

## Gaat leren samen met presteren?

Een theorie-gestuurd onderzoek naar het leren in organisaties middels prestatie management en de manier waarop dit wordt toegepast in de organisatieverandering van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers.



### **Masterscriptie**

19 januari 2020

Jeanouk van Dalen

5925142

Master Organisaties, Verandering en Management

Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap

Universiteit Utrecht

Onderzoeksorganisatie: Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)

Begeleider: Dr. Kim Loyens

Tweede lezer: Dr. Noortje van Amsterdam

## Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie, waarmee ik mijn studententijd afrond. Tijdens mijn bachelor Onderwijswetenschappen kreeg ik interesse voor het leren in organisaties en organisatieveranderingen. Daarna heb ik met veel plezier de master Organisaties, Verandering en Management mogen volgen aan de USBO. Ik ben blij dat ik het grootste deel van deze master heb kunnen volgen vóór de corona-tijd. Het schrijven aan deze scriptie begon tegelijkertijd met de pandemie, wat het zwaar maakte, het heeft daarom meer tijd gekost. Helaas kon ik door de coronacrisis maar één keer fysiek aanwezig zijn bij het COA in Den Haag. Ik had graag meer van de praktijk willen ervaren maar de coronamaatregelen lieten dat niet toe. Desondanks heb ik een helder beeld gekregen van de ontwikkeling die het COA wil doormaken.

Allereerst wil ik daarom graag het COA bedanken voor het vertrouwen dat zij mij hebben gegeven en hun openheid om mij mee te nemen in de organisatieverandering. Ik wil graag Kim Loyens bedanken voor het meedenken over mijn onderzoek, haar adviezen en fijne feedback. Tot slot gaat mijn dank uit naar mijn familie, vriend en vrienden, voor de ruimte die zij mij hebben gegeven, hun aanmoediging, steun en afleiding tijdens dit proces.

Ik wens u veel leesplezier,

Jeanouk van Dalen

## Samenvatting

Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van de organisatieverandering van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Het COA heeft continu te maken met veranderingen in de omgeving, zoals de migratiestromen, de politiek en de vele stakeholders. Daar wil het COA slagvaardig, robuust en adaptief mee om kunnen gaan. Om die reden ondergaat het COA een organisatieverandering, naar een continue ontwikkelende en lerende organisatie. Hiervoor wordt prestatie management geïmplementeerd. Er lijkt echter een spanning te zijn tussen prestatie management en het lerende vermogen, namelijk de ruimte die prestatie management biedt om fouten te mogen maken. Daarom is de volgende hoofdvraag opgesteld voor dit onderzoek: *Onder welke randvoorwaarden kan prestatie management bijdragen aan de ontwikkeling van een lerende organisatie en hoe past het COA prestatie management toe zodat het bijdraagt aan de ontwikkeling naar een lerende organisatie?* Dit is onderzocht door middel van een theorie-gestuurd onderzoek. Door de corona pandemie ligt in dit onderzoek noodgedwongen meer nadruk op de theorie dan op de empirie. In het narratieve literatuurreview is onderzoek gedaan naar lerende organisaties, de benadering van prestatie management op een lerende manier en de verbinding tussen deze twee concepten. Hiervoor zijn in een tabel de randvoorwaarden voor prestatie management op een lerende manier geformuleerd, die bij kunnen dragen aan het creëren van een lerende organisatie. Prestatie management blijkt bij te kunnen dragen aan het lerende vermogen van een organisatie, mits er een leercultuur geïmplementeerd wordt (Kroll, 2015; Moynihan, 2005; Schein, 2010). Vervolgens is onderzocht hoe het COA aan die randvoorwaarden voldoet. De data uit de documenten, observaties en twee interviews sluiten aan op de randvoorwaarden, waardoor gesteld kan worden dat het COA prestatie management grotendeels inricht op een manier die kan bijdragen aan een lerende organisatie.

Voor het COA wordt aanbevolen om bij de implementatie te sturen op een leercultuur, ruimte te geven voor het maken van fouten maar ook de invloed van de randvoorwaarden in de praktijk in de gaten te houden. Vervolgonderzoek kan zich richten op factoren die het leren middels prestatie management specifiek tegenwerken. Bovendien kan het de focus leggen op de praktijk van het COA. Het is interessant om onder de medewerkers te onderzoeken of prestatie management in de praktijk ook echt bijdraagt aan het leren in de organisatie.

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	2
Samenvatting.....	3
1. Inleiding .....	6
1.1 Context en organisatie .....	6
1.2 Aanleiding.....	6
1.3 Probleemschets .....	8
1.4 Doelstelling en hoofdvraag.....	9
1.5 Relevantie.....	11
1.5.1 Maatschappelijke relevantie .....	11
1.5.2 Wetenschappelijke relevantie .....	12
1.6 Leeswijzer .....	13
2. Methoden.....	14
2.1 Kwalitatief onderzoek.....	14
2.2 Narratieve literatuurstudie .....	15
2.3 Empirische dataverzameling .....	16
2.3.1. Dataverzameling documenten .....	16
2.3.2. Dataverzameling observaties .....	17
2.3.3. Dataverzameling semigestructureerde interviews .....	17
2.4 Empirische data-analyse.....	18
2.5 Kwaliteitscriteria.....	19
2.5.1. Trustworthiness.....	19
2.5.2. Authenticiteit.....	20
2.6 Ethiek.....	20
3. Narratieve literatuurstudie .....	22
3.1 Lerende organisaties .....	22
3.1.1. Definities en perspectieven.....	22
3.1.2. Strategische organisatievernieuwing .....	27
3.1.3. Creëren van een lerende organisatie .....	30
3.1.4. Conclusie en overzicht randvoorwaarden.....	30
3.2 Prestatiemanagement.....	32
3.2.1. Definities en doelen van prestatiemanagement.....	32
3.2.2. Prestatiemanagement en leren.....	33
3.2.3. Mensgericht prestatiemanagement.....	34
3.2.4. Conclusie en overzicht randvoorwaarden.....	37
3.3 De vergelijking en verbinding van lerende organisaties en prestatiemanagement .....	39

3.3.1. Vergelijking van prestatie management en lerende organisaties.....	39
3.3.2. Prestatie management als <i>organizational learning mechanism</i> met leercultuur.....	40
3.3.3. Verbinding randvoorwaarden van prestatie management met lerende organisaties .....	41
4. Bevindingen bij het COA.....	47
4.1 Thema's .....	47
4.1.1. De ontwikkeling naar prestatie management.....	47
4.1.2. Ruimte voor fouten .....	50
4.2 Algemene randvoorwaarden voor prestatie management .....	51
4.3 Randvoorwaarden gericht op leren .....	54
4.4 Randvoorwaarden gericht op het mensgericht prestatie management model .....	59
4.5 Randvoorwaarden voor een leercultuur in prestatie management .....	62
5. Conclusie en aanbevelingen .....	67
5.1 Beantwoording theoretische deelvraag 1 .....	67
5.2 Beantwoording theoretische deelvraag 2 .....	67
5.3 Beantwoording theoretische deelvraag 3 .....	68
5.4 Beantwoording empirische deelvraag 4.....	69
5.5 Beantwoording hoofdvraag:.....	69
6.4 Aanbevelingen voor het COA .....	70
6. Discussie en aanbevelingen.....	73
6.1 De invloed van COVID-19 .....	73
6.2. Randvoorwaarden .....	73
6.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	74
Literatuurlijst .....	76
Bijlagen .....	81
Topic lijst.....	81
Codeboom .....	82

## 1. Inleiding

In dit onderzoek staat de organisatieverandering van het COA naar een continu ontwikkelende en lerende organisatie centraal. Het COA implementeert hiervoor prestatie management. Er wordt onderzocht hoe prestatie management op een lerende manier kan worden ingericht en hoe het kan bijdragen aan een ontwikkelende en lerende organisatie. In deze inleiding wordt eerst een context en organisatiebeschrijving gegeven, waarna de aanleiding en de probleemschets volgen. Dan wordt er ingegaan op de doelen en onderzoeksvragen die in dit onderzoek centraal staan. Vervolgens wordt toegelicht waarom dit onderzoek zowel wetenschappelijk- als maatschappelijk relevant is. Dit eerste hoofdstuk wordt afgesloten met de leeswijzer.

### 1.1 Context en organisatie

Sinds 2015 is er sprake van een vluchtelingen crisis in Europa (Stichting Vluchteling, z.d.). Door aanhoudende conflicten in Syrië, Irak en Afghanistan moeten inwoners noodgedwongen vluchten naar een veilige plek. Zo vluchten velen naar Europa om hier in veiligheid te verkeren. Vluchtelingen die in Nederland asiel aanvragen, krijgen onderdak aangeboden en worden begeleid door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Het COA heeft als doel asielzoekers veiligheid te bieden in een leefbare opvang. Daarnaast bieden zij kwalitatief hoogwaardige begeleiding aan om asielzoekers voor te bereiden op een toekomst in Nederland of daarbuiten (COA, 2020a; COA, 2020b). Asielzoekers hebben recht op de opvang van het COA totdat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een tijdelijke verblijfsvergunning toekent of de asielaanvraag afwijst (COA, 2020a). Het COA bestaat sinds de ingang van de Wet COA in 1994, de taken van het COA zijn daardoor wettelijk vastgelegd. Het COA is volgens deze wet een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO). De politieke verantwoordelijkheid ligt dan ook bij de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, Ankie Broekers-Knol (COA, 2020c). De taken van het COA luiden als volgt: onderdak bieden aan asielzoekers; het begeleiden van asielzoekers naar een toekomst in Nederland of daarbuiten; het verwerven en het beheren van opvanglocaties; het handhaven van veiligheid en leefbaarheid in de opvang locaties; en de asielzoekers voorzien van noodzakelijke middelen (COA, 2020c).

### 1.2 Aanleiding

In de afgelopen vijf jaar fluctueerde de instroom van het aantal vluchtelingen dat in Nederland kwam enorm (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2020). De migratiestromen krompen en groeiden afwisselend. Wegens de oorlog in Syrië waren er grote pieken in het aantal mensen dat in Nederland asiel heeft aangevraagd. Tijdens zo'n vluchtelingen crisis staat het COA voor de uitdaging al deze mensen onderdak te bieden, dat gaat soms om duizenden bedden. Daarvoor moeten er dus

snel voldoende opvangplekken geregeld worden, in uiterste gevallen dienen bijvoorbeeld sporthallen als noodopvanglocaties. Het COA moet snel met dit soort veranderingen in de migratiestroom om kunnen gaan, zodat asielzoekers naar behoren geholpen kunnen worden.

Mede doordat het COA met zulke externe veranderingen om moet kunnen gaan, wordt er sinds 2016 door het COA gewerkt aan een grote organisatieverandering, genaamd 'Veranderend Speelveld' (COA, 2018). Deze naam is afkomstig van het veranderd speelveld waarin het COA zich bevindt. Er zijn namelijk regelmatig wijzigingen in wet- en regelgeving, politieke ontwikkelingen, migratiestromen en de arbeids- en vastgoedmarkt en de daarbij behorende verwachtingen van de stakeholders. Daarbij kan gedacht worden aan de IND, Dienst Terugkeer en Vertrek en VluchtelingenWerk Nederland. Het COA moet hier als organisatie snel en adequaat op kunnen reageren (COA, 2020d).

Om de geplande organisatieontwikkeling te realiseren zijn er vier veranderdoelen opgesteld: (1) het garanderen van hoogwaardige opvang en begeleiding; (2) beter voorbereid zijn op groei en krimp; (3) een partner en regisseur zijn in ons netwerk; (4) en we zijn een slagvaardige, robuuste en adaptieve organisatie (COA, 2020d). Dit doet het COA respectievelijk voor de bewoners, de omgeving, henzelf als professionals en voor de organisatie zelf (COA, 2020d).

Vooraf het laatste punt, de adaptieve organisatie, wijst erop dat het voor de organisatie van belang is dat het flexibel kan reageren op veranderingen en het een lerend vermogen heeft. Om van het COA een ontwikkelende organisatie te maken, is een ontwikkelagenda opgesteld (COA, 2020d). Het doel van deze agenda is het in staat zijn om continu te verbeteren en om structureel en actief af te stemmen met de verwachtingen van de zowel intern betrokkenen als het omringende en steeds veranderende speelveld. De ontwikkelagenda draagt bij aan het bieden van overzicht en samenhang in de activiteiten die nodig zijn om de nieuwe organisatie te laten werken zoals deze bedoeld is (COA, 2020d). Het COA wil zich ontwikkelen van een organisatie waarin vooral hiërarchie centraal staat naar een organisatie waarin de professional meer de ruimte krijgt en teams meer verantwoordelijkheden krijgen. Dat gebeurt met behulp van harde *skills* en zachte *skills*. De harde *skills* hebben betrekking op instrumentele onderwerpen en de zachte op de organisatiecultuur en de beroepshouding en -gedrag, passend bij de nieuwe organisatie (COA, 2020d).

Het COA wil de organisatie ontwikkelen door middel van een veranderstrategie die erop gericht is om voortdurend te verbeteren door dialoog aan te gaan met elkaar (zachte *skills*) (COA, 2020d). Het verder ontwikkelen van de beroepshouding en -gedrag, op basis van vertrouwen staat daarin centraal. Zo zijn er drie richtingen waarnaar de beroepshouding en -gedrag zal moeten veranderen. Allereerst: van 'alleen doen' naar 'samen en integraal denken en doen', ten tweede van 'reactief en taakgericht terugkijken' naar 'proactief en doelgericht vooruitdenken' en ten derde van 'improviseren' naar 'meer planmatig werken'. Om dit te bereiken zijn 'TEAM COA' waarden

opgesteld. Deze waarden doelen onder meer op de ontwikkeling als team, het vragen en geven van *feed-forward*, transparantie in het handelen, het rekening houden met behoeften van bewoners en collega's, op een positieve en opbouwende manier samenwerken zodat de kwaliteit van het werk verbetert en het experimenteren, leren en ontwikkelen in het werk. In de ontwikkelagenda wordt ook nadruk gelegd op een gewenste houding van medewerkers: niet het moeten veranderen, maar juist willen verbeteren (COA, 2020d). Door de 'TEAM COA' waarden en de focus op het willen verbeteren, lijkt het alsof het COA wil veranderen naar een lerende organisatie. In lerende organisaties staat namelijk het leren, continue organisatieontwikkeling, samenwerken en *feedback* en *feed-forward* processen centraal zodat er waardevolle uitkomsten en verbeterde efficiëntie gecreëerd worden (Örtenblad, 2018; Garvin, 1993; Senge, 1990, in Weldy, 2009; Crossan, Lane & White, 1999; Dodgson, 1993).

Om tot deze verandering in de organisatie te komen, zet het COA als harde skill een besturingsmodel in: prestatie management. Het COA wil namelijk meer sturen op resultaten (COA, 2020d). Bij prestatie management wordt gestuurd op doelen en de te bereiken resultaten (Bouckaert, 2006). Door middel van prestatie-indicatoren kan worden gemeten of doelen behaald zijn en in welke mate de doelen behaald zijn. Op basis van die informatie kunnen nieuwe beslissingen gemaakt worden, over bijvoorbeeld nieuwe doelstellingen (van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2015). Zo stelt het COA in de ontwikkelagenda (COA, 2020d) dat er prestatie management wordt ingevoerd om te kunnen anticiperen op het 'Veranderend Speelveld' waar de organisatie zich in bevindt. Dat vraagt volgens het COA om voortdurende duidelijkheid met betrekking tot welke resultaten er concreet van het COA worden gevraagd. Prestatie management wordt ook ingevoerd om te voldoen aan de wensen van de omgeving, bewoners, medewerkers en bedrijfsvoering. Het COA wil daardoor 'vraaggericht werken'. Een voorbeeld is dan ook dat gemeenten maandelijks een update willen over veiligheidsissues of incidenten (COA, 2020d). Prestatie management draagt dan ook bij aan het afleggen van politieke verantwoording (De Bruijn, 2007; Bird et al., 2003, in Pidd, 2005; Guilfoyle, 2012). Aan de politiek kan zo worden aangetoond dat de geleverde diensten voldoen en dat de financiële investeringen het waard zijn.

