiving is goed zichtbaar in de instrumenten die nu centraal staan in de beleidsanalyse binnen IenM. Naast investeren zijn dat (IenM, 2014a):

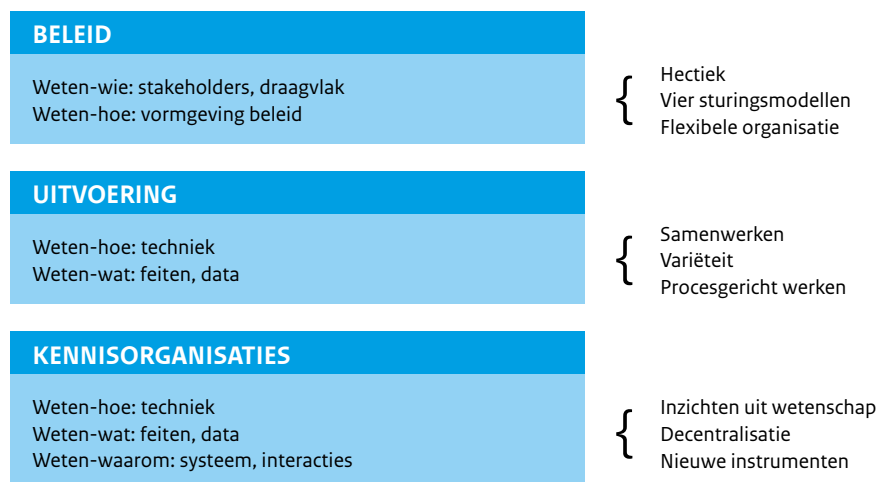
- In stand houden gaat over vervanging, renovatie en onderhoud, variërend van de aanpak van grote kunstwerken zoals de Afsluitdijk tot regulier onderhoud zoals het vernieuwen van de verharding van een wegdek. Onderhoud, vervanging en renovatie vragen om proportionaliteit bij de inzet van evaluatieonderzoek. Een uitgebreide analyse is weinig zinvol als een project technisch noodzakelijk is, qua kosten te overzien is en weinig vernieuwing met zich meebrengt.
- Innovatie is een van de lastigste onderwerpen voor evaluatie. De overheid heeft diverse mogelijkheden om innovatie te stimuleren: subsidies en kredieten, netwerken creëren van onderzoekers en mensen uit de praktijk, opleidingen en trainingen opzetten of financieren, enzovoort. Over de effectiviteit hiervan is echter nog weinig bekend.
- Informeren kost relatief weinig en kan effectief zijn als mensen hun gedrag veranderen op basis van de informatie die ze krijgen. Dat is alleen niet vanzelfsprekend. Gedragsonderzoek laat zien dat mensen vaak vast zitten aan bepaalde gewoonten. Dat geldt zeker voor hun verkeersgedrag.
- Inrichten betreft de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Daarin komen vaak diverse beleidsdoelstellingen bij elkaar. Er is dan sprake van een 'opgave' van met elkaar samenhangende investeringen in wonen, werken, bereikbaarheid, water en natuur. Dat compliceert evaluatieonderzoek aanzienlijk.

Investeringsmaatregelen in infrastructuur blijven in de toekomst van belang, naast in stand houden, innovatie, informeren en inrichten. De nieuwe Welvaart-en-Leefomgeving-scenario's (CPB/PBL, 2015, fig 4.4) laten bijvoorbeeld zien hoe de congestie na 2030 oploopt, doordat vanaf dat jaar geen rekening meer gehouden wordt met investeringsmaatregelen (het huidige Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport omvat geen maatregelen meer na 2030). De inzet van andere beleidsinstrumenten dan investeren gaat echter gepaard met aanzienlijke kennislacunes. Er bestaat beperkte kennis over de effectiviteit en efficiëntie van beleid op het gebied van innovatie, informatie verstrekken om gedrag te beïnvloeden en ruimtelijke inrichting.

Om na te gaan in hoeverre deze maatregelen effect sorteren zijn experimenten de gouden standaard (zie Expertwerkgroep effectmeting, 2012). In een sociaal experiment worden degenen waarvoor de maatregel bedoeld is (bijvoorbeeld burgers, onderzoekers, bedrijven), willekeurig verdeeld over een experimenteergroep en een controlegroep. Ook een natuurlijk experiment kan effectiviteit analyseren, bijvoorbeeld wanneer deelnemers vergeleken worden die net nog wel konden meedoen met een maatregel en anderen die net buiten de boot vielen. Dit zijn echter dure methodes die niet altijd toepasbaar zijn. Vanuit proportionaliteitsoogpunt valt te onderzoeken of andere methoden een weliswaar grovere, maar mogelijk bredere en eerder toepasbare indicatie kunnen geven over de effectiviteit van beleid anders dan investeren. Dit is een terrein waar kennisorganisaties veel leren en nog veel te leren hebben.

Al met al is er een aantal ontwikkelingen waardoor praktijkgemeenschappen zich meer richten op de eigen kenniscompetenties en daarin leren om te gaan met veranderingen (figuur 2). Sterke hectiek vraagt regelmatig alle aandacht van beleid. Daarbij komen leerprocessen over het omgaan met verschillende sturingsmodellen die de overheid kan kiezen in relatie tot de samenleving en over de meest geschikte interne organisatiemodellen om voldoende flexibiliteit te creëren. Evenals beleid leert ook de uitvoering meer samen te werken met partners van buiten de organisatie en om te gaan met de variëteit die daarbij hoort. Leren procesgericht te werken helpt om schotten tussen onderdelen te slechten. Kennisorganisaties maken de verbinding met nieuwe inzichten uit de wetenschap. Zij hebben nog veel te leren over effectiviteitsonderzoek naar deels decentraal beleid en naar beleid dat zich richt op renovatie en onderhoud, op innovatie, op informatieverstrekking om gedragsveranderingen te bewerkstelligen en op meerdimensionale opgaven bij ruimtelijke inrichting.

Figuur 2 Praktijkgemeenschappen leren op eigen kenniscompetenties



5. Leren tussen praktijkgemeenschappen

Een lerende organisatie leert niet alleen binnen praktijkgemeenschappen, maar ook tussen praktijkgemeenschappen. Op die manier kunnen kenniscompetenties van praktijkgemeenschappen elkaar aanvullen en het leervermogen van de organisatie als geheel versterken. Door zich te oriënteren op de kennisvragen vanuit kennisorganisaties kan het beleid zich bijvoorbeeld richten op de langetermijnaspecten van maatregelen, die anders buiten beeld zouden kunnen blijven met soms vervelende gevolgen. De verbinding tussen praktijkgemeenschappen helpt ook om meer te leren over de effectiviteit van beleid. Volgens de Algemene Rekenkamer (2012) werd de effectiviteit van de door IenM over de periode 2006-2010 als effectevaluatie gekwalificeerde onderzoeken in slechts 25 procent van de gevallen ook echt onderzocht.⁷ Er is dus ruimte voor verbetering. Elkaar aanvullen gaat echter niet vanzelf; allerlei belemmeringen kunnen deze leerprocessen in de weg staan, zoals verschillen in taal, cultuur of taken (zie paragraaf 2). Deze paragraaf onderzoekt de kansen en uitdagingen bij het leren tussen praktijkgemeenschappen in een beleidsomgeving. Wat kan beleid doen om te leren van kennisorganisaties en van uitvoering? Hoe kunnen kennisorganisaties hun inzichten zo goed mogelijk toerusten voor beleid en uitvoering? En hoe leren kennisorganisaties en uitvoering van elkaar? Dat gaat over de bruggen tussen beleid en kennisorganisaties, beleid en uitvoering, en uitvoering en kennisorganisaties.