### 1.3 Probleemschets

Het COA wil graag veranderen naar een continu ontwikkelende organisatie, zodat zij goed kan inspelen op veranderingen. Om dit te bereiken, moeten medewerkers een houding krijgen waarin niet gefocust wordt op het moeten veranderen, maar juist op het willen verbeteren (COA, 2020d). Dat betekent dan ook dat zij continu bezig zullen zijn met ontwikkeling. Leren speelt daarbij een hele belangrijke rol. Het COA zet als harde *skill* prestatie management in om tot deze continue ontwikkeling te komen. Sanderson (2001) stelt echter dat prestatie management vooral



geïmplementeerd wordt om personeel, budgetten en activiteiten te controleren in plaats van het leren over wat er gaande is in de organisatie en hoe continue verbetering bereikt kan worden. Daarnaast is van prestatie management bekend dat het perverse effecten en ongewenste consequenties kan opleveren (Pidd, 2005). Er lijkt daarom een mogelijke spanning te kunnen zijn tussen prestatie management en het lerende en ontwikkelende vermogen van de organisatie, namelijk de ruimte om fouten te mogen maken. Om te kunnen leren moet er juist ruimte zijn om fouten te mogen maken (Garvin, 1993; Dodgson, 1993). Immers luidt het gezegde 'van fouten kun je leren'. Dit zou echter kunnen botsen met de invoer van het prestatie management, omdat daarbij juist alle doelen op een zo efficiënt mogelijke manier behaald moeten worden. Bij prestatie management roepen gemaakte fouten en slechte resultaten veelal negatieve reacties op, waarbij beschuldigd of zelfs afgestraft wordt, in plaats van dat er positieve, bekrachtigende en ondersteunende reacties zijn waardoor geleerd kan worden van fouten (Sanderson, 2001). Zo'n confrontatie met prestatiedata leidt eerder tot defensieve reacties dan tot leren (Schön, 1996, in Moynihan, 2005). Hierop aansluitend zijn er consequenties die de inperking van de ruimte voor fouten met zich mee brengt. Zo is namelijk bekend dat prestatie management innovaties belemmert (de Bruijn, 2002). Want, wanneer een organisatie streeft naar innovatie, wordt er gestreefd naar vernieuwing en ontwikkeling. Daarvoor zal ook het onbekende verkend moeten worden en moet er geaccepteerd worden dat resultaten anders kunnen uitpakken dan verwacht. Innovatie is dan ook gebonden aan niet-efficiënte processen en het *outside the box* denken (de Bruijn, 2002). Dit wringt met prestatie management omdat daarbij processen geoptimaliseerd moeten zijn om er zeker van te zijn dat de prestatiedoelen zo efficiënt mogelijk behaald worden (de Bruijn, 2002). Ook hier geeft prestatie management dan niet veel ruimte tot het maken van fouten. Daarnaast is een consequentie dat prestatie management, in tegenstelling tot de wens van het COA, niet bijdraagt aan het 'willen verbeteren' maar eerder aan het 'moeten veranderen' wanneer een gewenst resultaat niet wordt behaald. Er wordt namelijk van medewerkers verwacht dat zij hun prestaties verbeteren (Pidd, 2005). Wanneer prestatie management als een soort controlesysteem werkt, zal het leren ontmoedigen en leiden tot defensieve reacties van medewerkers (Argyris & Schon, 1996, in Moynihan, 2005). Dit zou ervoor kunnen zorgen dat medewerkers van het COA incongruentie ervaren in de beroepshouding en -gedrag die zij moeten aannemen. Enerzijds wordt er dan van de medewerkers gevraagd om continu te leren en te ontwikkelen maar anderzijds wordt van hen gevraagd om de prestatie-indicatoren te behalen.

#### 1.4 Doelstelling en hoofdvraag

De probleemschets leidt tot een aantal doelstellingen voor dit onderzoek. Hiervoor wordt onderscheid gemaakt tussen intellectuele doelen en praktische doelen (Maxwell, 2008). Intellectuele

doelen streven ernaar bepaalde betekenissen, contexten processen of fenomenen te begrijpen (Maxwell, 2008). Het intellectuele doel van dit onderzoek is om te onderzoeken of – en onder welke randvoorwaarden – prestatie management kan worden vormgegeven in een lerende organisatie. Hoewel er veel wetenschappelijke literatuur is geschreven over beide concepten, is er niet veel literatuur die een rechtstreekse verbinding maakt tussen deze twee grote concepten. Deze verbinding wordt in dit onderzoek wel gezocht. Praktische doelen richten zich op wat er bereikt kan worden met het onderzoek (Maxwell, 2008). Het praktische doel van dit onderzoek is om te onderzoeken hoe prestatie management kan bijdragen aan ontwikkeling naar een lerende organisatie van het COA. Het COA kan hier dan rekening mee houden in de organisatieverandering, hiervoor worden ook aanbevelingen gegeven. De probleemschets en doelstellingen leiden tot de volgende onderzoeksvraag:

*Onder welke randvoorwaarden kan prestatie management bijdragen aan de ontwikkeling van een lerende organisatie en hoe past het COA prestatie management toe zodat het bijdraagt aan de ontwikkeling naar een lerende organisatie?*

De hoofdvraag is op te delen in theoretische deelvragen en empirische deelvragen. De drie theoretische deelvragen worden beantwoord met behulp van een literatuurstudie. De theoretische deelvragen geven antwoord op het eerste deel van de hoofdvraag, namelijk onder welke randvoorwaarden prestatie management kan bijdragen aan de ontwikkeling naar een lerende organisatie. Daarvoor wordt eerst onderzocht wat een lerende organisatie is en wat prestatie management is, vervolgens worden die concepten met elkaar vergeleken om er op die manier achter te komen hoe prestatie management kan bijdragen aan de ontwikkeling naar een lerende organisatie, die continu verbetert. Hiervoor zijn drie theoretische deelvragen opgesteld:

*1. Hoe kunnen organisaties leren en wat zijn daar de randvoorwaarden voor?*

Door te onderzoeken wat een lerende organisatie is en hoe een organisatie kan leren, wordt duidelijk gemaakt in welke richting het COA zich wil ontwikkelen. Vervolgens kunnen randvoorwaarden voor lerende organisaties opgesteld worden.

*2. Hoe kan prestatie management op een lerende manier benaderd worden en wat zijn daar de randvoorwaarden voor?*

Het COA wil prestatie management implementeren om tot een ontwikkelende organisatie te komen. Door te onderzoeken hoe prestatie management op een lerende manier benaderd kan worden, wordt de kans vergroot dat prestatie management beter bij lerende organisaties past. Ook hiervoor worden randvoorwaarden opgesteld.

3. *Hoe verhouden (de randvoorwaarden van) lerende organisaties en prestatie management op een lerende manier zich tot elkaar?*

De derde deelvraag maakt het vervolgens mogelijk om de informatie uit de eerste en tweede deelvraag met elkaar te vergelijken. Zo kunnen de randvoorwaarden voor prestatie management op een lerende manier vergeleken worden met de randvoorwaarden voor lerende organisaties. Op die manier kan inzicht verworven worden in de vraag of, en onder welke randvoorwaarden prestatie management kan bijdragen aan de ontwikkeling van een lerende organisatie.

Met deze gegevens kan in de praktijk van het COA onderzocht worden of het COA voldoet aan de randvoorwaarden die bijdragen aan het worden van een lerende organisatie. Dit leidt tot de empirische deelvraag:

4. *In hoeverre houdt het COA in de organisatieverandering rekening met de randvoorwaarden om prestatie management op een lerende manier in te richten?*

Het is interessant om door middel van de opgestelde randvoorwaarden te onderzoeken of het COA prestatie management inricht op een lerende manier, omdat dit kan laten zien of prestatie management daadwerkelijk zal bijdragen aan het worden van een lerend COA. Antwoord op deze empirische deelvraag zal naar voren komen middels een documentenanalyse, participerende observaties en semigestructureerde interviews.

#### 1.4.1. Invloed corona pandemie

Doordat dit onderzoek is uitgevoerd ten tijde van de COVID-19 pandemie kon er geen uitgebreide empirische studie plaatsvinden. Om die reden is gekozen om de theoretische studie uit te breiden naar een uitvoerige literatuurstudie. Hierdoor ligt de nadruk meer op de beantwoording van de theoretische deelvragen. Het theoretische deel in dit onderzoek is daardoor omvangrijker dan het empirische gedeelte.

## 1.5 Relevantie

### 1.5.1 Maatschappelijke relevantie

Er wordt onderzocht of het COA prestatie management op een lerende wijze benadert zodat het continue organisatieontwikkeling brengt. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek komt op vier manieren naar voren. Ten eerste is het voor het COA van belang om te weten wat de invloed van prestatie management kan zijn op het leren in de organisatie. Het COA krijgt inzicht in de manier waarop de organisatie prestatie management vanuit een lerend perspectief kan benaderen. Voor het COA is het van belang om hiervan op de hoogte te zijn zodat zij hier rekening mee kunnen houden in hun beleid, met als doel het creëren van een ontwikkelende organisatie die de gestelde doelen behaalt. Ten tweede is dit onderzoek bij het COA in het belang van asielzoekers. Zij zijn gebaat bij een

organisatie die de organisatiedoelen behaalt, zodat zij goed worden opgevangen in een veilige omgeving. Ten derde zijn ook de vele stakeholders en andere samenwerkingspartners gebaat bij een goede samenwerking met het COA. Voor stakeholders is het namelijk van belang dat het COA flexibel is en kan leren, zodat de organisatie zich continu kan aanpassen en kan inspelen op veranderingen in de omgeving. Als het COA prestatie management implementeert, worden organisatiedoelen behaald en kan de organisatie vraaggericht werken naar de wens van stakeholders. Stakeholders kunnen ook inzien wat er bereikt is. Tot slot bevindt het COA zich in een complexe politieke omgeving waarvoor erg veel aandacht is vanuit de maatschappij en de media. Om te laten zien dat het COA zorgvuldig omgaat met de taak (de wet COA) die het COA is gegeven en haar verantwoordelijkheden naar de maatschappij kent, is het van belang dat het COA prestatie management implementeert op een manier die continue ontwikkeling van de organisatie brengt.

### 1.5.2 Wetenschappelijke relevantie

Hoewel er over de concepten lerende organisaties en prestatie management al een enorme hoeveelheid aan wetenschappelijke literatuur is geschreven, is er echter niet veel literatuur die een verbinding maakt tussen deze twee concepten. Zo is er wel wetenschappelijke literatuur waarin het lerende perspectief in prestatie management besproken wordt (De Bruijn, 2002; De Bruijn, 2007; Pidd, 2005; Moynihan, 2005; van Dooren, 2011; Kroll, 2015) en is er literatuur over prestatie management dat zich juist op de mens richt binnen organisaties en daarbij gebruik maakt van het lerende vermogen van mensen (Ter Hedde, de Blok & Kievit, 2018; de Waal & Ter Hedde, 2014). Recent onderzoek van Andersen en Nielsen (2020) richt zich op hoe individuen kunnen leren van prestatie management informatie. Het huidige onderzoek kijkt echter verder dan het leren van individuen. In dit onderzoek ligt de focus juist op het culturele perspectief van lerende organisaties, zoals Cook en Yanow (1993) dat beschrijven. In het culturele perspectief wordt ervan uitgegaan dat niet alleen individuen kunnen leren, maar ook de organisatie als geheel. Door de randvoorwaarden voor dit culturele perspectief op lerende organisaties en de randvoorwaarden van prestatie management vanuit een lerend perspectief te onderzoeken, en die met elkaar te verbinden en vergelijken, kan een hiaat in de wetenschappelijke literatuur gevuld worden. Op dit moment is er namelijk nog geen wetenschappelijke literatuur die dit onderzoekt, laat staan met een casus van een organisatieontwikkeling in een publieke organisatie, in dit geval een ZBO. Dit is interessant om te onderzoeken gezien het feit dat prestatie management afkomstig is uit de private sector. Het wringt daarom vaak wanneer het wordt toegepast in de publieke sector (Jansen & de Waal, 2004). Dit onderzoek gaat hiermee ook in op de vraag van Ter Hedde et al. (2018) om het mensgerichte prestatie management model te onderzoeken binnen een publieke organisatie.

## 1.6 Leeswijzer

In dit onderzoek wordt toegewerkt naar het beantwoorden van de hoofdvraag. De onderzoeksmethoden van dit onderzoek worden in het volgende hoofdstuk gepresenteerd. Hoofdstuk drie bevat een narratieve literatuurstudie, waarin onderzocht wordt wat lerende organisaties zijn, hoe prestatie management op een lerende manier benaderd kan worden en ten slotte worden deze concepten met elkaar worden vergeleken en verbonden. Ook wordt onderzocht welke randvoorwaarden voor prestatie management op een lerende manier bijdragen aan het creëren van een lerende organisatie. Vervolgens bevat hoofdstuk vier de resultaten van het empirische deel van dit onderzoek. Hoofdstuk vijf toont de belangrijkste conclusies van dit onderzoek, waarmee antwoord gegeven wordt op de hoofd- en deelvragen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen voor het COA. Hoofdstuk zes bevat de discussie, waarin kritisch naar het onderzoek wordt gekeken en waar aanbevelingen worden gedaan voor eventueel vervolgonderzoek. Afsluitend is er een literatuurlijst en de bijlagen. De bijlagen bevatten de topiclijst van de interviews en de codes uit NVivo12 Pro.

## 2. Methoden

In dit hoofdstuk worden de methoden van dit onderzoek toegelicht en verantwoord. Allereerst wordt de onderzoeksstrategie en het wetenschapsfilosofische perspectief toegelicht. Vervolgens wordt uitgelegd hoe de theoretische data en de empirische data zijn verzameld, gevolgd door de wijze waarop de data-analyse verliep. Daarna wordt toegelicht hoe dit onderzoek aan de kwaliteitseisen voldoet en tot slot wordt de ethiek achter dit onderzoek behandeld.