Beleid en uitvoering

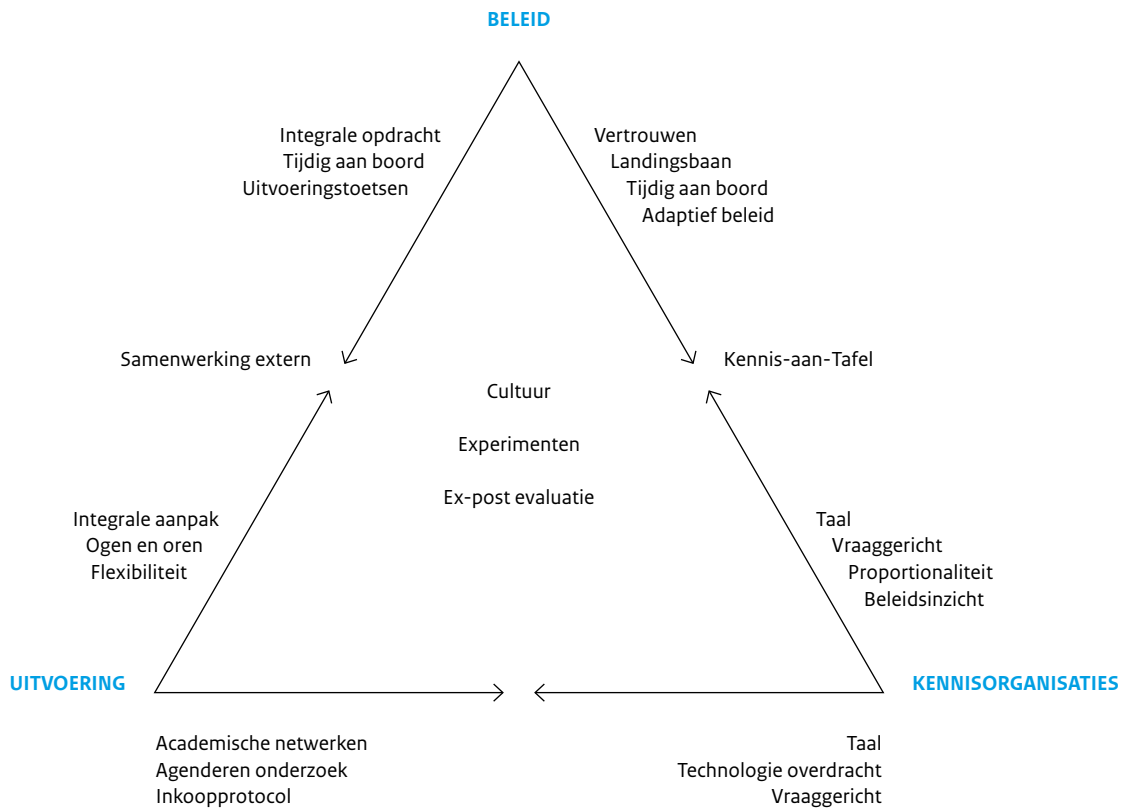
Zowel beleid als uitvoering leren op *weten-wie*: samenwerken met andere partijen binnen en buiten de overheid. Dat biedt van twee kanten kansen voor onderling leren door het delen van ervaringen met samenwerking met externe partijen. Kennisuitwisseling tussen beleid en uitvoering over relevante netwerken, sleutelfiguren, zwaar en minder zwaarwegende argumenten, gevoeligheden en gemaakte afspraken kunnen beide praktijkgemeenschappen tot voordeel strekken. Externe samenwerking staat in figuur 3 dan ook in het midden van de verbinding tussen beleid en uitvoering.

Om aan te sluiten bij een steeds meer gebiedsgerichte beleidsomgeving kan de uitvoering inzetten op een meer integrale aanpak. Hoe verschillende functies van een gebied te integreren is een van de majeure leerterreinen voor Rijkswaterstaat.

⁷ IenM was hierin geen uitzondering. Voor de hele Rijksoverheid gold dit voor 43 procent van dergelijke onderzoeken.

Dit vraagt ook iets van beleid. Beleid kan een brug slaan naar de uitvoering door meer aandacht te hebben voor integrale opdrachtverlening. Wanneer afzonderlijke directoraten-generaal (DG) primair oog hebben voor hun eigen doelstellingen, staat de uitvoering voor de opgave deze doelstellingen te integreren. Dat hoeft niet overeen te komen met de preferenties binnen het beleid. Een lastige situatie ontstaat bijvoorbeeld, als een DG de financiële middelen verschaft om een bereikbaarheidsdoelstelling te realiseren en de andere DG vanuit publiek belang duurzaamheidsaspecten bepleit, zonder daar financiële middelen aan te verbinden. Als er een afruil bestaat tussen beide doelstellingen, staat de uitvoering voor de taak een deel van de bereikbaarheidsmiddelen in te zetten voor duurzaamheid ten koste van de bereikbaarheidsdoelstelling. Integrale opdrachtverlening legt de afweging waar deze behoort, namelijk bij de opdrachtgevers. Het is dan uiteraard zeer aan te bevelen de uitvoering bij die afweging te betrekken om de afruil tussen beide doelstellingen zo scherp mogelijk in beeld te krijgen.

Figuur 3 Leren tussen praktijkgemeenschappen



De Koers IenM benadrukt de rol van Rijkswaterstaat als de ogen en oren van IenM in de regio. De uitvoeringsorganisatie heeft wijdvertakte netwerken, waardoor signalen uit de regio snel beleid kunnen bereiken. Ook kan de uitvoering snel contact leggen met voor beleid relevante personen in de regio. Flexibiliteit in de uitvoeringsorganisatie helpt om vlot te reageren op wensen vanuit beleid.

Aan de kant van beleid is het belangrijk de uitvoering tijdig te betrekken in beleidsprocessen. Dat helpt om duidelijk te maken waar die ogen en oren zich op kunnen richten. En natuurlijk om te profiteren van het brede spectrum aan *weten-hoe* van de uitvoering. Bovendien ondervindt de uitvoering de gevolgen van bepaalde wet- en regelgeving die beleid uitvaardigt. Tijdige informatie daarover en gebruik van uitvoeringstoetsen versterken de brug van beleid naar uitvoering.

Beleid en kennisorganisaties

Als reactie op personeelsreducties en een toegenomen druk vanuit de politiek en de samenleving kiest het beleid ervoor meer te leunen op externe kennisorganisaties. *Weten-wat* en *weten-waarom* moeten steeds meer van buiten komen; beleidsmedewerkers hebben nauwelijks gelegenheid zich daarin te verdiepen. Leunen op kennisorganisaties gaat echter niet vanzelf. Beleid kan een aantal dingen doen om de verbinding met kennisorganisaties te leggen (zie figuur 3 rechts, boven).

Bovenaan bij beleid staat vertrouwen, zeker waar dit gaat over effectmeting. Meten van de uitkomsten van beleid maakt kwetsbaar. Positieve uitkomsten van een evaluatie zijn welkom want ze ondersteunen het beleid. Negatieve uitkomsten zijn lastiger, hoewel het leereffect ervan wel eens flink meer zou kunnen zijn dan dat van positieve uitkomsten. Dan is het vanuit de ambtelijke en politieke leiding wezenlijk om vertrouwen uit te stralen naar beleidsmedewerkers die zich inzetten om beleid te evalueren en daarvan te leren. Zeker als een beleidstraject onder grote politieke druk staat, is er moed nodig om voor effectmeting te pleiten.

Een goede landingsbaan voor kennis en onderzoek in beleid blijft ook noodzakelijk, zeker indien beleid meer gaat leunen op kennisinstellingen. Hier speelt een parallel met de twee gezichten van Onderzoek en Ontwikkeling (O&O) in de wetenschap en het toegepast onderzoek voor bedrijven. Het is buitengewoon lastig om O&O te absorberen, zonder het ook uit te voeren (Cohen & Levinthal, 1989). Dat geldt ook voor kennis in beleid. Kennis absorberen vraagt verwantschap met kennisontwikkeling, interesse in de taal van onderzoek en de bereidheid om tijdig voor te sorteren op kennisprocessen, die trager verlopen dan beleidsprocessen. Beleidsmedewerkers met deze affiniteit zijn onmisbaar om een landingsbaan te creëren voor kennis en onderzoek.

Adaptief beleid biedt ook een mogelijkheid om vanuit beleid de verbinding met kennisorganisaties te leggen. Adaptief beleid identificeert onzekerheden en neemt deze mee in de besluitvorming. Een voorbeeld is de uitvoering van een beleidstraject in fasen. Gaandeweg kunnen dan beslissingen genomen of uitgesteld worden, afhankelijk van de wijze waarop onzekerheden zich ontwikkelen. Adaptief beleid geeft ruimte om tussentijds te leren en *weten-wat* en *weten-waarom* in te brengen. Monitoring is daarbij essentieel, om te zien welke ontwikkelingen er in de omgeving plaatsvinden en wat de gevolgen van de eerste beleidsstappen zijn.

Omgekeerd kunnen kennisorganisaties een aantal stappen zetten om de verbinding met beleid te leggen (figuur 3 rechts, onder). Onderzoekers kunnen bruggen slaan naar de taal van de beleidsmaker. Dat gaat om het verduidelijken van onderzoeksresultaten in toegankelijke taal en beelden en om het zich verplaatsen in begrippen die het beleid hanteert. Gelauff en Wortelboer (2016) illustreert bijvoorbeeld voor het onderwerp concurrentiekracht de diversiteit aan meetmogelijkheden en manieren om (deels) hetzelfde te berekenen. Daarbij worden soms dezelfde begrippen gehanteerd met een sterk verschillende betekenis. Dat kan tot verwarring bij de beleidsmaker leiden. Van onderzoekers mag verwacht worden dat zij deze begrippen uit elkaar rafelen en verduidelijken.

Relevantie is een noodzakelijke voorwaarde om de producten van kennisorganisaties aan te laten sluiten bij beleid. De onderzoeksprogrammering zal daarvoor voldoende vraaggericht moeten zijn. En proportionaliteit in het hanteren van onderzoeksmethoden kan helpen om tijdig resultaten te leveren. Dat kan onderzoekers voor lastige dilemma's stellen. Hoe in de praktijk om te gaan met de afweging om methoden geheel volgens alle regels der kunst in te zetten voor een gering aantal maatregelen versus hoe tijdig een indruk te krijgen van de effecten van een breder spectrum aan beleidsinstrumenten met een grovere aanpak?

Beleidsinzicht is wezenlijk voor kennisorganisaties om hun inzichten te laten landen in beleid. Dat raakt aan het buitengewoon complexe onderscheid tussen gelijk hebben en gelijk krijgen. Rouw (2011) laat zien dat de politiek geheel anders tegen *weten-wat* en *weten-waarom* aankijkt dan vertegenwoordigers uit de kenniswereld. Politiek benut kennis strategisch en selectief in de onderlinge strijd tussen partijen. Kennis is ook maar een van de factoren die een rol spelen bij politieke afwegingen en vaak niet de belangrijkste. Beleid als verbindende schakel heeft te maken met deze politieke werkelijkheid. Rouw stelt

dat politiek-bestuurlijke besluitvorming eerder ‘evidence influenced’ of ‘evidence aware’ is dan ‘evidence based’. Hij geeft aan dat het beperkte onderzoek dat er is, laat zien dat beleid vooral geneigd is kennis op te pikken wanneer de onderzoeksresultaten voldoen aan de volgende voorwaarden:

- niet controversieel en beleid hoeft slechts in beperkte mate te worden veranderd;
- op tijd geleverd, helder en relevant;
- robuust;
- naar voren gebracht door ‘sterke’ woordvoerders;
- implementatie is omkeerbaar.

Tegelijkertijd is het doel van kennisorganisaties om ook inzichten naar voren te brengen die wat verder gaan dan ‘niet-controversieel’ en om ontwikkelingen te signaleren die op langere termijn van belang kunnen worden voor beleid. Volgens Rouw (2011) komt dit type kennisinbreng vaak effectief over het voetlicht, wanneer deze in staat is de overtuigingen van beleidsmakers ter discussie te stellen en te veranderen. Daartoe is dialoog en overleg nodig door mensen met enerzijds een goede reputatie in het kennisveld en anderzijds een goed en realistisch inzicht in de rol van kennis in het beleidsproces. Nabijheid is dan cruciaal, zodat beleidsmedewerkers en onderzoekers elkaar kennen en snel contact kunnen hebben over vragen. Kennis-aan-tafel van het KiM is een beproefde manier om feitenkennis en fundamentele kennis dicht bij beleid te brengen en zo de verbinding te maken tussen beleid en kennisorganisaties. Kennis-aan-tafel betreft het (collegiaal) inbrengen van kennis in beleidsprocessen. Dat gebeurt op diverse manieren, zoals gesprekken, presentaties en korte notities over beschikbare kennis, het beantwoorden van ad-hocvragen, het ontsluiten van het (inter)nationale kennisnetwerk voor beleid, het ondersteunen van beleid bij de formulering van onderzoeksvragen en de uitbesteding van onderzoek, of het deelnemen in begeleidingscommissies.

Uitvoering en kennisorganisaties

Tussen uitvoering en kennisorganisaties spelen deels dezelfde zaken als tussen beleid en kennisorganisaties. Kennisorganisaties kunnen investeren in een toegankelijke taal om te communiceren met de uitvoering. Door de grotere verwantschap tussen uitvoering en kennisorganisaties, onder andere op het gebied van *weten-wat*, zal de afstand echter geringer zijn dan tussen beleid en kennisorganisaties. Die verwantschap versterkt bovendien de technologieoverdracht van kennisorganisaties naar uitvoering. De uitvoering investeert doelgericht in academische netwerken die aansluiten bij haar speerpunten. Via deze netwerken kan de uitvoering agenderend optreden bij het onderzoek door kennisorganisaties.

Vraaggestuurde kennisorganisaties zijn cruciaal om goede *weten-wat*- en *weten-waarom*-inzichten te krijgen voor de uitvoering. Dat speelt vooral voor semipublieke kennisorganisaties; marktpartijen zoals ingenieursbureaus zijn van nature vraaggericht. Voor beide partijen is een efficiënt inkoopproces belangrijk om de vraag vanuit de uitvoering doelgericht bij de juiste kennispartij te krijgen.

De drieslag: beleid, uitvoering en kennisorganisaties

De drie praktijkgemeenschappen, beleid, uitvoering en kennisorganisaties, kunnen ook gemeenschappelijk leren. In het centrum van figuur 3 staan drie gebieden waar dat in het bijzonder geldt: experimenteren, ex-postevaluatie en leercultuur.

Experimenten zijn nodig om te leren op allerlei nieuwe terreinen waarmee beleid zich steeds meer bezig houdt. Waar liggen kansen voor innovatie en hoe werken innovatiemaatregelen uit? Hoe kan informatie mensen er toe aanzetten hun gedrag te veranderen, bijvoorbeeld om beter afval te scheiden of de spits te mijden? Welke beleidsinstrumenten hebben invloed op de afweging tussen gebruik van de fiets of de auto? Uit wetenschappelijk doordachte gecontroleerde experimenten zijn causale uitspraken te ontleen over welke maatregel effectief is en welke niet. Daaraan voorafgaand ligt echter een leergebied dat misschien nog wel veel meer oplevert dan een causale effectiviteitsmeting: praktijkinzicht opbouwen. Door experimenten valt vanuit de praktijk inzicht te krijgen in de randvoorwaarden die cruciaal zijn bij de implementatie van een maatregel. Die voorwaarden komen vaak pas in beeld door gericht een aantal zaken uit te proberen. Dat vermindert de kans dat pas bij een brede uitrol van een maatregel blijkt dat sommige cruciale aspecten voor succes over het hoofd gezien zijn. De Green Deals zijn daarvan een voorbeeld (zie kader).