### 2.1 Kwalitatief onderzoek

Dit onderzoek hanteert een kwalitatieve onderzoeksstrategie. Kwalitatief onderzoek geeft een grote betekenis aan het met woorden beschrijven en begrijpen van een fenomeen in plaats van objectieve en kwantificeerbare data (Bryman, 2012). Binnen kwalitatief onderzoek zijn verschillende benaderingen te onderscheiden, dit onderzoek wordt uitgevoerd vanuit het *neo-positivisme*. Hoewel het positivisme vooral gelinkt is aan kwantitatieve onderzoeksmethoden, zijn er toch elementen waarvan kwalitatieve onderzoekers gebruik maken. Het kwalitatieve neo-positivisme gaat ervan uit dat het mogelijk is om op een objectieve wijze intersubjectieve, culturele processen te onderzoeken (Duberley, Johnson & Cassell, 2012). Feiten worden op een neutrale manier waargenomen (Duberley et al., 2012). Vanuit het neo-positivisme gezien, kan wetenschap objectieve kennis produceren. Dit is gebaseerd op twee assumpties. De eerste assumptie is *ontologisch realisme*, wat ervan uit gaat dat er 'een realiteit' is die onderzocht kan worden en de tweede assumptie is dat het mogelijk is om subjectieve vooroordelen te verwijderen uit die realiteit (Duberley et al., 2012). Omdat het neo-positivisme dus uitgaat van objectieve kennis, is dit onderzoek te scheiden in een uitgebreid theoretisch deel en een empirisch deel. Allereerst is er een narratieve literatuurstudie gedaan, die inzicht biedt in bestaande kennis en theorieën (Bryman, 2012). Daarna volgt een empirisch deel, met een documentenanalyse, observaties en semigestructureerde interviews. In het empirische deel wordt in eerste instantie deductief onderzoek gedaan, maar de onderzoeker neemt daarnaast ook een open houding aan waardoor er ruimte is om de literatuur waar nodig bij te sturen of aan te vullen. Dit onderzoek is dus een theorie-gestuurd onderzoek maar omdat niet alles vanuit de theorie te verklaren is, kijkt de onderzoeker ook met een open, meer inductieve blik naar andere dingen die haar opvallen in de data, om op die manier de theorie te kunnen versterken.

Dit onderzoek naar lerende organisaties en prestatie management wordt uitgevoerd binnen de context van het COA, waar een organisatieverandering plaatsvindt. Het onderzoek is daarom te typeren als een *case study*. Een enkelvoudige case study (gevalsstudie) bestudeert één typisch geval intensief (Boeije, 2016). In dit onderzoek wordt de organisatieverandering van het COA bestudeerd vanaf de top van de organisatie, die de verandering doorvoert vanuit politiek Den Haag. Case studies

zijn goed te onderzoeken met behulp van kwalitatieve onderzoeksmethoden, omdat die kunnen helpen om de casus gedetailleerd te beschrijven (Bryman, 2012).

## 2.2 Narratieve literatuurstudie

Om antwoord te vinden op de theoretische deelvragen wordt allereerst een narratieve literatuurstudie gedaan naar lerende organisaties en prestatie management vanuit een lerend perspectief. Bij een narratieve literatuurstudie, of wel een *narrative review*, wordt getracht een overzicht te maken van een deel van wetenschappelijke literatuur (Bryman, 2012). Dit wordt gedaan door wetenschappelijke literatuur te beoordelen en er een kritische blik op te werpen (Bryman, 2012). Omdat lerende organisaties en prestatie management grote concepten zijn is er met een bepaalde reikwijdte gekeken naar de concepten. Bij de lerende organisaties zijn er allereerst verschillende definities gezocht en gecategoriseerd. Daarna is gekeken naar literatuur die aansloot op het ontwikkelende vermogen van lerende organisaties en vervolgens vooral vanuit het culturele perspectief op lerende organisaties. Bij het concept prestatie management is gekeken vanuit een lerend perspectief, om te onderzoeken of het op die manier aansluit bij lerende organisaties. Via zoekmachines als *Google Scholar*, *Web of Science* en *Scopus* is gezocht naar relevante literatuur. Er zijn zoektermen gebruikt in het Nederlands (onder andere: leren in organisaties, lerende organisaties ontwikkeling, prestatie management (publieke sector), prestatie management leren, leren van prestatie management) en in het Engels (onder andere: *learning organizations*, *learning in organizations (development)*, *performance management learning*, *performance management public sector*, *performance information learning*). Dit waren vooral termen over lerende organisaties ofwel het leren in organisaties en prestatie management (in de publieke sector) en die termen zijn ook met elkaar gecombineerd. In de zoektocht naar geschikte literatuur is er op een aantal criteria gelet, namelijk het aantal citaties, het type *journal* en het publicatiejaartal. Veel van de literatuur – vooral over lerende organisaties – bleek niet recent. Toch is deze literatuur gebruikt omdat het toonaangevende literatuur is in de theorieën over lerende organisaties. Daarnaast is vanuit de gevonden literatuur gekeken naar vermelde referenties en ook is via de zoekmachine gekeken naar literatuur waarin reeds gebruikte literatuur geciteerd is. Er is dus niet op een geheel systematische manier naar literatuur gezocht, want dit is minder belangrijk bij een narratieve literatuurstudie (Bryman, 2012).

Om tot randvoorwaarden voor lerende organisaties en prestatie management te komen, is de tekst van de narratieve literatuurstudie gecodeerd door te markeren en in de kantlijn van de tekst te schrijven (Mayan, 2016). Vervolgens zijn deze randvoorwaarden gecategoriseerd en in een overzichtelijke tabel geplaatst. In de laatste paragraaf van de literatuurstudie worden prestatie management en lerende organisaties met elkaar vergeleken, maar ook wordt verbinding

gezocht tussen de twee concepten. Dit wordt vervolgens weer overzichtelijk gemaakt in een tabel. Zo wordt er onderzocht hoe prestatie management vanuit een lerend perspectief kan bijdragen aan het creëren van een lerende organisatie. Het literatuuroverzicht dat ontstaat door middel van de narratieve literatuurstudie kan als ouverture dienen voor empirische bevindingen (Bryman, 2012).

## 2.3 Empirische dataverzameling

Hieronder wordt toegelicht hoe de empirische data is verzameld, om antwoord te vinden op de empirische deelvraag. Om een breed beeld te tonen van de empirie is gekozen voor verschillende databronnen, namelijk documenten, observaties en verdiepende, semigestructureerde interviews. Deze methoden worden hieronder toegelicht.

### 2.3.1. Dataverzameling documenten

Interne documenten van het COA vormen het merendeel van de empirische data. Documenten kunnen een cultureel verhaal vertellen, context geven voor de onderzoeksvraag of de ontwikkeling van een (verander)traject presenteren (Mayan, 2016). Deze interne documenten worden, zoals eerder beschreven, inhoudelijk geanalyseerd om antwoord te geven op de empirische deelvraag. Voor dit onderzoek zijn interne documenten van het COA verkregen, met betrekking tot de organisatieverandering naar een continu ontwikkelende organisatie, middels prestatie management. Er zijn in totaal acht documenten geanalyseerd, met een totaal van 232 pagina's. Deze interne documenten bevatten onder andere: de organisatiekoers van het COA (COA, 2018), een eindrapportage voor de essentie sturing en ruimte (COA, 2019), de ontwikkelagenda (COA, 2020d; COA, 2020e), de meerjarenstrategie van het COA (COA, 2020g), maar ook een eindrapport van de pilot sturing en ruimte op locaties (COA, 2020f). Met behulp van deze interne documenten van het COA wordt onderzocht op welke manier het COA prestatie management wil implementeren en hoe dit, op basis van de eerder geanalyseerde wetenschappelijke literatuur, kan bijdragen aan het creëren van een lerende organisatie.

Alle interne documenten zijn getoetst op de vier kwaliteitscriteria van Scott (1990, in Bryman, 2012) zodat de documenten gebruikt kunnen worden voor de analyse. Het eerste kwaliteitscriterium is *authenticiteit*, hierbij is gelet of het document oprecht en origineel is. De documenten heeft de onderzoeker ontvangen door een medewerker van het COA, wat betekent dat de documenten origineel zijn. Ten tweede is er gelet op de *geloofwaardigheid* van het document, daarbij is gekeken of het document vrij is van fouten. Hier wordt aan voldaan doordat de onderzoeker bij een contactpersoon van het COA naar interne documenten heeft gevraagd, die te maken hebben met de organisatieverandering naar een continu ontwikkelende organisatie. Ten derde moet het document *representatief* zijn, dus moet het typerend zijn voor soortgelijke documenten. Dit is nagegaan doordat er meerdere interne documenten van het COA zijn ontvangen



die allemaal in dezelfde stijl waren. Ten slotte is ook gelet of de *betekenis* van het document duidelijk en begrijpelijk is. Ook hier voldeden de documenten aan (Scott, 1990, in Bryman, 2012, p.544).

### 2.3.2. Dataverzameling observaties

Participerende observaties in organisaties worden door Lofland en Lofland (1995, in Boeije, 2016, p. 76) ook wel omschreven als het proces waarin een onderzoeker een relatief lange relatie onderhoudt in een natuurlijke setting, met het doel wetenschappelijke kennis te ontwikkelen. Het is een onderzoeksmethode die gebruikelijk in alledaagse situaties plaatsvindt. Gezien het feit dat dit onderzoek is uitgevoerd ten tijde van de coronacrisis, was het niet mogelijk om deel te nemen aan alledaagse situaties. Er is daarom alleen geobserveerd bij online vergaderingen over het plan van aanpak van de ontwikkelagenda. De keuze voor vergaderingen over de ontwikkelagenda komt voort vanuit het feit dat de ontwikkelagenda de aanleiding gaf voor dit onderzoek en geeft inzicht in de organisatieverandering van het COA. De onderzoeker heeft slechts één keer fysiek kunnen participeren in een vergadering in Den Haag, de andere zes observaties tijdens vergaderingen zijn bijgewoond via beeldbellen. Deze observaties vonden plaats in de periode van maart tot en met juni 2020. Er mist echter bij observaties die via beeldbellen plaatsvonden wel informatie die lichaamstaal kan bieden, bovendien haperde de internetverbinding af en toe wat ook gezorgd kan hebben voor het missen van informatie.

De rol van de onderzoeker in participerende observaties kan verschillen. Tijdens de vergaderingen was de rol van de onderzoeker minimaal participierend (Bryman, 2012). Dit is van belang voor de objectiviteit vanuit het neo-positivistisch wetenschapsfilosofische perspectief. Zelden stelde de onderzoeker een paar vragen ter verduidelijking, dit was vaak informatie die voor dit onderzoek nuttig kon zijn. De onderzoeker heeft notulen gemaakt van de vergaderingen voor het COA en heeft ook sommige uitspraken geciteerd. De notulen en citaten leveren een bijdrage aan dit onderzoek omdat het objectief en realistisch de verandering in kaart brengt zoals die wordt doorgevoerd vanuit de top van de organisatie. De leden van het projectteam die meededen aan de vergadering waren op de hoogte van het feit dat de onderzoeker de notulen voor het COA maakte en dat de onderzoeker die data kon gebruiken voor haar scriptie.

### 2.3.3. Dataverzameling semigestructureerde interviews

Ter verdieping van de resultaten uit de documentenanalyse en de participerende observaties, zijn ook twee semigestructureerde interviews afgenomen waarin werd gevraagd naar eventuele onduidelijkheden en waarin ook andere informatie kon worden bemachtigd. Er zijn twee personen uit een projectgroep geïnterviewd. Het oorspronkelijke idee was om meer interviews af te nemen, maar wegens de corona crisis was de medewerking van het COA beperkter dan voorzien. De twee geïnterviewde personen zijn doelbewust geselecteerd wegens de informatie die zij konden

verstrekken. Zij kregen in een interview de mogelijkheid om hun verhaal te vertellen, hun kennis over te dragen en hun perspectief te delen (Boeije, 2016, p. 78). Dit is interessant voor dit onderzoek omdat het past bij de open houding die de onderzoeker aanneemt ten opzichte van dit theorie-gestuurde onderzoek.

Voor de semigestructureerde interviews is van tevoren een topiclijst opgesteld, waarop verschillende te behandelen onderwerpen staan. Deze topiclijst is te vinden in bijlage 1. De onderzoeker is door middel van een topiclijst vrij in de volgorde van de onderwerpen (Bryman, 2012). Het interviewproces is daarmee flexibel, de participant krijgt de ruimte voor eigen invulling en antwoorden, waarop de onderzoeker tevens kan doorvragen op wat de participant heeft gezegd (Bryman, 2012). Op die manier ontstaat er een soepel gesprek.

Wegens de coronacrisis was het alleen mogelijk om de interviews digitaal af te nemen door middel van videobellen. De interviews zijn in december 2020 afgenomen en duurden respectievelijk 39 en 37 minuten. De interviews zijn met toestemming van de participanten opgenomen en achteraf geanonimiseerd en getranscribeerd. Wegens de anonimiteit wordt in de resultaten verwezen naar interview R1 (respondent 1) en interview R2 (respondent 2).

## 2.4 Empirische data-analyse

Om de documenten, participerende observaties en interviews te analyseren wordt onderzocht in welke mate de randvoorwaarden voor prestatie management uit tabel 6 (p. 43) van de narratieve literatuurstudie naar voren komen in de verzamelde data. In Nvivo 12 Pro worden alle randvoorwaarden toegevoegd als codes. Daar onder worden de tekstelementen toegevoegd die daar onder geschaard kunnen worden. Dat is een deductieve aanpak van analyseren, wat aansluit bij een theorie-gestuurd onderzoek. Daarnaast neemt de onderzoeker een open houding aan, door inductief te analyseren waar nodig. Dat wordt gedaan omdat er mogelijk meer informatie van belang kan zijn voor het vraagstuk dan de informatie die alleen onder de randvoorwaarden geschaard kan worden.

Daarom wordt ook een thematische analyse gedaan. Een thematische analyse is een toegankelijke, flexibele en veelgebruikte methode om op een kwalitatieve wijze data te analyseren. Het is een methode om patronen in datasets op een systematische wijze te achterhalen en te organiseren (Braun & Clarke, 2012). Hieruit volgt een overzicht van thema's die in verschillende databronnen terugkomen (Bryman, 2012). Een thematische analyse is flexibel omdat het als methode gebruikt kan worden bij zowel deductief als inductief onderzoek (Braun & Clarke, 2012). Deze methode heeft geen specifieke bijbehorende technieken (Bryman, 2012). In dit onderzoek worden thema's gevormd door de databronnen te coderen. Richards (2014) ziet als doel van coderen het leren van de data, doordat stukjes data steeds opnieuw bekeken worden totdat de onderzoeker patronen ziet en die begrijpt. Hierdoor kan de onderzoeker een nieuw inzicht verkrijgen in de data en

kan theorievorming plaatsvinden (Richards, 2014). Om de documenten, observaties en semigestructureerde interviews te coderen is gebruik gemaakt van NVivo 12 Pro.

Richards (2014) ziet verschillende doelen van coderen op een kwalitatieve manier, namelijk: (1) het kunnen reflecteren op wat de gecodeerde segmenten je vertellen over de categorie en de betekenis ervan in het onderzoek; (2) kunnen denken over hoe verschillende categorieën relateren aan elkaar en er theorieën over vormen; (3) om vanuit alle verschillende databronnen een vergelijking te kunnen maken en (4) om vanuit de codes categorieën verder te verfijnen. Richards (2014) maakt onderscheid in drie wijzen van coderen, namelijk *descriptive*, *topic* en *analytical* coderen. In dit onderzoek is eerst descriptief gecodeerd door codes als 'vakgroepen' en 'sturing en ruimte' aan tekstelementen toe te kennen. Zo wordt alle informatie zichtbaar die vooral beschrijvend is. Daarna is volgens het topic coderen gecodeerd, waarin tekstgedeeltes gecodeerd worden op onderwerp. Daaronder vallen in dit onderzoek codes zoals 'organisatieverandering' of 'prestatie management' maar ook de vanuit de literatuur opgestelde randvoorwaarden. Als laatste is er analytisch gecodeerd, door op abstract niveau na te denken en te reflecteren op de betekenis van de thema's en codes, om nieuwe ideeën en vragen voort te brengen. Een voorbeeld hiervan in dit onderzoek is de code 'ruimte voor fouten', waarin verschillende tekstelementen zijn samengevoegd die daarop inhaken. Daarnaast is ook alle tekst met codes opnieuw bekeken en beoordeeld. De gebruikte codes staan in de codeboom, te vinden in bijlage 2.