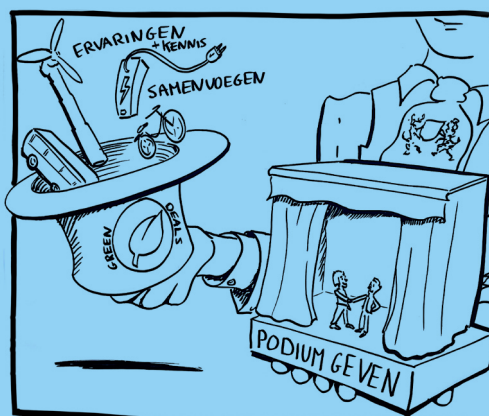
Experimenteren: Green Deals

Green deals zijn een interessant voorbeeld van experimenteren (zie www.greendeals.nl). Met dit instrument stimuleert de overheid 'groene groei'. Green Deals zijn convenanten tussen het Rijk en maatschappelijke partijen (bedrijven, maatschappelijke organisaties, medeoverheden) waarin afspraken staan over een specifiek voorstel voor de duur van drie tot vijf jaar. Er zijn er inmiddels honderden van afgesloten, waarvan ook een flink aantal op het gebied van mobiliteit, zoals de deals 'Zero emissie busvervoer', 'Zero emissie stadslogistiek', 'autodelen' en 'de fiets in het woon-werkverkeer'. De overheid is hierbij niet leidend. Er is over het algemeen geen sprake van overheidssubsidie.

Leren bij Green Deals gaat primair over wat werkt in de praktijk op verschillende kennisdimensies. Beleid bouwt netwerken op met partijen in de samenleving (*weten-wie*) en leert over daarvoor relevante sturingsmodellen (*weten-hoe*). De oorsprong van de Green Deal-aanpak ligt bij de 'energieke samenleving': het gaat om initiatieven vanuit de maatschappij. De initiatiefnemer is zelf eigenaar van de Green Deal, maakt een concreet plan, zoekt partners en brengt de initiatieven tot uitvoering. Het Rijk heeft voornamelijk een faciliterende, ondersteunende rol. Op deze dimensies ligt het leren van de Green Deals primair in kwalitatieve zaken als succesfactoren bij netwerkvorming en samenwerken, bijvoorbeeld hoe afspraken SMART te maken.

Een belangrijk tweede leerterrein omvat regels en administratieve belemmeringen die experimenten in de weg kunnen staan. De voortgangsrapportage 2011-2014 aan de Tweede Kamer (EZ, 2015) bevat een reeks concrete belemmeringen in Green Deals die door aanpassingen van wet- en regelgeving zijn weggenomen. Hier leert de overheid hoe ze haar reguleringskader meer geschikt kan maken voor innovatie.

Leren over *weten-waarom* bij Green Deals richt zich eveneens op het verzamelen van praktijkervaringen. Er zijn veelbelovende technieken die in potentie duurzaam zijn, bijvoorbeeld zero-emissievoertuigen, maar die nog niet rijp zijn voor de markt. Daar ligt het voor de hand om eerst kleinschalige experimenten op te zetten en daarna pas op te schalen. Die experimenten hebben als doel succesfactoren en randvoorwaarden te verkennen. Effectmeting komt pas in een later stadium aan de orde, mocht de overheid vanuit het publiek belang aanleiding zien bepaalde technieken gericht te stimuleren en te ondersteunen.



Alle drie praktijkgemeenschappen zijn relevant voor een geslaagd experiment, zeker als effectiviteitsmeting voorop staat. Kennisorganisaties zijn nodig om een goed experiment te ontwerpen. Kenniswerkers kunnen vanuit de literatuur scannen welke aspecten bij een bepaalde maatregel belangrijk zijn als randvoorwaarde voor succes. Om valide conclusies te trekken moeten er voldoende deelnemers zijn, moet de toewijzing aan een experimenteergroep en een controlegroep willekeurig zijn, enzovoort.

Beleid heeft twee belangrijke rollen bij experimenten. Het moet allereerst ruimte bieden om te experimenteren. Die ruimte heeft meerdere dimensies:

- tijdig kennisorganisaties aan boord halen, zodat deze voldoende gelegenheid hebben een goed experiment te ontwerpen;
- juridisch ruimte maken om vergelijkbare mensen een verschillende behandeling te geven;
- vroegtijdig gelegenheid inbouwen tot een nulmeting en later tot effectmeting.

Ten tweede kan beleid actief een regierol kiezen door gericht experimenten uit te zetten om leerprocessen te versterken. Dat speelt eens te meer op terreinen met veel onzekerheden zoals mobiliteit.

Het effect van een beleidsmaatregel hangt af van veel aspecten en de uitvoering is daarvan niet de geringste. Experimenteren verbindt daarom niet alleen beleid en onderzoek, maar ook de uitvoering. Bij experimenten die samenhangen met bereikbaarheid, zal Rijkswaterstaat al gauw een rol spelen in de praktische uitvoering. Denk bijvoorbeeld aan de inzet van drones om het verkeer te regelen bij evenementen zoals Concert at Sea. Een uitvoeringsorganisatie doet in de praktijk veel inzichten op die kunnen helpen beleidsopties te formuleren en randvoorwaarden voor succes te doordenken.

Ex-postevaluatie is een vaak onderschatte bouwsteen in een leermodel. Ex-postevaluatie heeft het stigma van verantwoording afleggen en afgerekend worden. Achteraf terugkijken op de effectiviteit van een maatregel is echter belangrijk om toekomstig beleid aan te kunnen scherpen (KiM, 2009). Alleen zo ontstaat een 'learning loop'. Met betere kennis van effecten kunnen betere maatregelen ontwikkeld en geselecteerd worden.

Daarbij gaat het niet alleen om terug te kijken wat de effecten van beleid geweest zijn. Alle drie praktijkgemeenschappen kunnen leren uit ex-postevaluatie. Kennisorganisaties leren over de toegepaste methode van ex-ante-effectmeting: had de MKBA het bij het rechte eind?, zijn de juiste kengetallen gehanteerd?. De uitvoering leert over de uitvoeringcondities die hebben bijgedragen aan de mate van succes van een project. Wederzijds leren brengt ook hier de drie praktijkgemeenschappen bij elkaar.

Tegelijkertijd leveren de ontwikkelingen die dit essay schetst, substantiële uitdagingen op voor ex-postevaluatie. Het kader over Meer Bereiken illustreert dit. Zeker als de ex-postevaluatie gericht is op de effectiviteit en efficiëntie van het project als geheel, is er nog een lange weg te gaan, wanneer diverse beleidsdoelen bij elkaar komen in een integrale aanpak en diverse partijen participeren in een project. Kleine stapjes zouden hier kunnen helpen door de evaluatie te richten op onderdelen van het project, zoals de samenwerking of de combinatie van diverse opgaven. Die kunnen in een later stadium bouwsteen zijn voor een bredere evaluatie.

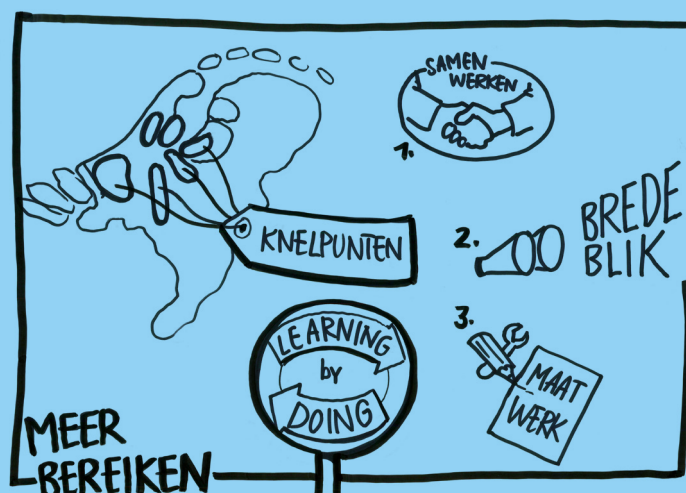
Om het draagvlak voor ex-postevaluatie te vergroten is de doelstelling om ervan te leren cruciaal. Ex post evalueren om af te rekenen roept veel weerstand op (KiM, 2009). Dat richt de schijnwerper op een *cultuur* die leren stimuleert: de factor die niet voor niets bovenaan staat in figuur 3. Daarbij horen durf om iets nieuws uit te proberen, openheid naar andere praktijkgemeenschappen en naar buiten, fouten mogen maken, positieve feedback, reflectie op eigen handelen, nieuwsgierigheid, elkaar uitdagen, vertrouwen en veiligheid. Van hoog tot laag in de organisatie zijn hieruit concrete gedragsaspecten te ontleen. De uitdaging voor de drie praktijkgemeenschappen is om hierover ervaringen uit te wisselen en van elkaar te leren hoe te bouwen aan een leercultuur die dragend is voor een lerende organisatie.

Een uitdaging voor ex-postevalueren: Meer Bereiken

Bereikbaarheidsopgaven worden tegenwoordig breder en slimmer aangepakt met meer betrokkenheid van regionale overheden en private partijen. IenM (2014b) stelt: “De nieuwe aanpak gaat uit van een diepere en waar relevant bredere analyse van de problemen, bijvoorbeeld op het gebied van bereikbaarheid en duurzaamheid. Daarbij is er meer aandacht voor samenhang en synergie met andere ruimtelijke opgaven, zoals op het gebied van woningbouw, ruimte, leefbaarheid, duurzaamheid, en natuur.” Elke opgave vraagt om maatwerk langs de lijnen van de vijf i’s (zie paragraaf 4).

Het programma Meer Bereiken ondersteunt dit proces op het gebied van samenwerken, draagvlak ontwikkelen, besluitvorming, kennis delen en communicatie (IenM, 2014b). Dit is een sprekend voorbeeld van leren vanuit beleid over *weten-wie* en *weten-hoe*.

In Meer Bereiken komt een aantal uitdagingen uit dit essay bij elkaar. Die culmineren als de ex-postevaluatie van een Meer-Bereiken-project het geestesoog passeert. Er is sprake van een brede analyse vanuit een integrale aanpak, met waar nodig maatwerk per project. De Rijksoverheid, decentrale overheden en particuliere partijen werken samen, met ieder hun eigen afwegingscriteria. Het is de vraag hoe in deze complexe samenstelling een gezamenlijke evaluatie te houden, ook als alle partijen en praktijkgemeenschappen daarin willen samenwerken en hun kennis willen delen. De weg naar een integrale ex-postevaluatie gericht op effectiviteit zal hier nog lang zijn. Wel liggen er kansen om achteraf te leren op onderdelen, zoals aspecten van samenwerking, de toegevoegde waarde van een integrale aanpak, omgaan met maatwerk, enzovoort.



6. Conclusies

Leren is veel meer dan *weten-waarom*, ofwel fundamentele kennis, binnen te halen in beleid of uitvoering. In een lerende organisatie leren alle praktijkgemeenschappen primair op hun eigen kenniscompetenties. Die kenniscompetenties zijn veelzijdig. Beleid excelleert in *weten-hoe* beleidsmaatregelen vorm te geven en *weten-wie* er cruciaal is om dingen gedaan te krijgen. Uitvoeringsorganisaties *weten-hoe* ze in de praktijk complexe projecten tot een goed resultaat kunnen brengen en *weten-wat* daar aan feitelijke informatie en data voor nodig is. Kennisorganisaties proberen te *weten-waarom* fenomenen verlopen zoals ze verlopen, te *weten-waarom* mensen bepaald gedrag vertonen, te *weten-wat* de omvang is van waargenomen ontwikkelingen en te *weten-hoe* technologie te benutten is voor de praktijk van de uitvoering.

Nieuwe ontwikkelingen stellen alle praktijkgemeenschappen voor uitdagingen om te leren op hun eigen kenniscompetenties. Beleid zoekt een nieuwe relatie met de samenleving en andere overheden in een steeds hectischer omgeving. Leren samen te werken met andere partijen en leren proces gericht te werken staan voorop in de uitvoering. Kennisorganisaties staan voor de uitdaging hun methoden te verbreden naar nieuwe vragen en nieuwe instrumenten die opkomen in de praktijk van het beleid.

Om verder uit te groeien naar een lerende organisatie is het daarnaast nodig dat praktijkgemeenschappen leren over en van elkaar. Dat roept lastige dilemma's op. Leren op eigen kenniscompetenties is vaak al moeilijk en kost al tijd genoeg. Alle praktijkgemeenschappen kunnen stappen maken om een-op-een de verbinding met elkaar te zoeken en te profiteren van elkaars inzichten. Figuur 3 brengt dit in beeld. In de veranderende omgeving zijn er bovendien drie belangrijke terreinen waar de drie praktijkgemeenschappen gezamenlijk kunnen leren: experimenteren, ex post evalueren en bouwen aan een leercultuur.

Zo krijgt een lerende organisatie gestalte, die aantoonbaar bij wil dragen aan maatschappelijke doelen, het punt op de horizon uit de koers van IenM. Van der Knaap (2006) verwoordde het mooi: "waar het om gaat is het zoeken (en vinden) van een optimale verhouding tussen dreiging en luwte, tussen verbetering en vernieuwing. Tussen meetbare indicatoren en zinvolle resultaten. Het voortdurende zoeken van die balans, dat is voor mij het kenmerk van een organisatie die leren serieus neemt".

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2012). *Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid*. Den Haag.
- Brown, J.S. & Duguid, P. (1998). Organizing Knowledge. *California Management Review*, 40(1), 90-111.
- Brown, J.S. & Duguid, P. (2000a), *The social life of information*. Boston: Harvard Business School Press.
- Brown, J.S. & Duguid, P. (2000b). Mysteries of the region: knowledge dynamics in Silicon Valley. In C.-M. Lee, W.F. Millar, M. Gong Hancock & H.S. Rowen (eds), *The Silicon Valley edge: a habitat for innovation and entrepreneurship*. Stanford University Press.
- Cohen, W.M. & Levinthal, D.H. (1989). Innovation and learning, the two faces of R&D. *The Economic Journal*, 99, 569-596.
- CPB/PBL (2015). *Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving*, Cahier Mobiliteit. Den Haag.
- Economische Zaken, Ministerie van (2015). *Voortgangsrapportage Green Deals 2011-2014*. Brief aan Tweede Kamer, 13 april 2015.
- Eigenraam, C., Koopmans, C. Tang, P. en Verster, A. (2000). *Evaluatie van infrastructuurprojecten, Leidraad voor kosten-baten analyse* (Leidraad OEI). Den Haag.
- Expertwerkgroep effectmeting (2012). *Durf te meten*, eindrapport. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Gelauff, G. (2002). Sociaal kapitaal, een onmisbaar bezit in de kenniseconomie. *Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 2002, 44-60.
- Gelauff, G. & Wortelboer, P. (2016). Het meten van effecten van investeren in bereikbaarheid: lessen voor beleid en onderzoek, *TPE Digitaal*, te verschijnen.
- Infrastructuur en Milieu, Ministerie van (2014a). *De brede bereikbaarheidsaanpak langs vijf sporen*, Maatwerk bieden door slimme oplossingen. Den Haag.
- Infrastructuur en Milieu, Ministerie van (2014b). *Meer bereiken*. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2014/09/16/meer-bereiken>.
- KiM (2009). *Na het knippen van het lint*. Den Haag.
- Knaap, P. van der (2006). Lerende overheid, intelligent beleid?. *TPC*, december 2006, 24-27.
- Meurs, H., Stelling, C. & Haaijer, R. (2015). Belonen voor spitsmijden: effecten van mobiliteitsprojecten, *Tijdschrift Vervoerswetenschap*, Jaargang 51, nummer 4, 63-86.
- OECD (2000). *Knowledge management in the learning economy: education and skills*. Paris.
- Rijkswaterstaat (2015). *Kennisboom*. Geraadpleegd via https://staticresources.rijkswaterstaat.nl/binaries/Kennisboom%20Rijkswaterstaat_tcm21-56175.pdf
- Romijn, G. & Renes, G. (2013). *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Den Haag: Centraal Planbureau / Planbureau voor de Leefomgeving.
- Rouw, R. (2011). *Gevoel voor bewijs: naar vloeiende verbindingen tussen kennis en beleid*. Den Haag: NSOB Atelierreeks.
- Steen, M. van der, Scherpenisse, J., Hajer, M., Gerwen, O-J van & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB/PBL.