Het doel van het coderen is dus vooral om alle data per thema ofwel topic te categoriseren, zodat van daaruit gezocht kan worden naar thema's (Braun & Clarke, 2012). Bij het zoeken naar thema's wordt vooral gelet op herhalingen van bepaalde onderwerpen, maar daarnaast wordt ook gelet op vergelijkingen en verschillen van onderwerpen in bijvoorbeeld interviews en documenten, overgangen van onderwerpen en theorie gerelateerde onderwerpen (Ryan & Bernard, 2003, in Bryman, 2012). De randvoorwaarden en de thema's worden besproken in het resultaten hoofdstuk.

## 2.5 Kwaliteitscriteria

Voor kwalitatief onderzoek worden veelal alternatieve criteria gesuggereerd voor het meten van de betrouwbaarheid en validiteit (Bryman, 2012). In dit onderzoek wordt betrouwbaarheid gemeten met behulp van de criteria van *trustworthiness* en *authenticity* (Symon & Cassell, 2012; Bryman, 2012).

### 2.5.1. Trustworthiness

De *trustworthiness* wordt gemeten aan de hand van vier criteria. Allereerst gaat *credibility* over de geloofwaardigheid van de bevindingen van het onderzoek en of er echt inzicht is verkregen in de sociale werkelijkheid (Bryman, 2012). Dit staat ook wel parallel aan de interne validiteit (Bryman, 2012). *Credibility* wordt in dit onderzoek bereikt doordat er triangulatie plaatsvindt omdat

er gebruik gemaakt wordt van verschillende databronnen, namelijk literatuur, documenten, interviews en observaties. Ten tweede gaat *transferability* over de toepasbaarheid van het onderzoek op andere contexten en staat daarmee parallel aan de externe validiteit (Bryman, 2012). Het gaat daarbij niet om het generaliseren van de resultaten, maar om het feit dat het onderzoek genoeg details geeft over de specifieke casus, zodat de lezer zelf kan beoordelen welke andere vergelijkbare contexten wellicht iets aan de resultaten kunnen hebben (Symon & Cassell, 2012). In dit onderzoek wordt gedetailleerd weergegeven hoe het COA prestatie management op een lerende manier tracht vorm te geven. Ten derde gaat *dependability* in op de methodologische betrouwbaarheid en de gemaakte keuzes (Bryman, 2012). In kwalitatief onderzoek is het van belang dat aangetoond wordt hoe methodologische veranderingen zijn vastgelegd en hoe deze geëvalueerd kunnen worden (Symon & Cassell, 2012). In dit onderzoek wordt in het methoden hoofdstuk gepresenteerd welke keuzes er gemaakt zijn en in het discussiehoofdstuk worden deze keuzes geëvalueerd. Allerlaatst heeft *confirmability* te maken met de mate van objectiviteit van het onderzoek (Bryman, 2012). In sociaalwetenschappelijk onderzoek is complete objectiviteit nooit haalbaar (Bryman, 2012), maar vanuit het neo-positivisme wordt er wel naar objectiviteit gestreefd (Duberley et al., 2012). In dit onderzoek wordt daarom duidelijk gemaakt waar de verschillende databronnen vandaan komen en hoe de data is omgezet tot resultaten. Een gedetailleerd overzicht van de dataverzameling en analyses verzekert de lezer ervan dat de resultaten afgeleid zijn uit contexten van buiten de onderzoeker en het dus niet de interpretaties van de onderzoeker betreft (Symon & Cassell, 2012).

### 2.5.2. Authenticiteit

Authenticity gaat in op de politieke impact van het onderzoek (Bryman, 2012). Hierbij is het belangrijk dat de verschillende invalshoeken eerlijk worden weergegeven, dat het onderzoek de respondenten helpt bij het beter begrijpen van hun sociale setting en zet het onderzoek, indien nodig, aan tot actie (Bryman, 2012). Doordat er in dit onderzoek zowel een documentenanalyse, als observaties en semigestructureerde interviews zijn, worden verschillende invalshoeken weergegeven. Bovendien zouden resultaten en aanbevelingen van dit onderzoek eventueel kunnen leiden tot acties binnen het COA.

## 2.6 Ethiek

Ethiek is in kwalitatief onderzoek van belang, omdat het onderzoek participanten kan helpen maar het onderzoek kan ook schade opleveren aan participanten (Boeije, 2016). Het kan bijvoorbeeld gevoelige onderwerpen aansnijden waar participanten na het onderzoek nog veel mee bezig kunnen zijn in hun hoofd. Het onderwerp van dit kwalitatieve onderzoek ligt niet zo gevoelig, omdat het een onderzoek is naar de organisatieontwikkeling van prestatie management en lerende

organisaties. Dit zijn geen persoonlijke kwesties en bovenal is alleen een tweetal mensen geïnterviewd. Voorafgaand aan deze interviews is met de participanten besproken hoe de vertrouwelijkheid gewaarborgd is: de opnames van interviews zijn na het transcriberen meteen verwijderd en de transcripten zijn geanonimiseerd en niet terug te leiden naar een persoon. Ook de aantekeningen van de participerende observaties zijn geanonimiseerd en niet terug te leiden naar personen. Bij de participerende observaties is echter geen *informed consent* afgenomen, de rol van de onderzoeker is voor ieder lid van de vergaderingen wel heel duidelijk geweest. Zij wisten dat de onderzoeker wegens haar scriptie (online) aanwezig was bij de vergadering, de onderzoeker was daarnaast ook de enige van 'buiten' het COA.

### 3. Narratieve literatuurstudie

In deze narratieve literatuurstudie wordt getracht antwoord te geven op de drie theoretische deelvragen van dit onderzoek. De eerste paragraaf geeft antwoord op de eerste deelvraag, de tweede paragraaf op de tweede deelvraag en de derde paragraaf op de derde deelvraag. De eerste paragraaf gaat dan ook over lerende organisaties, de tweede paragraaf over prestatie management en de derde paragraaf zoekt een verbinding tussen de twee concepten. De literatuurstudie wordt afgesloten met een tabel waarin de verbinding wordt gezocht tussen de randvoorwaarden van prestatie management en de randvoorwaarden van lerende organisaties. Op die manier wordt duidelijk welke randvoorwaarden voor prestatie management bijdragen aan het creëren van een lerende organisatie.

#### 3.1 Lerende organisaties

Deze eerste paragraaf tracht antwoord te vinden op de eerste theoretische deelvraag: *Hoe kunnen organisaties leren en wat zijn daar de randvoorwaarden voor?* Om antwoord te vinden op deze vraag wordt allereerst een omschrijving gegeven van lerende organisaties. Vervolgens wordt er ingegaan op strategische organisatie vernieuwing en wordt uitgelegd wat van belang is bij het creëren van een lerende organisatie. Daaruit worden randvoorwaarden afgeleid die samengevat worden in een tabel.

##### 3.1.1. Definities en perspectieven

Leren is een belangrijke competentie voor organisaties in snel veranderende omgevingen, waardoor leren dus zeker van belang is voor het COA (Weldy, 2009; Senge, 1992 & Nonaka, 1991, in Armstrong & Foley, 2003). Zo bestaan er lerende organisaties, dit zijn simpelweg organisaties waarin wordt geleerd (Örtenblad, 2018). In de wetenschappelijke literatuur is er geen eenduidige definitie te vinden over lerende organisaties. Verschillende wetenschappers hebben een andere focus in hun definitie van lerende organisaties (Örtenblad, 2018; Weldy, 2009; Wang & Ahmed, 2003). Zo zijn er definities die een focus hebben op kenniscreatie (Garvin, 1993), een focus op continue verandering en verbetering (Pedler, 1989, in Dodgson, 1993; Weldy, 2009) en zijn er definities die focussen op de uitkomsten of resultaten die een lerende organisatie opbrengt (Huysman, 1999, in Armstrong & Foley, 2003). Tabel 1 geeft een bondig overzicht van verscheidene definities, geordend op de focus van de definitie. Uit de tabel is af te leiden dat in definities met een focus op kenniscreatie, vooral de medewerkers kennis moeten vergaren, creëren en vervolgens delen (Garvin, Edmondson & Gino, 2008). Bij definities met een focus op continue verandering vernieuwt de organisatie zichzelf op een strategische wijze (Crossan, Lane & White, 1999), worden leerprocessen steeds verbeterd doordat er een leercultuur is (Weldy, 2009) of wordt er steeds meer kennis verzameld voor zakelijk succes (Marquardt, 1996, in Weldy, 2009). Ten slotte wordt bij definities met een focus op uitkomsten en

resultaten vooral gewerkt aan een beter concurrentievermogen of een betere afstemming met de omgeving.

Tabel 1. Definities van lerende organisaties en hun focus.

<b>Focus op kenniscreatie</b>	Een organisatie waarin medewerkers kennis creëren, verwerven en overdragen (Garvin, Edmondson & Gino, 2008).
	Garvin (1993) beschrijft een lerende organisatie als een organisatie die vaardig is in het vergaren, het creëren en het delen van kennis, en zich op basis van die nieuwe kennis en inzichten aanpast.
<b>Focus op continue verandering/verbetering</b>	Strategische vernieuwing is het onderliggende fenomeen van lerende organisaties, als de harmonisering van continuïteit en verandering (Crossan, Lane & White, 1999).
	Pedler (1989, in Dodgson, 1993) benoemt dat het belangrijk is dat de organisatie zich continu transformeert en het leren van haar medewerkers faciliteert.
	Lerende organisatie als een cultuur waarin leerprocessen continu verbeterd worden (Weldy, 2009).
	Marquardt (1996, in Weldy, 2009) ziet de lerende organisatie als een organisatie die collectief leert en zichzelf continu transformeert om zo steeds beter kennis te verzamelen en te beheren en dat te gebruiken voor zakelijk succes.
	Leren is een dynamisch concept en het benadrukt dat verandering een natuurlijk fenomeen is voor organisaties. Lerende organisaties ontwikkelen structuren en systemen die responsief zijn en zich snel kunnen aanpassen bij een verandering (Dodgson, 1993).
<b>Focus op uitkomsten/resultaten</b>	Leren in organisaties als een doelgerichte zoektocht naar het verbeteren van concurrentievermogen, productiviteit en innovatie (Dodgson, 1993).
	Huysman (1999, in Armstrong & Foley, 2003) definieert een lerende organisatie als een organisatievorm die het personeel op zo'n manier laat leren dat er positieve, waardevolle uitkomsten gecreëerd worden, zoals innovatie, efficiëntie, betere afstemming met de omgeving en competitieve voordelen.

Het COA beschrijft in de ontwikkelagenda die zij hebben opgesteld, dat het van belang is dat de organisatie zich continu ontwikkelt, waarbij gefocust wordt op zowel de uitkomsten, als innovatie en efficiëntie en een betere afstemming met de omgeving (COA, 2020d). De lerende organisatie met

een focus op continue verbetering en de lerende organisatie met focus op uitkomsten en resultaten, lijken daarom aan te sluiten bij de ontwikkeling van het COA.

De definitie van lerende organisaties die wereldwijd het meest gehanteerd wordt, is die van Senge uit 1990 (geciteerd in Weldy, 2009, p. 60): *“organizations where people continually expand their capacity to create the results they truly desire, where new and expansive patterns of thinking are nurtured, where collective aspiration is set free, and where people are continually learning to learn together”*. In deze definitie komt echter niet duidelijk naar voren wie er precies leert in een lerende organisatie: het individu of de organisatie als geheel. Hierover zijn wetenschappers het oneens. Zo zijn er twee perspectieven op lerende organisaties ontstaan: het cognitieve perspectief en het culturele perspectief (Cook & Yanow, 1993). Het cognitieve perspectief gaat ervan uit dat lerende organisaties kunnen bestaan omdat zij individuen hebben die in staat zijn om te leren. Zo stelt Simon (1991) dat alles wat geleerd kan worden in organisaties, alléén geleerd kan worden in de hoofden van individuen. Individen kunnen de kennis met elkaar delen en dat kan van invloed zijn op de organisatie (Simon, 1991; Argyris & Schon, 1978, in Dodgson, 1993). Aan de andere kant stellen veel wetenschappers dat een lerende organisatie méér is dan de som van wat individuen hebben geleerd (Hedberg, 1981, in Dodgson 1993; Wang & Ahmed, 2003; Marsick & Watkins, 2003). Hoewel een organisatie zelf geen brein heeft, kunnen door de tijd heen de cognitieve systemen en herinneringen blijven behouden, met behulp van bepaald gedrag, normen en waarden. Gedeelde normen en waarden kunnen daardoor een indicatie zijn van het leren in de organisatie (Hedberg, 1981 in Dodgson, 1993). Dit sluit dan ook aan bij het culturele perspectief op lerende organisaties, wat gezien wordt als een aanvulling op het cognitieve perspectief. In tabel 2 wordt dieper ingegaan op de verschillen tussen het cognitieve- en culturele perspectief van lerende organisaties. Vanuit het cognitieve perspectief wordt het opsporen van fouten en het verbeteren daarvan, gezien als leren. Dit wordt ook wel *single-loop learning* genoemd door Argyris en Schon (1978, in Dodgson, 1993). Wanneer op deze manier geleerd wordt, kan er aangenomen worden dat het leren voornamelijk betrekking heeft op wat er fout is gegaan. Daarentegen is het juist ook interessant is om te leren van wat er goed gaat in de organisatie, omdat dat voor succes zorgt in de organisatie. Cook en Yanow (1993) omschrijven dat het culturele perspectief op lerende organisaties net zoveel focust op wat er goed gaat als op wat er fout gaat en daarmee net zoveel focust op continuïteit en behoud als op innovatie en verandering van de organisatie. In het culturele perspectief wordt cultuur door Cook en Yanow (1993, p. 361) omschreven als *“a set of values, beliefs, and feelings, together with the artifacts of their expression and transmission (such as myths, symbols, metaphors, rituals) that are created, inherited, shared, and transmitted within one group of people and that, in part, distinguish that group from others”*. De groep mensen in een organisatie creëren intersubjectieve meningen die uitgedrukt worden in *artifaceten*, zoals taal en handelingen. Daaruit ontstaan gedeelde meningen die



continu in stand gehouden worden of juist veranderd worden, hierdoor wordt de cultuur van de organisatie gecreëerd, behouden of aangepast (Cook & Yanow, 1993). Vanuit dit culturele perspectief is het dus gemakkelijk aan te nemen dat een organisatie, als een groep mensen, kan leren. Leren en cultuur sluiten goed op elkaar aan, want door middel van betekenis dragende objecten, taal en handelingen (artefacten) wordt de collectieve kennis en het collectieve geheugen overgedragen, uitgedrukt en gebruikt (Cook & Yanow, 1993).

Tabel 2. Het cognitieve- en het culturele perspectief op lerende organisaties.

	<b>Wat houdt het perspectief in?</b>	<b>Wie leert?</b>	<b>Wanneer wordt er geleerd?</b>	<b>Hoe wordt er geleerd?</b>
<b>Cognitieve perspectief</b>	Gefocust op de cognitie van individuen, die organisaties in staat stellen om te leren (Cook & Yanow, 1993).	De individuen binnen de organisatie (Nonaka & Takeuchi, 1995): alles wat geleerd wordt speelt zich af in de hoofden van individuen (Simon, 1991).	Als er fouten zijn of de prestaties beneden het streven zijn, zodat het individuele gedrag verbeterd kan worden (Argyris & Schon, 1978, in Cook & Yanow, 1993).	Fouten worden erkend en verbeterd, bijvoorbeeld door middel van <i>single-loop learning</i> , <i>double-loop learning</i> en <i>deutero learning</i> (Argyris & Schon, 1978 in Dodgson, 1993).
<b>Culturele perspectief</b>	Het is een aanvulling op het cognitieve perspectief (Cook & Yanow, 1993), waarbij juist gefocust wordt op het leren van de organisatie als één geheel. Er wordt uitgegaan van het feit dat de organisatie méér leert dan de som van wat de individuen binnen de	De organisatie als geheel (Crossan, Lane & White, 1999; Marquardt, 1996, in Weldy, 2009; Marsick & Watkins, 1996, in Weldy, 2009). Kennis kan alleen operationeel gemaakt worden door het samenkomen en samen handelen van meerdere individuen (Cook & Yanow, 1993). De creatie van nieuwe kennis is geen individuele activiteit maar	Continu, het leren is verworven in de cultuur van de organisatie (Cook & Yanow, 1993; Marsick & Watkins, 1996, in Weldy, 2009).	Organisaties hebben zelf geen brein, maar door de tijd heen kunnen cognitieve systemen en herinneringen behouden blijven, met behulp van bepaald gedrag, normen en waarden. Gedeelde normen en waarden kunnen daardoor een indicatie zijn van het leren in de organisatie (Hedberg, 1981, in Dodgson, 1993). Door de uitwisselingen van artefacten (symbolen, metaforen, ceremonies, verhalen enzovoorts, worden waarden, overtuigingen en gevoelens gedeeld. Zo ontstaat gedeelde betekenisgeving. De gedeelde betekenisgeving tussen leden van de organisatie draagt

---

<p>organisatie hebben geleerd (Hedberg, 1981, in Dodgson, 1993; Wang &amp; Ahmed, 2003; Marsick &amp; Watkins, 2003).</p>	<p>juist een activiteit van de hele organisatie (Paavola, Lipponen &amp; Hakkarainen, 2004; McHugh, Groves &amp; Alker, 1998).</p>	<p>daarmee bij aan het leren (Cook &amp; Yanow, 1993).</p> <p>Kennis wordt collaboratief verworven, overgebracht op nieuwe medewerkers en gedeeld door de tijd, ruimte en hiërarchie (Ulrich, Jick &amp; von Glinow, 1993).</p> <p>Leren is een collectieve ervaring, een interactief proces. De strategie daarbij is dat er gezamenlijk gehandeld wordt (Marsick &amp; Watkins, 2003).</p>
---	--	---

---

Vanuit het culturele perspectief houdt het leren in de organisatie in dat er gefocust wordt op de *gezamenlijke* creatie van verenigbare en gedeelde meningen. Het leren in de organisatie is ook wel gekenmerkt in handelen en actie en wordt daarom *tacit* kennis genoemd (Nonaka, 1994). Dit is echter in strijd met het cognitieve perspectief, dat ervan uitgaat dat kennis expliciet gemaakt moet worden zodat het gecommuniceerd kan worden (Nonaka, 1994). Het culturele perspectief gaat ervan uit dat wat in de organisatie geleerd is, veelal tacit kennis betreft en dat (aanvullende expliciete) kennis gecommuniceerd wordt. Cook en Yanow (1993) gebruiken daarom naast de term *kennen*, die van toepassing is bij het cognitieve perspectief, ook de term *kunnen* (wegens de tacit kennis) bij het culturele perspectief. Meer recentelijk, gebruikt ook Örtenblad (2018) de term *kunnen* bij een nieuwe vorm van lerende organisaties. Echter lijkt deze nieuwe vorm van de lerende organisatie een meer extreme variant van het culturele perspectief van Cook en Yanow (1993), omdat hierbij uitgegaan wordt van het feit dat lerende organisaties geen kennis kunnen opslaan, maar het kunnen in het handelen zit (Örtenblad, 2018). Het nieuwe perspectief van de lerende organisatie verschilt op drie vlakken van het traditionele perspectief. Ten eerste is in dit sociale perspectief van de lerende organisatie juist het collectief de leereenheid, waar eerder de organisatie benaderd werd alsof het een individu was. Ten tweede, is leren een sociale of culturele activiteit in dit nieuwe perspectief terwijl het in het traditionele perspectief hoofdzakelijk een cognitieve activiteit is. Ten derde, wordt al het leren beschouwd als context-afhankelijk, terwijl het traditionele perspectief stelt dat er context-onafhankelijkheid is (Örtenblad, 2018). In dit nieuwe perspectief betekent leren het participeren, niet het verwerven van kennis (Örtenblad, 2018).

In dit onderzoek wordt het culturele perspectief als uitgangspunt genomen omdat hierin ook individuen kennis kunnen verwerven en creëren, in tegenstelling tot het nieuwere perspectief van

Örtenblad (2018). In dit culturele perspectief wordt er gezamenlijk gehandeld en zijn gedeelde normen en waarden een indicatie van het leren in de organisatie (Cook & Yanow, 1993; Hedberg, 1981, in Dodgson, 1993).

### 3.1.2. Strategische organisatievernieuwing

De lerende organisatie en het culturele perspectief sluiten aan bij de ontwikkelagenda van het COA. Het doel van de ontwikkelagenda is om in staat te zijn continu te verbeteren en om structureel actief af te stemmen van de verwachtingen van zowel de intern betrokkenen als het omringende en steeds veranderende speelveld (COA, 2020d). Literatuur over lerende organisaties focust zich ook op strategische vernieuwing van de organisatie. Crossan, Lane en White (1999) zien strategische vernieuwing als onderliggend fenomeen van lerende organisaties. De vernieuwing vereist van organisaties dat zij lerenderwijs nieuwe manieren ontdekken en tegelijkertijd profiteren van wat zij in het verleden al hebben geleerd. Om strategische vernieuwing te bewerkstelligen is het van belang dat het de gehele organisatie omvat, dus niet alleen individuen of een groep. Daarnaast moet de organisatie erkennen dat het opereert in een open systeem en het daardoor dus naast de interne focus ook rekening moet houden met de externe omgeving (Duncan & Weiss, 1979, in Crossan et al., 1999). Ook dat sluit aan bij de wens van het COA om structureel actief af te stemmen met de omgeving (COA, 2020d). Het vier I model (Crossan et al., 1999) sluit vooral aan op het culturele perspectief van lerende organisaties, omdat het naast het leren van de organisatie ook uitgaat van individuen die leren. Het vier I model stelt dat het leren in een organisatie en daarmee de strategische organisatievernieuwing wordt gekenmerkt door vier leerprocessen, de vier I's: intuïtie, interpretatie, integratie en institutionalisering. Deze vier leerprocessen kunnen voorkomen op drie verschillende niveaus in de organisatie, namelijk op individueel niveau, groepsniveau en organisatieniveau. De vier processen lopen in elkaar over, het is daardoor lastig te zeggen waar het ene proces eindigt en het andere begint. Toch kan er een redelijk onderscheid gemaakt worden: intuïtie en interpretatie komen voor op individueel niveau, interpretatie en integratie vinden plaats op groepsniveau en integratie en institutionalisering vinden plaats op organisatieniveau (Crossan et al., 1999).

Crossan et al. (1999) merken daarbij op dat er een spanning is tussen opdoen en ontdekken van nieuwe kennis en het gebruiken van al bestaande kennis. Deze spanning heerst in de *feedback* en *feed-forward* processen tussen de drie niveaus van individuen, groepen en de organisatie als geheel. Feed-forward is gerelateerd aan het ontdekken van nieuwe kennis en feedback aan de kennis die een individu, een groep of de organisatie al in zijn bezit had. Men is geneigd te denken dat alleen het exploreren van nieuwe kennis (feed-forward) leidt tot leren in de organisatie, zo benoemt het COA in de ontwikkelagenda (COA 2020d) dat medewerkers elkaar gevraagd en ongevraagd moeten

aanspreken en elkaar dan feed-forward moeten geven, maar daarin wordt vergeten dat feedback juist verkent wat er al geleerd is (Crossan et al., 1999). Daarnaast brengen de feed-forward en feedback processen een interactieve relatie tussen cognitie en actie. Kennis brengt actie teweeg maar tegelijkertijd kan actie ook zorgen voor nieuwe kennis (Brown & Duguid, 1991).

De vier I's van Crossan et al. (1999) kunnen als volgt worden uitgelegd. Intuïtie, het eerste leerproces, kan ook wel gezien worden als het begin van iets nieuws leren. Het is een eerste onbewuste herkenning van een verschijnsel, wat een nieuw inzicht kan geven. Het is een gevoel wat alleen bij een individu kan ontstaan en de acties van dat individu kan beïnvloeden (Crossan et al., 1999). Intuïtie kan de acties van individuen leiden, maar het gevoel is lastig uit te leggen aan anderen (Nonaka & Takeuchi, 1995).

Interpreteren, de tweede I, begint in het hoofd van een individu met het herkennen van de bewuste elementen van een inzicht of idee. Een individu kan dat verbaal maken en uitleggen aan anderen door middel van woorden of acties (Crossan et al., 1999). Door het interpretatieve leerproces met anderen te bespreken kan er een gedeeld begrip ontstaan, en zal het leerproces van het individuele niveau overgaan naar het groepsniveau.

Integratie, als derde leerproces, zorgt voor het ontwikkelen van gedeeld begrip tussen individuen, waardoor gezamenlijk actie en aanpassing kan plaatsvinden. Dialoog en gezamenlijke actie zijn cruciaal voor de ontwikkeling van een gedeeld begrip. Dit proces zal aanvankelijk informeel zijn maar als de actie zich steeds herhaalt, zal de actie geïnstitutionaliseerd worden (Crossan et al., 1999). Het gedeelde begrip kan bereikt worden door middel van een continue conversatie en door gezamenlijk praktijkervaring op te doen (Brown & Duguid, 1991). Het gedeelde begrip zal zorgen voor een gezamenlijk aanpassingsvermogen en er kan onderhandeld worden over acties (Crossan et al., 1999). Conversaties kunnen niet alleen gebruikt worden om de conventionele bedoeling te bespreken, maar ook om een nieuwe bedoeling te ontwikkelen (Crossan et al., 1999). Dialoog is daarom bij uitstek de beste wijze om het gesprek aan te gaan (Isaacs, 1993). Door dialoog kan een groep een nieuwe, diepe gedeelde betekenis ontwikkelen. Dialoog brengt namelijk collectief denken en onderzoeken teweeg, het brengt een kwalitatief betere conversatie en kan het onderliggende gedachtegoed transformeren (Isaacs, 1993). Daarnaast kan gezamenlijke actie, een gedeelde ervaring, zorgen voor een gedeelde betekenisgeving. In grote organisaties, zoals het COA, is het echter lastig om via spontane, informele gesprekken een visie te delen. Hiervoor moet op formele wijze een gesprek garrangeerd worden. Cook en Yanow (1993) stellen dan ook dat leren in het culturele perspectief gemakkelijker is in een kleine organisatie met een kleine en simpele structuur dan in een grote organisatie. Toch is het wel mogelijk, volgens het culturele perspectief is het leren in grote organisaties gemakkelijker in sub eenheden (Cook & Yanow, 1993). Dit zou dus geen probleem moeten vormen voor het COA, dat sub eenheden heeft in de vorm van asielzoekerscentra op

verschillende locaties.

Institutionaliseren is het vierde leerproces, waarin verzekerd wordt dat geleerde acties routines worden. Zo worden taken gedefinieerd, acties gespecificeerd en worden mechanismen in het functioneren van de organisatie aangebracht om te verzekeren dat succesvolle, geleerde acties uit het verleden zich blijven herhalen. Institutionalisering legt hetgeen dat is geleerd door individuen en groepen vast in systemen, structuren, procedures en strategie. Hierdoor blijkt dat wat wordt geleerd door individuen en groepen een onderdeel wordt van de organisatie. Hoewel individuen vertrekken uit de organisatie, wordt wat geleerd is toch in stand gehouden. Zoals eerder benoemd, is het leren van organisaties daarom méér dan de som van wat de medewerkers hebben geleerd (Crossan et al., 1999; Dodgson, 1993).

Institutionalisering betekent echter veel formalisering en dat maakt het lastig om door spontane interacties de leerprocessen (feed-forward) van interpreteren en integreren te doorlopen. Een organisatiestructuur waarin vaststaat wie met wie praat, kan belemmeren dat er een nieuwe gedeelde betekenis wordt gevormd. Routines, die ooit leidden tot een gewenst resultaat, kunnen nu juist ontwikkeling in de weg staan (Crossan et al., 1999). Voor het COA, dat op dit moment nog een bureaucratische organisatie is, is het van belang bewust te zijn van de belemmeringen die geïnstitutionaliseerde gewoontes met zich mee kunnen brengen. Het doel van het COA is echter om zich te ontwikkelen naar een minder bureaucratische organisatie (COA, 2020d). Zo'n verandering aanbrengen in systemen, structuren en routines is lastig, want waar onderliggende leerprocessen als intuïtie, interpretatie en integratie meer vloeiend en continu zijn, is verandering op het institutionele niveau juist onregelmatig (Crossan et al., 1993). Om deze reden worden de meeste organisatieveranderingen aangeduid als radicaal of transformationeel. De onderliggende leerprocessen die juist continu zijn, maken zo'n radicale of transformationele verandering wel mogelijk (Crossan et al., 1999).

Een gevaar dat institutionalisering met zich meebrengt, is wanneer de geïnstitutionaliseerde organisatie niet oppakt wat individuen en groepen op een continue manier geleerd hebben. Individen luisteren dan niet meer naar hun intuïtie of individuen voelen zich hierdoor gefrustreerd en kunnen de organisatie daardoor zelfs verlaten. Dit heeft ook geleid tot de neiging om bureaucratieën te gronde te richten. Desalniettemin is institutionalisering niet per se negatief want het is noodzakelijk voor een organisatie om de vruchten te kunnen blijven plukken van iets wat al geleerd is (Crossan et al., 1999).

Omdat de omgeving van organisaties steeds verandert, is het voor organisaties een uitdaging om de spanning te doorstaan tussen het geïnstitutionaliseerde leren uit het verleden, wat het mogelijk maakt om te profiteren van wat er al geleerd is, en het nieuwe leren, door middel van feed-forward, door de processen van intuïtie, interpretatie en integratie. Het leren in organisaties is dan

ook een dynamisch en cultureel proces. De feedback en feed-forward processen zijn dan ook fundamenteel voor organisatievernieuwing (Crossan et al., 1999).

### 3.1.3. Creëren van een lerende organisatie

Om vanuit het culturele perspectief een lerende organisatie te creëren, is er een aantal aandachtspunten. In een lerende organisatie is het namelijk belangrijk dat het leren verweven is in het werk en op de werkplek, zodat er continu geleerd kan worden (Marsick & Watkins, 2003; Armstrong & Foley, 2003) en dit moet ook actief aangemoedigd worden (Mumford, 1996, in Teare & Dealtry, 1998). Om te kunnen leren moet er ook ruimte zijn om fouten te mogen maken (Garvin, 1993; Dodgson, 1993). Daarnaast moeten er bepaalde processen en structuren zijn in de organisatie die ervoor zorgen dat leren plaats kan vinden (Marsick & Watkins, 2003; Armstrong & Foley, 2003). Zulke vaste processen en structuren worden ook wel *organizational learning mechanisms* (OLM) genoemd (Armstrong & Foley, 2003). Deze OLM's zorgen ervoor dat er culturele en structurele facetten zijn die ontwikkeling, verbetering en vernieuwing van de lerende organisatie faciliteren (Armstrong & Foley, 2003). Culturele facetten zoals de visie, waarden, aannames en het gedrag kunnen een leercultuur ondersteunen (Armstrong & Foley, 2003). Een gedeelde visie is van belang om een leercultuur te bereiken (Armstrong & Foley, 2003). Daarnaast brengt een gedeelde visie over de toekomst van de organisatie dat medewerkers leren en excelleren, omdat zij zich graag inzetten voor deze gedeelde visie (Senge, 1997; Marsick & Watkins, 2003). Dialoog helpt om deze gedeelde visie te creëren. Bovendien zorgt dialoog ervoor dat er geleerd wordt binnen teams omdat er nagedacht kan worden over bijvoorbeeld bestaande assumpties binnen het team (Senge, 1997). Het samenwerken in teams draagt bij aan het leerproces en moet aangemoedigd worden (Marsick & Watkins, 2003).