Affiliatie

George Gelauff is directeur van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
george.gelauff@minienm.nl



Perspectieven op leren en mobiliteitsbeleid: in de voetsporen van Lely

Peter van der Knaap

Inleiding

Cornelis Lely geldt als de grondlegger van het moderne Nederland. En terecht. In de prachtige biografie 'Verover mij dat land' wordt goed duidelijk hoe groot zijn invloed is geweest. En nog steeds is! Waarbij vaak vergeten wordt dat Lely niet alleen voor de waterstaat, maar ook voor het wegverkeer en dus voor het mobiliteitsbeleid veel heeft betekend.

Kenmerkend was zijn dadendrang toen hij in 1913 minister van Waterstaat werd (voor de derde keer trouwens). Binnen een paar weken had hij een wegenplan gemaakt om het autoverkeer in goede banen te leiden. Het vormt nog steeds de basis voor ons wegennet.

Maar veel eerder al, in 1899 – de auto was nog maar net uitgevonden – liet Lely zich gelden. Zo liet hij onderzoek doen naar de voordelen van vervoer met 'een automobile' ten opzichte van dat per stoomtram en trekschuit. Ook liet hij experimenten toe om ervan te kunnen leren. Zo vond hij het – ondanks protesten – goed dat de Franse automobiellindustrie een race organiseerde van Parijs naar Amsterdam om de voordelen en de snelheid van de nieuwe uitvinding te demonstreren. Nederland als proeftuin: we horen het vaker. Anno 2015 met hoogwaardige techniek en zelfrijdende voertuigen.

Cornelis Lely (1854-1929) zag als geen ander in dat kennis, visie en een open houding tegenover innovaties de basis vormen voor goed beleid. Hij trok er geld voor uit, liet berekeningen opstellen en onderzoek doen. En niet alleen bij zijn beroemde strijd tegen het water. Ook in zijn mobiliteitsbeleid was hij leergierig. De eerste verharde fietspaden? Lely! Minimumbreedtes van rijbanen? Lely! Snelverkeer apart organiseren van langzaam verkeer op afzonderlijke rijwiel- en voetpaden? Inderdaad: Lely. Om met de Amerikaanse filosoof Jack Daniels te spreken: "nothing changes, really...".

Kennis en leren: gouden concepten als thema voor het KIM-symposium 2015

Kennis en waterbeleid, maar ook kennis en mobiliteitsbeleid zijn in ons land dus gelukkig oude en goede bekenden van elkaar. Ook na de tijd van Lely. Denk maar aan de OEI-leidraad voor het in kaart brengen van de maatschappelijke kosten en baten van infrastructuur. Kennis en leren zijn het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW), het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), en dus ook het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), op het lijf geschreven.

Lely liet zien dat politici soms eigenwijs zijn. Dat is niet erg. Gelukkig maar, zou ik bijna zeggen. Als er maar tegenwicht is. De woorden bij de instelling van het KiM spreken wat dat betreft boekdelen: er was "behoefte bij het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat aan systematische en goed onderbouwde analyses en verkenningen over mobiliteitsbeleid die niet door de politieke waan van de dag worden gedreven".

Daar zit geen woord Spaans bij. Maar de missie is nog steeds duidelijk: de kennisbasis voor het mobiliteitsbeleid versterken en verbreden en zo de kwaliteit van het mobiliteitsbeleid vergroten. Het gaat het KiM om 'evidence-based policy': beleidskeuzen baseren op relevante feiten, gedegen analyses en betrouwbare inschattingen van risico's ontleend aan (inter)nationaal beschikbare kennis. Lely zou tevreden zijn, denk ik toch.

Hoewel sommige dingen niet lijken te veranderen, is het toch goed dat zeker te willen weten. Het is dan ook niet raar dat het KiM-symposium 2015 in het teken staat van leren en de lerende organisatie. Want alleen continu leren houdt kennis geldig. En dus moet het KiM een lerende organisatie zijn. Niet alleen het KiM vindt leren en kennismangement trouwens belangrijk. De overheid investeert vele miljoenen in haar 'leerklimaat'. Na de eeuwwisseling wijdt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zelfs een officieel rapport aan de lerende overheid. Het wordt bijzonder goed ontvangen. Er zijn dan ook weinig begrippen die op zoveel instemming mogen rekenen. Wildavsky zei het al: "Learning is a golden concept. Everyone is for it!".

Een ‘lerende overheid’

Leren is heel natuurlijk voor mensen. Of het nu is uit:

- nieuwsgierigheid (“Wist u dat honden zo goed kunnen ruiken omdat de oppervlakte van hun slijmvlies net zo groot is als de oppervlakte van hun vacht?”);
- gemak (“Als je door mul zand loopt, kun je het beste in de kuiltjes stappen – dat loopt makkelijker”); of
- lijfsbehoud (“We hebben nu drie patrouilles verloren aan mijnen op een besneeuwde weg, laten we die voortaan maar mijden”), mensen leren hun hele leven.



Veel van dat leren gaat spontaan, zonder dat je er ogenschijnlijk iets voor hoeft te doen. Maar in organisaties, zoals een overheid, vindt leren vaak ook georganiseerd plaats. Dat is op zich goed: ieder zijn vak en goed beleid maken en uitvoeren is teamwork. We kunnen leren van georganiseerde feedback. We leren van de mobiliteitsconcepten die we ontwikkelen en we leren van elkaar. Maar er zijn ook valkuilen. Daarover gaat deze bijdrage.

Dat ‘leren’ bij de overheid populair is, zeker in combinatie met kennis en beleid, is niet vreemd: overheid en beleid zijn beide 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 de doelstellingen van beleid en de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd, te *verbeteren*.

Een lerende overheid valt zo te omschrijven als een nieuwsgierige overheid die met succes kennis verworft, en die kennis vervolgens benut om beleid en uitvoering van beleid te verbeteren. Zo’n lerende overheid streeft naar het voeren van verantwoord en ‘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.

Niveaus van beleidsgericht leren: dingen beter doen en betere dingen doen

Bij beleidsgericht leren staat steeds de pijnlijk eenvoudige vraag centraal: wat, gegeven een probleem of een doel, is het beste dat de overheid moet doen? Hoe kan zij die dingen zo goed mogelijk doen? En onder welke voorwaarden zal dat het gewenste resultaat opleveren? En bij het beoordelen van die leerprocessen stellen we vragen als: doet de overheid nog steeds de goede dingen? Kan de uitvoering beter en zijn we er dan of moet het helemaal anders? Bijsturen of het roer om?

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 fundamentele 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 fundamentele gaat het dan om de efficiëntie en de effectiviteit van instrumenten.

Waarbij natuurlijk geldt, dat het antwoord op de vraag in welke mate overheidsbeleid het gewenste resultaat heeft opgeleverd, aanleiding kan 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. Ik denk hierbij altijd aan het eindeloos ophogen van dijken, maar daarover later meer.

Vier perspectieven op leren

Het omgaan met nieuwe informatie, het verbeteren van bestaande kennis en het ontwikkelen van nieuwe inzichten staat centraal in veel theorieën over leren. Een viertal perspectieven is van grote invloed geweest op het denken over leren in organisaties:

1. systeemleren: op basis van doelen en terugkoppeling;
2. cognitief leren: op basis van schematische ordening;
3. sociaal leren: door middel van interactie;
4. getemde versus ongetemde problemen: leren op basis van 'analyse en instructie' versus leren op basis van 'variëteit en selectie'.