### 3.1.4. Conclusie en overzicht randvoorwaarden

In deze paragraaf is getracht antwoord te vinden op de eerste theoretische deelvraag: *Hoe kunnen organisaties leren en wat zijn daar de randvoorwaarden voor?* Allereerst bleek dat er veel verschillende definities en perspectieven van lerende organisaties zijn. In dit onderzoek wordt uitgegaan van het culturele perspectief op lerende organisaties (Cook & Yanow, 1999) omdat dit het best aansluit bij de visie van het COA op continue ontwikkeling van de organisatie. Daarna is er uitgebreid over strategische organisatievernieuwing en tot slot is onderzocht hoe een lerende organisatie gecreëerd kan worden. De tekst uit bovenstaande paragrafen is geanalyseerd op randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden worden samengevat op de volgende pagina in tabel 3 en staan gecategoriseerd als bijvoorbeeld 'algemeen' als ze uit definities komen of als '4 I-model' als ze uit het 4 I-model komen. De meerwaarde van deze tabel voor dit onderzoek is dat de randvoorwaarden die in bovenstaande tekst naar voren komen, in een overzicht zijn geplaatst. Dit

overzicht zal hulp bieden bij de vergelijking van randvoorwaarden van lerende organisaties en prestatie management en tevens voor de documentenanalyse.

Tabel 3. Randvoorwaarden voor lerende organisaties.

Categorie	Nr.	Randvoorwaarden
<b>Algemeen</b>	1	Er wordt continu gezamenlijk geleerd (Senge, 1990, in Weldy, 2009; Örténblad, 2018).
	2	Kennis wordt vergaard, gecreëerd en gedeeld (Garvin, 1993; Garvin, Edmondson & Gino, 2008).
	3	Er is een cultuur waarin continue transformatie, verbetering en ontwikkeling mogelijk is (Pedler, 1989, in Dodgson, 1993; Weldy, 2009; Marquardt, 1996, in Weldy, 2009; Crossan, Lane & White, 1999).
	4	Er worden waardevolle uitkomsten gecreëerd (Huysman, 1999, in Armstrong & Foley, 2003).
	5	Concurrentievermogen, productiviteit en innovatie worden verbeterd (Dodgson, 1993).
<b>Cognitieve perspectief</b>	6	Individen zijn in staat om te leren (Cook & Yanow, 1993).
	7	Er is sprake van <i>single-loop learning</i> en <i>double-loop learning</i> (Argyris & Schon, 1978, in Dodgson, 1993).
<b>Culturele perspectief</b>	8	Er wordt net zoveel gefocust op wat er goed gaat als op wat er fout gaat (Cook & Yanow, 1993).
	9	Er ontstaan gedeelde meningen, normen en waarden in de organisatie (Cook & Yanow, 1993).
	10	Collectieve kennis en collectief geheugen wordt door middel van artefacten overgedragen, uitgedrukt en gebruikt (Cook & Yanow, 1993).
<b>4 I-model</b>	11	Individen moeten de vrijheid krijgen om te luisteren naar hun intuïtie (Crossan, et al., 1999).
	12	Inzichten leiden tot een interpretatie van een inzicht bij individuen en groepen (Crossan, et al., 1999).
	13	Integratie zorgt voor het ontwikkelen van een gedeeld begrip (Crossan, et al., 1999).
	14	Institutionaliseren verzekert dat geleerde acties routines worden (Crossan, et al., 1999).
	15	Dialogoog brengt collectief denken en onderzoeken teweeg, het brengt een kwalitatief betere conversatie en kan het onderliggende gedachtengoed transformeren (Isaacs, 1993; Crossan, et al., 1999).
	16	Er wordt een gedeeld begrip en gedeelde betekenis gecreëerd (Crossan, et al., 1999).
	17	Er zijn feedback en feed-forward processen (Crossan, et al., 1999).
	18	Er wordt geleerd op de werkplek door te werken (Marsick & Watkins, 2003; Armstrong & Foley, 2003).
<b>Creëren van lerende organisatie</b>	19	Processen en structuren in de organisatie zorgen ervoor dat leren kan plaatsvinden (Armstrong & Foley, 2003).
	20	Er is ruimte om fouten te mogen maken (Garvin, 1993; Dodgson, 1993).
	21	Er is een leercultuur in de organisatie (Armstrong & Foley, 2003).

22	Er is een gedeelde visie onder de medewerkers (Senge, 1997; Armstrong & Foley, 2003; Marsick & Watkins, 2003).
23	Dialogoog helpt om een gedeelde visie te creëren (Senge, 1997).
24	Er wordt samengewerkt in teams (Marsick & Watkins, 2003).

## 3.2 Prestatiemanagement

In deze tweede paragraaf wordt getracht antwoord te vinden op de theoretische deelvraag: *Hoe kan prestatiemanagement op een lerende manier benaderd worden en wat zijn daar de randvoorwaarden voor?* Hiervoor wordt eerst uitgelegd wat prestatiemanagement is en hoe het ontstaan is, daarna wordt gefocust op prestatiemanagement op een lerende wijze en op het mensgericht prestatiemanagement. Hierna worden ook alle randvoorwaarden uit de paragraaf opgesomd in een tabel.

### 3.2.1. Definities en doelen van prestatiemanagement

Prestatiemanagement wordt voornamelijk gebruikt om strategieën en activiteiten van individuen, teams en dus organisaties te verbeteren (Bouckaert, 2006). Het centrale idee van prestatiemanagement is simpelweg dat prestaties gemanaged worden. Een organisatie stelt de gewenste prestatiedoelen en maakt daar prestatie-indicatoren bij om te meten of de doelen behaald worden (de Bruijn, 2007; van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2015). Het COA implementeert prestatiemanagement zodat zij kunnen voldoen aan verwachtingen van stakeholders, bewoners, partners in bedrijfsvoering en medewerkers (COA, 2020d). Een doel van prestatiemanagement is dan ook dat de interne prestaties leiden tot externe resultaten, zoals op de klantenmarkt, financiële markt en de arbeidsmarkt (Jansen & de Waal, 2004). Prestatiemanagement is afgeleid uit de private sector; het kijkt alleen naar input, activiteiten en output (van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2015). De bakermat van het prestatiemanagement ligt in de jaren 1980, toen het *New Public Management* (NPM) ontstond om budgettaire problemen op te lossen (Jansen & de Waal, 2004). Het NPM legde veel nadruk op resultaatgerichtheid waardoor de overheid meer de houding aannam van marktgerichte organisaties. Bij het beoordelen van prestaties staan niet de inzet van mensen en middelen centraal, maar de producten en effecten (*output* en *outcomes*) die de organisatie weet te bewerkstelligen (Bovens, 't Hart & van Twist, 2012). Verder wordt de nadruk gelegd op het bedrijfsmatige werken, ondernemerschap, concurrentie en staat klantgerichtheid centraal (Bovens, 't Hart & van Twist, 2012). Regels en procedures werden minder belangrijk dan resultaten, er werd gewerkt met taakstellingen, targets, expliciete verwachtingen en tussentijdse resultaatbesprekingen. Hierbij past een managementstijl uit de private sector (Jansen & de Waal, 2004).



### 3.2.2. Prestatiemanagement en leren

Prestatiemeting en prestatiemanagement zijn belangrijk voor de verbetering van prestaties van de overheid (Thomas, 2006). Maar Thomas (2006) ziet ook andere, verschillende doelen van prestatiemanagement, zoals: het ophelderen van organisatiedoelen, richtingen en verwachtingen; het bereiken van die doelen op een effectieve manier; als organisatie duidelijk maken wat prioriteit heeft; strategische plannen ondersteunen door *outputs* en *outcomes* operationeel te maken; financiële ondersteuning en toewijzing van middelen; toezicht houden op programma's en continu verbeteren; nagaan of de organisatie de doelen behaalt en of interne administratieve verantwoordelijkheid en externe politieke verantwoordelijkheid aflegt. Alle doelen zijn van toepassing op het COA, zo ook de laatste omdat zij vaak verantwoordelijkheid moeten afleggen tegenover stakeholders zoals de GGZ, gemeenten of politie (COA, 2020d). Aansluitend op Thomas (2006), noemt de Bruijn (2007) dat prestatiemanagement kan bijdragen aan transparantie en verantwoordingsprocessen, het leren, het op waarde schatten van de prestaties en het kan sancties opleveren. Het tweede punt dat de Bruijn (2007) noemt is dat organisaties prestatiemanagement ook kunnen gebruiken om te leren, want de gecreëerde transparantie geeft inzicht in wat er goed gaat en waar verbetering nodig is. Zo levert prestatiemanagement informatie op waarop gereflecteerd kan worden (de Bruijn, 2002). Er kan veel geleerd worden door na te denken over wat goed is gegaan en over wat er in de toekomst anders gedaan zou kunnen worden (Hodges, 2016). Door het reflecteren kan gedragsverandering en bewustwording teweeggebracht worden (de Bruijn, 2002).

Moynihan (2005) gaat ervan uit dat via de twee manieren van Argyris en Schön (1996, in Moynihan, 2005) geleerd kan worden binnen organisaties, namelijk door *single-loop learning* en *double-loop learning*. Prestatiemanagement levert informatie op over de behaalde prestaties. Dat biedt de mogelijkheid om doelen te specificeren en meetbaar te maken, te controleren of doelen behaald zijn en deze te beoordelen door ze te vergelijken met vooropgestelde doelen, eerder behaalde doelen of andere afdelingen uit dezelfde organisatie (Moynihan, 2005). Zulke vergelijkingen roepen dialoog op waarbij resultaten besproken worden en hoe die indien nodig veranderd kunnen worden in de toekomst. Deze vorm van leren slaat op *single-loop learning*, wat resulteert in dezelfde dingen steeds beter gaan doen. *Double-loop learning* is het leren dat resulteert in een verandering van de waarden, strategieën en assumpties (Argyris & Schön, 1996, in Moynihan, 2005). Hierbij wordt opnieuw naar de doelen gekeken en wordt bepaald of doelen nog passend zijn. Dit kan leiden tot herziening van de missie, doelen en strategieën van de organisatie. *Double-loop learning* is daardoor relevant bij complexe problemen, want het zorgt uiteindelijk voor het voortbestaan van de organisatie in de toekomst, in plaats van het bieden van efficiëntie op korte termijn.

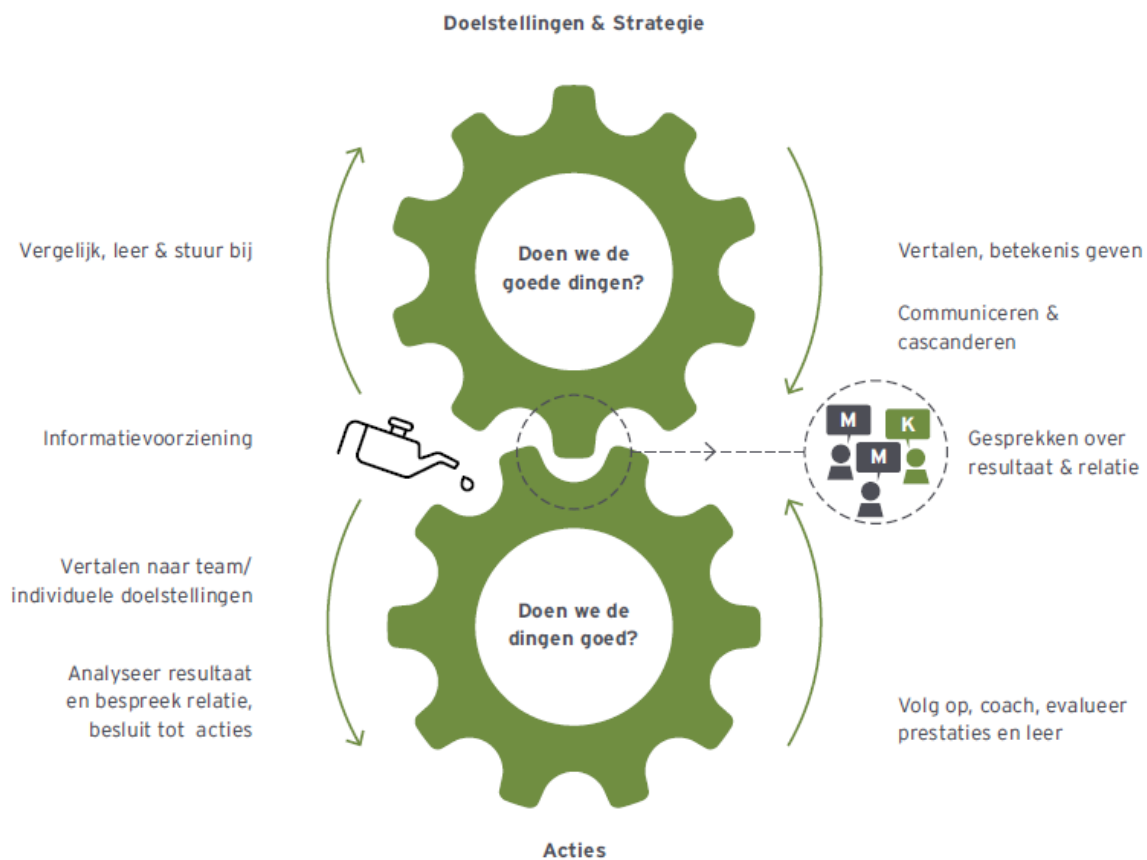
Uit onderzoek van Mortarty en Kennedy (2002) blijkt dat overheidsorganisaties die

prestatie management invoeren financieel succesvoller worden en dat ze kwalitatief hoogwaardig werk afleveren. Daarnaast prikkelt prestatie meting het leveren van meer output en het leidt tot meer efficiëntie (de Bruijn, 2002). Bovendien vergroot het de operationele focus doordat de doelen richting geven aan wat echt belangrijk is. Dat werkt motiverend voor medewerkers (Guilfoyle, 2012). Wanneer er echter te veel gericht wordt op doelrealisatie, wordt de medewerker een object van het prestatie management en zal die zich gecontroleerd voelen door het systeem. Dat levert schade op aan de betrokkenheid van die medewerker (Jansen & de Waal, 2004). Het is daarvoor belangrijk dat prestatie management zo wordt ingericht zodat medewerkers zich de doelen eigen kunnen maken en zo dus een verantwoordelijkheidsgevoel krijgen en doelen zelfstandig kunnen realiseren. Dat resultaat kan dan beoordeeld worden. Er moet niet gestuurd worden op interne prestaties, maar op externe resultaten. Dat wil zeggen, niet sturen op de manier waarop een probleem aangepakt moet worden, maar sturen op de oplossing van het vraagstuk volgens bepaalde succescriteria (Jansen & de Waal, 2004). *Goal setting* is dan ook een motivatietheorie die ook op prestatie management van toepassing is, omdat medewerkers beter presteren wanneer de doelen systematisch en helder zijn en er regelmatig feedback is over de mate waarin de doelen zijn behaald (Jansen en de Waal, 2004).

### 3.2.3. Mensgericht prestatie management

De heersende gedachte over prestatie management is dat organisaties Kritische Prestatie-Indicatoren (KPI's) formuleren en *dashboards* ontwikkelen waaruit vanzelf prestatieverbetering ontstaat (Ter Hedde, de Blok & Kievit, 2018). Nochtans hebben veel prestatie management-trajecten tegenvallende resultaten (Ter Hedde et al., 2018). De belangrijkste oorzaak daarvoor is dat de menselijke factor systematisch wordt genegeerd (Walker, 2017, in Ter Hedde et al., 2018). Juist sociale processen blijken doorslaggevend voor prestatieverbetering (de Waal, 2012). Dialoog blijkt de motor van uitstekende prestaties te zijn (de Waal, 2012). Organisaties die goed presteren, blijken niet meer te werken met implementatieplannen of veranderplannen die vanuit de top gestuurd worden. Van onderop wordt er stap voor stap verbeterd en wordt dialoog gebruikt als het belangrijkste communicatiemiddel (Paul & Berry, 2013). Dit past echter niet in het plaatje van de klassieke machinebureaucratie – wat het COA nog steeds is (COA, 2020e) – “*de hiërarchische organisatie met haar strikte regels en procedures waarin de ideale mens functioneert als een tandwiel in een machine’ en waar de top denkt en de werkvloer doet*” (Ter Hedde et al., 2018, p. 62). Het COA spreekt in de ontwikkelagenda dan ook over hoe zij zich willen ontwikkelen van een organisatie waarin vooral hiërarchie centraal staat naar een organisatie waarin de teams ruimte krijgen en professionals meer verantwoordelijkheden (COA, 2020d). Dat sluit aan bij de organisatiemens van de eenentwintigste eeuw die meer zelfsturend is, door zelf te denken en te doen. Zij ontwikkelen door middel van dialoog met andere mensen hoog en laag in de organisatie

hun eigen kennis en vaardigheden (Ter Hedde et al., 2018). Dit is dan ook het uitgangspunt van het mensgericht prestatie management-model. Dit model is ontstaan uit theorieën van Ryan en Deci (2000) en Argyris en Schon (1978, in Ter Hedde et al., 2018). Volgens de *Self Determination Theory* (Ryan & Deci, 2000) zijn er drie intrinsieke motivatoren die ook samenhangen met leren, namelijk: *autonomie, verbondenheid* en *competentie*. Autonomie is het zelf kunnen beslissen over de inrichting van het werk. Verbondenheid voelen individuen wanneer zij tot een groep behoren. Competentie is de drang om beter te worden in het werk. Jansen en de Waal (2004) geven aan dezelfde drie motivatoren een andere benaming, respectievelijk: *controle, commitment* en *competentie*. Competentie kan worden vergroot door selectie, coaching en opleiding. Controle wordt bevorderd door feedback, participatie en het aanpassen aan de omgeving. Commitment wordt vergroot door participatie maar kan ook vergroot worden door consciëntieuze personen aan te nemen. Door organisatiedoelen in overleg te bepalen wordt commitment gecreëerd; het doel wordt dan duidelijk voor de medewerkers en geeft het ruimte voor inspraak. Jansen en de Waal (2004) benoemen deze drie motivatoren als randvoorwaarden voor succesvol prestatie management. In het mensgericht prestatie management-model staan ook het *double-loop learning* en de *ladder of inference* van Argyris en Schon (1978, in Ter Hedde et al., 2018) centraal.



Figuur 1. Mensgericht prestatie management (Ter Hedde et al., 2018).

In het model (figuur 1) zijn twee tandwielen als leerlussen te onderscheiden, zoals bij het *double-loop learning* van Argyris en Schon (1978, in Ter Hedde et al., 2018). In het onderste tandwiel staat 'doen we de dingen goed?', die vraag heeft betrekking op alle acties als gevolg van strategische keuzes. Dit is het eerder benoemde *single-loop learning* (Argyris & Schön, 1996, in Moynihan, 2005). In het tweede tandwiel staat 'doen we de goede dingen?', hierbij wordt geëvalueerd of de acties wel de gewenste resultaten opleveren (Ter Hedde et al., 2018). Dit is *double-loop learning* (Argyris & Schön, 1996, in Moynihan, 2005). Om als organisatie continu te leren en te verbeteren is het van belang dat beide leerlussen gebruikt worden.

De *Ladder of inference* van Argyris en Schon (in Ter Hedde et al., 2018) gaat over de onbewuste denkprocessen van mensen waardoor zij tot een beslissing komen. Op de eerste trede van de ladder staan objectieve feiten; op de tweede trede maken mensen een selectie van deze feiten op basis van overtuigingen en eerdere ervaringen; op de derde trede wordt de betekenis geïnterpreteerd; op de vierde trede worden onbewuste veronderstellingen meegenomen; op de vijfde trede worden conclusies getrokken; op de zesde trede worden nieuwe overtuigingen ontwikkeld en op de laatste trede worden de 'juiste' acties genomen op basis van de laatste overtuigingen. Het gebruik van deze *ladder of inference* voorkomt dat beslissingen overhaast worden genomen. Objectieve feiten, bijvoorbeeld cijfers, staan zo aan de basis van een besluitvormingsproces dat leidt tot het juiste handelingsperspectief (Ter Hedde et al., 2018). Uit bovenstaande theorie is het mensgerichte prestatie-managementmodel voortgekomen (de Waal, 2012). Tot op heden is dit model alleen nog maar onderzocht in private organisaties. Dit onderzoek biedt de mogelijkheid om elementen ervan te onderzoeken in een publieke organisatie. Het mensgericht prestatie-managementmodel is opgebouwd uit vier dimensies, die voor dit onderzoek bij het COA tevens gezien kunnen worden als randvoorwaarden:

- 1) *Strategievertaling*. Dit heeft te maken met de doelstellingen en strategie van de organisatie die vertaald worden in een beperkt aantal gebalanceerde KPI's.
- 2) *Informatie en visualisering*. Dit gaat over of de managementinformatie eenvoudig te begrijpen is en gecommuniceerd wordt. Hierbij wordt ook gekeken of er uit de inhoud van de managementinformatie gemakkelijk de resultaten op de doelstellingen afgelezen kan worden.
- 3) *Dialoog en actie-oriëntatie*. Dit heeft te maken met de dialoog van de leiding en hun medewerkers over resultaten en relaties. Daarnaast is het ook goed om te praten over de acties om prestaties te verbeteren.
- 4) *Continu verbeteren en organisatie-leren*. Leidinggevend en dagen hun teams uit om continu te verbeteren, als individu en als organisatie.

### 3.2.4. Conclusie en overzicht randvoorwaarden

In deze paragraaf is getracht antwoord te vinden op de tweede theoretische deelvraag: *Hoe kan prestatie management op een lerende manier benaderd worden en wat zijn daar de randvoorwaarden voor?* Hiervoor is eerst verduidelijkt wat prestatie management is, waarna is onderzocht hoe prestatie management kan bijdragen aan het leren in de organisatie. Het mensgericht prestatie management model blijkt van belang omdat aandacht voor de mensen in de organisatie cruciaal blijkt om goede prestaties te behalen (Ter Hedde et al., 2018). Wederom is de tekst in de bovenstaande paragraaf geanalyseerd en zijn randvoorwaarden voor prestatie management naar voren gekomen. Deze zijn samengevat in tabel 4 op de volgende pagina en gecategoriseerd als bijvoorbeeld ‘gericht op leren’ als het gaat over randvoorwaarden van prestatie management met een lerend perspectief en als ‘mensgericht prestatie management model’ als de randvoorwaarden daaruit afkomstig zijn. Tabel 4 geeft een overzicht van de randvoorwaarden en biedt hulp bij de vergelijking van lerende organisaties en prestatie management in de volgende paragraaf.

Tabel 4. Randvoorwaarden voor prestatie management.

Categorie van randvoorwaarden	Randvoorwaarden
<b>Algemene randvoorwaarden voor prestatie management</b>	Er worden prestatiedoelen gesteld (de Bruijn, 2007; van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2015; Moynihan, 2005).
	Er worden prestatie-indicatoren gemaakt (de Bruijn, 2007; van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2015).
	Er wordt gemeten of doelen behaald worden (de Bruijn, 2007; van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2015; Moynihan, 2005).
	Prestaties worden beoordeeld op basis van de producten en effecten die bewerkstelligd zijn (Bovens, 't Hart & van Twist, 2012).
	Er wordt gewerkt met taakstellingen, targets, expliciete verwachtingen en tussentijdse resultaatbesprekingen (Jansen & de Waal, 2004).
	Organisatiedoelen worden opgehelderd (Thomas, 2006).
	Doelen worden bereikt op een effectieve manier (Thomas, 2006).
	De organisatie moet duidelijk maken wat prioriteit heeft (Thomas, 2006).
	De organisatie legt externe politieke verantwoordelijkheid af (Thomas, 2006; de Bruijn 2007).
<b>Randvoorwaarden gericht op leren</b>	Er wordt toezicht gehouden op programma's en het continu verbeteren (Thomas, 2006).
	Er wordt gereflecteerd op de prestatiedata (de Bruijn, 2007).
	Er is dialoog over resultaten en hoe die veranderd kunnen worden (Moynihan, 2005), dialoog wordt gebruikt als belangrijkste communicatiemiddel (Paul & Berry, 2013; de Waal, 2012).
	Er wordt geleerd door middel van <i>single-loop learning</i> (Moynihan, 2005).
	Er wordt geleerd door middel van <i>double-loop learning</i> (Moynihan, 2005).
	Medewerkers kunnen doelen zich eigen maken en krijgen zo een verantwoordelijkheidsgevoel waardoor zij doelen zelfstandig kunnen realiseren (Jansen & de Waal, 2004).
	Er is regelmatig feedback over de mate waarin de doelen zijn behaald (Jansen & de Waal, 2004).
	Medewerkers ontwikkelen door middel van dialoog met anderen hun eigen kennis en vaardigheden (Ter Hedde et al., 2018).
	Er wordt ruimte gegeven voor de drie intrinsieke motivatoren: autonomie, verbondenheid en competentie (Ryan & Deci, 2000; Ter Hedde et al., 2018; Jansen & de Waal, 2004).
<b>Randvoorwaarden van het mensgericht prestatie management model</b>	Strategievertaling: doelstellingen en strategie van de organisatie worden vertaald naar een aantal gebalanceerde KPI's (Ter Hedde et al., 2018).
	Informatie en visualisering: managementinformatie moet eenvoudig te begrijpen zijn en gecommuniceerd worden (Ter Hedde et al., 2018).
	Dialoog en actie-oriëntatie: De leiding heeft dialoog met de medewerkers over resultaten en relaties. Daarnaast wordt er ook gepraat over acties die gedaan kunnen worden om prestaties te verbeteren (Ter Hedde et al., 2018).
	Continu verbeteren en organisatie-leren: leidinggevendend dagen hun teams uit om continu te verbeteren, als individu en als organisatie (Ter Hedde et al., 2018).

### 3.3 De vergelijking en verbinding van lerende organisaties en prestatie management

In deze paragraaf wordt gezocht naar de verbinding van prestatie management en lerende organisaties. Ook worden de concepten met elkaar vergeleken. Hiervoor wordt voornamelijk de informatie uit de eerste en tweede paragraaf van deze literatuurstudie gebruikt. Op die manier wordt getracht antwoord te vinden op de derde theoretische deelvraag: *Hoe verhouden (de randvoorwaarden van) lerende organisaties en prestatie management zich tot elkaar?* Het blijkt een uitdaging om beide te combineren, maar het is wel mogelijk mits prestatie management op een lerende manier benaderd wordt. Allereerst worden lerende organisaties en prestatie management met elkaar vergeleken, waarna een verbinding wordt gezocht tussen prestatie management en lerende organisaties. Vervolgens wordt door middel van een tabel onderzocht welke randvoorwaarden kunnen bijdragen aan het creëren van een lerende organisatie.

#### 3.3.1. Vergelijking van prestatie management en lerende organisaties

Lerende organisaties bieden duidelijke voordelen aan een organisatie (Mumford, 1996, in Teare & Dealtry, 1998). Eén zo'n voordeel is dat het de organisatie verzekert van successen op de lange termijn. Prestatie management richt zich daarentegen op het meten van successen op de korte termijn (Pidd, 2005). De oorzaak van dit probleem ligt voornamelijk bij het feit dat prestatie management zich vooral richt op *single-loop learning* waarbij fouten verbeterd worden en daarmee processen op de korte termijn (Moynihan, 2005). Als daarentegen ook *double-loop learning* wordt ingezet, helpt dat voor het voortbestaan van de organisatie in de toekomst omdat er daardoor breed begrip zal zijn over gemaakte politieke keuzes en de effectiviteit ervan (Moynihan, 2005). Op zo'n manier kan prestatie management toch bijdragen aan het lange termijn perspectief van de organisatie. Een ander voordeel dat Mumford (1996, in Teare & Dealtry, 1998) benoemt, is dat lerende organisaties bijdragen aan de creativiteit en het aanpassingsvermogen van de medewerkers. Dit kan botsen met prestatie management omdat daarbij op voorhand vastgestelde doelen of zelfs specifieke targets behaald moeten worden (Jansen & de Waal, 2004). De flexibiliteit die nodig is voor creativiteit en aanpassingsvermogen kan op deze manier in het geding komen. Prestatie management kan daardoor zelfs innovatie belemmeren (de Bruijn, 2002).

Een pervers effect van prestatie management is dat het lastig is om de doelen op een goede manier te meten (Pidd, 2005; Bouckaert, 2006; de Bruijn, 2007). De doelen van publieke organisaties zijn zelden ééndimensionaal, wat betekent dat het meten van die doelen meerdere criteria moeten bevatten (Pidd, 2005). Wanneer prestaties gemeten worden aan de hand van ranglijsten, beoordelingen met sterren of stoplichten, wordt tekortgedaan aan de multidimensionale doelen van publieke organisaties (Pidd, 2005). Ook Bouckaert (2006) erkent dit probleem en ziet dit dan ook als een spanning tussen het objectief of subjectief benaderen van een prestatie. Een prestatie als object

betreft de *output* en *outcome*, terwijl een subjectieve benadering juist kijkt naar hoe een prestatie gepland, gerealiseerd en gepercipieerd is. Bouckaert (2006) legt deze spanning mooi uit met behulp van het concept 'veiligheid'. Objectief gezien is het veilig als overtredingen en geweld afwezig zijn. Het subjectieve veiligheidsgevoel kan hier echter van verschillen, maar is wel van belang in een samenleving. Dit soort subjectieve doelen zijn moeilijker te meten (de Bruijn, 2007). Sturen op prestaties kan zo zeer problematisch worden (Bouckaert, 2006). Dit probleem is niet van toepassing op lerende organisaties, omdat daarbij niet gemeten wordt maar simpelweg wordt gekeken of er waardevolle uitkomsten zijn gecreëerd (Huysman, 1999, in Armstrong & Foley, 2003). Vanuit lerende organisaties zou een onveilig gevoel dan betekenen dat er nog aan gewerkt moet worden.