Perspectief 1: Leren als een systeem op basis van doelen en terugkoppeling

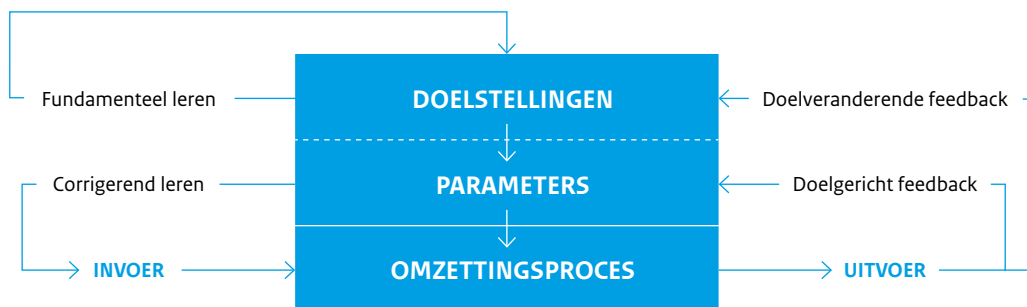
Het leren door systemen – 'cybernetisch leren' – stoelt op twee principes: de uitwisseling van informatie tussen een systeem en zijn omgeving enerzijds, en het 'zelfcorrigerend' of 'zelfsturend' vermogen van systemen anderzijds. Een voorbeeld van zo'n systeem is een thermostaat. Stel, een cv-systeem 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 lerend systeem is in staat om terugkoppeling (*feedback*) 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 doelstellingen en terugkoppeling. Voorbeelden uit de beleidspraktijk zijn er te over, zeker in het mobiliteitsbeleid: cijfers over congestie, voertuigverliesuren, verkeersslachtoffers, het aantal snorscooters of elektrisch aangedreven auto's, enzovoort. Het KiM weet er raad mee.

Feedbackinformatie 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 de grondleggers van het denken over de lerende organisatie, Chris Argyris en Donald 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".

Het verschil tussen eerste-orde- en tweede-orde-leren 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 tot het ontdekken van nieuwe mogelijkheden.

Figuur 1 Corrigerend en fundamenteel leren



Ondanks het verschil tussen beide leerniveaus vervult het principe van feedbackinformatie min of meer dezelfde rol: het informeren van het systeem over de doelmatigheid en doeltreffendheid van functioneren. Het kan overigens dezelfde feedbackinformatie 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. Integendeel: perfect uitgevoerd maar op verkeerde assumpties gestoeld beleid zal immers weinig effecten sorteren.

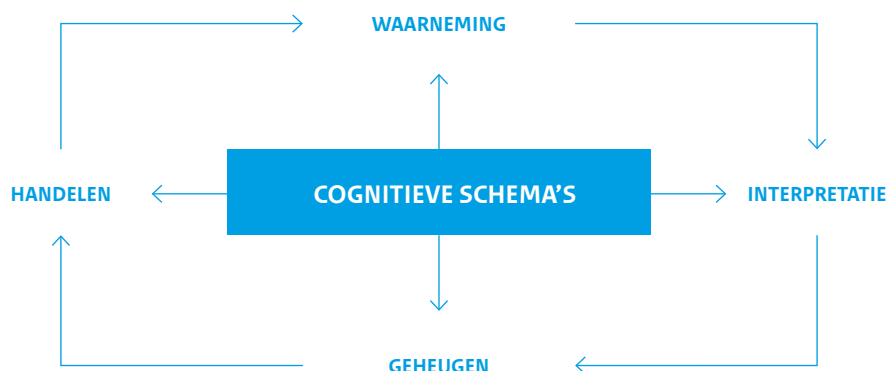
Het is precies hier dat een kennisorganisatie als het KiM een belangrijke rol heeft: beleidsmakers een spiegel voorhouden, zowel voorafgaand aan nieuwe maatregelen als achteraf. En, indien nodig, dat spiegelbeeld, al dan niet voorzien van kanttekeningen, actief terugkoppelen. Een rol die Cornelis Lely, zeker in zijn laatste jaren als 'elder statesman', overigens met verve speelde. En het KiM ook, getuige de vraag eind 2015 of het fietsbeleid 'nog wel in de juiste versnelling zit'.

Perspectief 2: Cognitief leren op schema's

Cognitieve psychologie richt zich op het menselijke vermogen om kennis te ontwikkelen en te denken. Om te leren en te vergeten. Uitzonderingen als Lely daargelaten, is het vermogen van ons brein om informatie te verwerken beperkt. Daarom moeten de vele externe indrukken die we dagelijks opdoen worden geordend. Het brein ontwikkelt om die reden noties over regelmatigigheden en causale verbanden tussen gebeurtenissen of verschijnselen. Kort samengevat: als *a*, dan *b*. Of: als we *x* willen, moeten we dan niet *y*?

Deze wetmatigheden worden in de cognitieve psychologie aangeduid als *schema's*: mentale concepten die kennis en ervaring samenvatten in praktisch toepasbare kennis. Achter veel zelfstandig naamwoorden zit zo'n stukje georganiseerde kennis (auto, fiets, zondagsrijder, ongeluk, Afsluitdijk). Specifiek voor het mobiliteitsbeleid kunnen we denken aan een fenomeen als 'spookfile', een activiteit als 'ritsen' of beleidsconcepten als 'Beter Benutten', 'Meer Bereiken', 'Anders betalen voor mobiliteit' of 'Connected Mobility'. Ik ken weinig beleidsterreinen waar dit taalspel zo goed en met kennelijk plezier gespeeld wordt.

Figuur 2 Cognitief functioneren



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 waar door een bril van bestaande kennis en ervaringen, 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.

Vanuit een cognitief perspectief beschouwd behelst leren het ontwikkelen en perfectioneren van schematisch geordende kennis. Ook hier kan een leerproces worden voorgesteld als een cyclus. Na interpretatie van externe stimuli (bijvoorbeeld 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). Lely zou wederom tevreden zijn.

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 verklaringsspatroon 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. Zeker aan het begin. Het kan – en dat is positief – ertoe leiden dat mensen hun bestaande kennis gaan overdenken. Door middel van reflectie op – wat een chique woord is voor nadenken over – overtuigingen en (voor)oordelen wordt iemand zich bewust van de beperkte geldigheid van opvattingen en oplossingen. In plaats van hogere dijken wordt de oplossing voor overstromingen gezocht in meer ruimte voor de rivier. (Wat Lely ervan zou vinden? Hij zou zich laten overtuigen, denk ik toch.)

Leren is zo het bereiken van een veranderd, beter begrip van de wereld en het nemen van actie die tot een beter resultaat leidt. Maar: cognitieve dissonantie kan er ook toe leiden dat we de informatie niet willen horen of een redenering verzinnen waardoor we toch kunnen vasthouden aan onze bestaande denkbeelden. De struisvogel steekt zijn kop in het zand en blijft tot in het oneindige de dijken verhogen.

Perspectief 3: sociaal leren door middel van interactie

In ons – professionele – leven vinden de ontwikkeling en de toepassing van kennis hoofdzakelijk plaats in de sociale context van organisaties. 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. In gewoon Nederlands: we hebben vaak aan een half woord genoeg.

Taal is tegelijkertijd een dubbelzinnig medium: communiceren is soms een spel tegen onbegrip en verwarring. Vaak bestaan daarbij verschillen van inzicht of begrip (zeker als we Engelse labels op ingewikkelde concepten plakken, maar dit terzijde). Communicatie brengt met zich mee dat individuele kennis en overtuigingen worden bevestigd of juist actief worden uitgedaagd. Sociaal-psychologen 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’. (Nogal logisch, eigenlijk: als je altijd gelijk wilt hebben, praat met je hond. Of kat.)

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 soms *defensieve routines*: mechanismen waardoor verschillen van inzicht of mening worden verdoezeld of toegedekt. Bijvoorbeeld door het er niet meer over te hebben. Leren kan door dergelijke defensieve routines geblokkeerd raken. Mensen zien af van het uiten van kritiek of zelfs het louter delen van informatie. Verschillen van inzicht raken verborgen onder een soort deken van wederzijdse voorzichtigheid en censuur.

Deze deken is een groot en inherent risico voor iedere organisatie die opgericht is om kennis in beleidsprocessen in te brengen. Of die met evaluatieonderzoek moet terug koppelen over het succes (of falen) van beleid. Wie aan zo’n deken meewerkt, geeft daarmee aan geen vertrouwen te hebben in het publiekelijk bekritisieren van bestaande kennis, opvattingen of werkwijzen. Je kruipt in je schulp.

Het moge duidelijk zijn dat het opsporen en corrigeren van fouten hierdoor niet bevordert (=belemmerd) wordt. Denkbeelden worden niet langer uitgedaagd, de kans dat er sociaal wordt geleerd neemt af. Een lerende organisatie, zeker een als het KIM die het fraaie concept ‘kennis aan tafel’ heeft uitgevonden, zal zich hiervan bewust zijn. Lely was dat ook: hij investeerde niet alleen in kennis, maar ook in vertrouwen. Maar ook de Ronde Tafel van koning Arthur is niet voor niets rond: elke inbreng mocht gehoord worden.



Ronde tafel van Koning Arthur

Perspectief 4: Getemde versus ongetemde problemen: leren op basis van analyse en instructie versus leren op basis van variëteit en selectie

Ingewikkelde en steeds weer nieuwe problemen zijn endemisch voor de overheid. Daarbij geldt dat op het moment dat nieuwe problemen zich aandienen het vaak nog niet duidelijk wat precies de oorzaak van het probleem is, welke behandeling mogelijk is en op welke manier die het beste kan plaatsvinden. Klimaatverandering, het risico van nieuwe epidemieën en de veiligheidsrisico's van voertuigen die veel ondersteuning bieden aan de bestuurder, zijn voorbeelden.

In cognitief opzicht tasten overheidsbestuurders in veel opzichten in het duister, stelt Van Gunsteren in het WRR-rapport. Hij 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. De WRR 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. Maar als een probleem ongekend en ongetemd is, zo stelt Van Gunsteren, dan bestaat het risico dat de plank misgeslagen wordt. Waar onderzoek, analyse en kennis leiden tot het temmen van een probleem, kun je vooruit, maar anders raak je al snel op een verkeerde weg en is het moeilijk om bij te sturen.

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. Op basis van meestal rationele argumenten (dat dan weer wel).

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 haar eigen ambtenaren en kennisinstellingen. Tegelijkertijd ziet zo'n overheid de politiek-bestuurlijke praktijk niet als een probleem *an sich*, maar als systeem waarvan de variëteit en de 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.

Leren in het mobiliteitsbeleid anno nu

Tot zover de vier perspectieven op leren. Welke conclusies zijn er nu te trekken over de mogelijkheden en de barrières om te leren in het mobiliteitsbeleid? In welke voetsporen van Lely kunnen we treden?

Op de eerste plaats: net als in de tijd van Lely kenmerkt het mobiliteitsbeleid zich door een sterke mate van meetbaarheid en maakbaarheid. We moeten van A naar B en willen dat snel, efficiënt, duurzaam, veilig en comfortabel. Tegelijkertijd is er nog altijd veel beweging en innovatie. Waar Cornelis Lely, inmiddels op leeftijd, vol vuur was over de voordelen van vliegtuigen, heerst er nu eenzelfde bevlogenheid bij zelfrijdende voertuigen.

Tegelijkertijd is – en dat is bijna een open deur – de wereld en ook Nederland wel ingewikkelder geworden en gaan veranderingen steeds sneller. De maatschappij en politiek zitten vol dynamiek en worden geteisterd door steeds complexere problemen waarbij veel belangen tellen. De termijn waarop infrastructurele plannen gerealiseerd kunnen worden, is lang. Financiële middelen staan onder druk. Al met al stelt dit extra hoge eisen aan de leerprocessen binnen het mobiliteitsbeleid. Je zou bijna zeggen: die Lely had het maar mooi makkelijk.

Gelukkig is het vermogen om gegevens te verzamelen en te analyseren anno 2015 vele malen groter dan in 1900. Wanneer we rekening houden met bekende 'leerproblemen' in maar ook tussen organisaties, dan kunnen we veel. Over welke leerproblemen hebben we het dan? Op basis van de vier perspectieven zie ik minimaal de volgende:

- onduidelijkheid over de bedoeling: spreken we dezelfde taal? Streven we dezelfde doelen na?
- het ontbreken van feedback: we voeren beleid, nemen maatregelen, maar horen en zien niets terug over de effecten;
- we doen niets of sturen louter bij terwijl innovatie of 'het roer omgooien' vereist is (het voorbeeld van de steeds hogere dijken);
- we staan onduidelijkheid toe over de bandbreedte van de gewenste uitkomsten van het leerproces: wat zijn we bereid los te laten, welke waarden zijn juist 'heilig'?
- we zijn ons niet bewust van cognitieve blindheid of selectieve perceptie (risico van risicomanagement, van 'framen', van doelstellingen en van definities en prestatie-indicatoren);
- we staan toe dat er defensieve routines, groepsdenken ontstaat en blijft bestaan;
- we vinden het niet erg dat onduidelijk is wie uiteindelijk waarvoor verantwoordelijk is.

Een hele lijst, die zich laat lezen als een receptuur voor een hardleerse overheid die minder intelligent beleid voert. Maar als je het omdraait, kan de lijst ook helpen het tegendeel te bereiken: een overheid die zich bewust is van hoe er geleerd wordt, die durft terug te keren op haar schreden als beleid niet werkt, die succesvolle experimenten uitbouwt tot succesvol beleid.

En dat alles is anno 2015 anders dan honderd jaar geleden, toen superieure technische kennis vaak volstond. Dat geldt nu alleen nog voor 'getemde problemen' (en ook die hebben de neiging om als een Houdini te ontsnappen). Als het WRR-leerstuk over ongetemde problemen ons iets leert, dan is het dat er behoefte is aan een alternatieve benadering, waarbij het vermogen van overheden om op deze dynamiek en complexiteit in te spelen centraal staat.

Zo'n benadering biedt leren, beleidsgericht leren. En daarin schuilt ook de waarde van het Kennisinstituut voor het Mobiliteitsbeleid: naast superieure kennis en tegenwicht voor de waan van de dag, kan het KiM spiegelen en zo leerproblemen helpen voorkomen. Als het KiM scherp vasthoudt aan de normatieve missie en bewust omgaat met de 'leeropdracht', kan het helpen de juiste leerreceptuur te kiezen. Daar is het mobiliteitsbeleid mee gebaat.

Tabel 1 Mogelijke leerfuncties van beleidsevaluatie en beleidsadviesing

Cybernetisch leren	Het voorzien in betrouwbare feedback-informatie op basis waarvan correctie mogelijk is.
Sociaal-cognitief leren	Het voorzien in een uitdagende stimulus-configuratie die tot reflectie aanzet en tot fundamenteel 'leren van evaluatie en adviesing' kan leiden.
Sociaal-collectief leren	Het voorzien in 'opbouwende' communicatie, waarbij beleidsmakers in een beleidsgerichte dialoog 'met evaluatoren en adviseurs'.

Affiliatie

Peter van der Knaap is directeur-bestuurder van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV). Daarnaast is hij voorzitter van toezicht- en evaluatie vereniging Vide.
peter.van.der.knaap@swov.nl

Colofon

Dit is een uitgave van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu
April 2016

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

ISBN/EAN

978-90-8902-144-1

KiM-16-A03

Auteurs

George Gelauff

Peter van der Knaap

Vormgeving en opmaak

VormVijf, Den Haag

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

Postbus 20901

2500 EX Den Haag

Telefoon: 070 456 19 65

Fax: 070 456 75 76

Website: www.kimnet.nl

E-mail: info@kimnet.nl

Publicaties van het KiM zijn als PDF te downloaden van onze website www.kimnet.nl.

U kunt natuurlijk ook altijd contact opnemen met één van onze medewerkers.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen onder vermelding van het KiM als bron.



Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) maakt analyses van mobiliteit die doorwerken in het beleid. Als zelfstandig instituut binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) maakt het KiM strategische verkenningen en beleidsanalyses. De inhoud van de publicaties van het KiM behoeft niet het standpunt van de minister en/ of de staatssecretaris van IenM weer te geven.



Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Dit is een uitgave van het

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Postbus 20901 | 2500 ex Den Haag
www.rijksoverheid.nl/ienm

www.kimnet.nl

ISBN/EAN: 978-90-8902-144-1

April 2016 | KiM-16-A03