### 3.3.2. Prestatiemanagement als *organizational learning mechanism* met leercultuur

Zoals in de probleemschets in de inleiding is beschreven, kan het zijn dat medewerkers door de invoer van prestatiemanagement weinig ruimte voelen om fouten te mogen maken. Uit hoofdstuk 3.2 blijkt echter dat het wel degelijk mogelijk is om prestatiemanagement op een lerende wijze te implementeren. Als prestatiemanagement wordt ingezet om te leren in organisaties, wordt het ingezet als een *organizational learning mechanism*, dus een organisatiestructuur waardoor geleerd kan worden (Moynihan, 2005). Prestatiemanagement wordt daardoor gebruikt als een leerstructuur, in plaats van een leercultuur (Moynihan, 2005). Schein (2010) benoemt dat een leercultuur essentieel is voor het leren in organisaties. Wanneer er wordt geleerd in de organisatie door middel van een leercultuur, is leren gebaseerd op gedeelde ervaringen, normen en waarden en gedeeld begrip, wat intelligent gedrag stimuleert (Senge, 1990, in Moynihan, 2005). Er blijkt echter dat zowel prestatiemanagement als structuur en als leercultuur samen ervoor zorgen dat er geleerd wordt (Kroll, 2015; Moynihan & Landuyt, 2009; Moynihan, 2005). Een leercultuur kan het best gecreëerd worden met prestatiemanagement wanneer er gefocust wordt op dialoog, waarbij op een niet-confronterende manier wordt gepraat en er collegialiteit heerst onder medewerkers (Kroll, 2015; Schön, 1996, in Moynihan, 2005; Moynihan, Pandey & Wright, 2012). In een leercultuur zal prestatiedata dan ook benaderd worden in dialoogvorm in plaats van dat er medewerkers worden beloond of afgestraft (Kroll, 2015). Want in een leercultuur die open staat voor verandering en waarde ziet in het leren van fouten, kan de organisatie zich daarmee in de toekomst verbeteren (Kroll, 2015).

Volgens Kroll (2015) geeft een sterke visie op de doelen altijd een positief effect. Als een organisatie duidelijk geformuleerde doelen heeft, heeft dit als gevolg dat er vaak gediscussieerd en geëvalueerd wordt over het behalen van deze doelen (Kroll, 2015). Een kanttekening hierbij is dat er gesproken wordt over het gezamenlijk in dialoog met elkaar verbeteren, terwijl prestatiemanagement daarentegen vaak op individueel niveau toegepast wordt. Moynihan (2005) en



Kroll (2015) geven in hun literatuur niet duidelijk aan of prestatie management toegepast moet worden op individueel niveau of op teamniveau of organisatieniveau. Als dit op individueel niveau wordt toegepast, blijft er een kans bestaan dat individuen apart worden afgerekend op individuele prestaties. Dat zou betekenen dat individuen dan alsnog bang kunnen zijn om fouten te maken (Behn, 2002). Als prestatie management op een teamniveau of organisatieniveau wordt toegepast lijkt het meer toepasbaar op het culturele perspectief van lerende organisaties omdat daarbij het collectief leren centraal staat (Cook & Yanow, 1993).

Hieruit blijkt dat er middels een leercultuur tóch een verbinding kan zijn tussen prestatie management en lerende organisaties, als er naast de leerstructuur ook een leercultuur is. In tabel 5 zijn randvoorwaarden voor een leercultuur uit bovenstaande tekst naar voren gehaald en samengevat.

*Tabel 5. Randvoorwaarden van een leercultuur in prestatie management.*

<b>Randvoorwaarden van een leercultuur in prestatie management</b>	Leren is gebaseerd op gedeelde ervaringen, normen en waarden en gedeeld begrip, wat intelligent gedrag stimuleert (Senge, 1990, in Moynihan, 2005).
	Er heerst collegialiteit onder medewerkers (Moynihan, 2005; Moynihan et al., 2012).
	De focus ligt op het in dialoog met elkaar praten (op een niet-confronterende manier) over resultaten (Moynihan, 2005; Kroll, 2015).
	Een sterke visie op de doelen brengt dat er vaak gediscussieerd en geëvalueerd wordt over het behalen van deze doelen (Kroll, 2015).

### 3.3.3. Verbinding randvoorwaarden van prestatie management met lerende organisaties

In dit laatste deel van deze narratieve literatuurstudie wordt naar een verbinding gezocht tussen de opgestelde randvoorwaarden van prestatie management en de randvoorwaarden van lerende organisaties. Hiermee wordt getracht antwoord te vinden op de derde theoretische deelvraag: *Hoe verhouden (de randvoorwaarden van) lerende organisaties en prestatie management zich tot elkaar?* Dit wordt gedaan door tabel 4 en tabel 5 samen te voegen zodat alle randvoorwaarden van prestatie management onder elkaar staan in tabel 6. Deze randvoorwaarden hebben ook nummers gekregen. Door elke randvoorwaarde van prestatie management te toetsen aan de randvoorwaarden voor lerende organisaties (tabel 3, p. 31), wordt duidelijk welke prestatie management randvoorwaarden mogelijk kunnen bijdragen aan het worden van een lerende organisatie. Dit wordt overzichtelijk weergegeven in tabel 6 (p. 43). In deze tabel staat achter de randvoorwaarden van prestatie management aangegeven of de randvoorwaarde bijdraagt aan het creëren van een lerende organisatie of niet. Indien de randvoorwaarde geen invloed lijkt te hebben

op het creëren van een lerende organisatie wordt dat aangeduid met een nul (0). Wanneer de randvoorwaarde wel kan bijdragen aan het creëren van een lerende organisatie wordt dat aangegeven met een plus (+). In het geval van een plus wordt in de kolom daarachter met nummers van randvoorwaarden uit tabel 3 (p. 31) aangegeven bij welke randvoorwaarde van lerende organisaties het past.

Tabel 6. Randvoorwaarden van prestatie management vergeleken met randvoorwaarden van lerende organisaties.

	Randvoorwaarden	Draagt het bij?	Nummer randvoorwaarde Lerende organisatie
<b>Algemene randvoorwaarden voor prestatie management</b>	1. Er worden prestatiedoelen gesteld (de Bruijn, 2007; van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2015; Moynihan, 2005).	0	
	2. Er worden prestatie-indicatoren gemaakt (de Bruijn, 2007; van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2015).	0	
	3. Er wordt gemeten of doelen behaald worden (de Bruijn, 2007; van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2015; Moynihan, 2005).	0	
	4. Prestaties worden beoordeeld op basis van de producten en effecten die bewerkstelligd zijn (Bovens, 't Hart & van Twist, 2012).	0	
	5. Er wordt gewerkt met taakstellingen, targets, expliciete verwachtingen en tussentijdse resultaatbesprekingen (Jansen & de Waal, 2004).	0	
	6. Organisatiedoelen worden opgehelderd (Thomas, 2006).	+	16, 22
	7. Doelen worden bereikt op een effectieve manier (Thomas, 2006).	0	
	8. De organisatie moet duidelijk maken wat prioriteit heeft (Thomas, 2006).	+	22
	9. De organisatie legt externe politieke verantwoordelijkheid af (Thomas, 2006; de Bruijn 2007).	0	

<b>Randvoorwaarden gericht op leren</b>	10. Er wordt toezicht gehouden op programma's en het continu verbeteren (Thomas, 2006).	+	3, 5, 19
	11. Er wordt gereflecteerd op de prestatiedata (de Bruijn, 2007).	+	7, 17
	12. Er is dialoog over resultaten en hoe die veranderd kunnen worden (Moynihan, 2005), dialoog wordt gebruikt als belangrijkste communicatiemiddel (Paul & Berry, 2013; de Waal, 2012).	+	15, 23
	13. Er wordt geleerd door middel van <i>single-loop learning</i> (Moynihan, 2005).	+	6, 7
	14. Er wordt geleerd door middel van <i>double-loop learning</i> (Moynihan, 2005).	+	6, 7
	15. Medewerkers kunnen doelen zich eigen maken en krijgen zo een verantwoordelijkheidsgevoel waardoor zij doelen zelfstandig kunnen realiseren (Jansen & de Waal, 2004).	0	
	16. Er is regelmatig feedback over de mate waarin de doelen zijn behaald (Jansen & de Waal, 2004).	+	17
	17. Medewerkers ontwikkelen door middel van dialoog met anderen hun eigen kennis en vaardigheden (Ter Hedde et al., 2018).	+	9, 15, 22, 23
	18. Er wordt ruimte gegeven voor de drie intrinsieke motivatoren: autonomie, verbondenheid en competentie (Ryan & Deci, 2000; Ter Hedde et al., 2018; Jansen & de Waal, 2004).	0	
<b>Randvoorwaarden van het mensgericht prestatie management model</b>	19. Strategievertaling: doelstellingen en strategie van de organisatie worden vertaald naar een aantal gebalanceerde KPI's (Ter Hedde et al., 2018).	0	
	20. Informatie en visualisering: managementinformatie moet eenvoudig te begrijpen zijn en gecommuniceerd worden (Ter Hedde et al., 2018).	0	

	21. Dialoog en actie-oriëntatie: De leiding heeft dialoog met de medewerkers over resultaten en relaties. Daarnaast wordt er ook gepraat over acties die gedaan kunnen worden om prestaties te verbeteren (Ter Hedde et al., 2018).	+	3, 15, 23
	22. Continu verbeteren en organisatie-leren: leidinggevend en dagen hun teams uit om continu te verbeteren, als individu en als organisatie (Ter Hedde et al., 2018).	+	1, 3, 19
<b>Randvoorwaarden van een leercultuur in prestatie management</b>	23. Leren is gebaseerd op gedeelde ervaringen, normen en waarden en gedeeld begrip, wat intelligent gedrag stimuleert (Senge, 1990, in Moynihan, 2005).	+	9, 10
	24. Er heerst collegialiteit onder medewerkers (Moynihan, 2005; Moynihan et al., 2012).	+	24
	25. De focus ligt op het in dialoog met elkaar praten (op een niet-confronterende manier) over resultaten (Moynihan, 2005; Kroll, 2015).	+	13, 15, 19
	26. Een sterke visie op de doelen brengt dat er vaak gediscussieerd en geëvalueerd wordt over het behalen van deze doelen (Kroll, 2015).	+	16, 22

Uit tabel 6 blijkt dat 15 van de 26 randvoorwaarden bijdragen aan het lerende vermogen van een organisatie. Vooral randvoorwaarden gericht op leren en de randvoorwaarden van een leercultuur in prestatie management dragen bij aan het creëren van een lerende organisatie. Met name de focus op dialoog komt meerdere keren naar voren en kan daardoor gezien worden als belangrijke randvoorwaarde (Isaacs, 1993; Senge, 1997; Crossan et al., 1999; Moynihan, 2005; de Waal, 2012; Ter Hedde, et al., 2018; Kroll, 2015). Ook literatuur over lerende organisaties benadrukt het belang van dialoog als communicatiemiddel (Isaacs, 1993; Senge, 1997; Crossan et al., 1999). Daarnaast is leren in een leercultuur bij prestatie management gebaseerd op gedeelde ervaringen, normen en waarden en gedeeld begrip (Senge, 1990, in Moynihan, 2005). Dat sluit goed aan bij het culturele perspectief op lerende organisaties van Cook en Yanow (1993). Bovendien dragen de regelmatige feedback en feed-forward processen bij aan het leren (Jansen & de Waal, 2004; de Bruijn, 2007; Crossan, et al., 1999). Bij feedback wordt er vooral teruggeblikt op behaalde prestaties en Moynihan (2005) stelt dan ook dat *single-loop learning* vooral fouten verbetert en daarmee processen voor de korte termijn worden aangepast (Pidd, 2005). Voor een lerende organisatie zijn ook feed-forward en double-loop en ook *deutero-learning* belangrijk (Argyris & Schon, 1978, in Dodgson, 1993), omdat dit zich richt meer op successen op de lange termijn (Mumford, 1996, in Teare & Dealtry, 1998).

Een belangrijke kanttekening bij deze tabel is het feit dat een aantal randvoorwaarden van prestatie management in tabel 6 een nul heeft gekregen. Van deze randvoorwaarden is vanuit die literatuur niet bekend in hoeverre zij bijdragen aan het creëren van een lerende organisatie. De manier waarop organisaties dit invullen is daarentegen wel van invloed op het lerende vermogen van de organisatie. Zo gaan randvoorwaarden 1 tot en met 4 van prestatie management over het stellen, meten en beoordelen van doelen. Deze randvoorwaarden zijn dus niet per definitie van invloed op het lerende vermogen, maar in het geval dat doelen en resultaten op een positieve en bekrachtigende manier besproken worden, zal dit een positief effect hebben op het lerende vermogen. Wanneer dit op een beschuldigende of straffende manier gebeurt, heeft dit juist een negatief effect (Sanderson, 2001). De manier waarop het COA prestatie management implementeert, wordt verder onderzocht in het volgende hoofdstuk.

## 4. Bevindingen bij het COA

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de documentenanalyse, observaties en interviews besproken en geanalyseerd. Op deze manier wordt getracht antwoord te vinden op de empirische deelvraag: *“In hoeverre houdt het COA in de organisatieverandering rekening met de randvoorwaarden om prestatie management op een lerende manier in te richten?”*. In dit resultatenhoofdstuk worden in de eerste paragraaf de thema's 'ontwikkeling naar prestatie management' en 'ruimte voor fouten' behandeld, uit de thematische analyse. Verder kwamen onder andere de volgende thema's naar voren: leren en ontwikkelen, continu verbeteren en de rol van managers. Deze thema's zullen niet los besproken worden, want ze worden voldoende behandeld in de daaropvolgende paragrafen. In de paragrafen 4.2 tot en met 4.5 worden de vier categorieën randvoorwaarden besproken: de algemene randvoorwaarden voor prestatie management, randvoorwaarden gericht op leren, randvoorwaarden voor het mensgericht prestatie management model en de randvoorwaarden voor een leercultuur in prestatie management. Om een antwoord te vinden op de empirische deelvraag is onderzocht in welke mate het COA voldoet aan de randvoorwaarden uit tabel 6 (p. 43) van de narratieve literatuurstudie. Elke paragraaf over de randvoorwaarden opent daarom met een tabel waarin de linker kolom de randvoorwaarden toont. In de rechter kolom staat een citaat uit een document of interview dat aansluit bij de desbetreffende randvoorwaarde. Daarna worden de randvoorwaarden besproken en wordt aan de hand van citaten uit interne documenten, observaties en interviews onderzocht in welke mate deze randvoorwaarden terugkomen bij het COA. Zo kan met behulp van tabel 6 (p. 43) uit de narratieve literatuurstudie geconcludeerd worden of het COA prestatie management inricht op een manier die bijdraagt aan het lerende en ontwikkelende vermogen van de organisatie. Er wordt per paragraaf een korte conclusie gegeven.

### 4.1 Thema's

Hieronder worden twee thema's uit de thematische analyse behandeld, namelijk: 'de ontwikkeling naar prestatie management', dit biedt meer context rondom de organisatieverandering naar prestatie management. En het thema 'ruimte voor fouten' wordt behandeld omdat dit een belangrijke randvoorwaarde is om te kunnen leren (Garvin, 1993; Dodgson, 1993).

#### 4.1.1. De ontwikkeling naar prestatie management

Het COA verandert haar organisatie omdat zij zich in een snel veranderende omgeving bevindt en het COA daardoor sterker, slagvaardiger en adaptief wil werken (COA, 2020f). Hiermee erkent het COA dat het opereert in een open systeem en houdt daarom ook rekening met de externe omgeving. Dit kan strategische organisatie vernieuwing bewerkstelligen (Duncan & Weiss, 1979, in

Crossan et al., 1999). Het COA wil zich daarom ontwikkelen “*van een organisatie waarin vooral hiërarchie centraal staat naar een organisatie waarin de professional meer de ruimte krijgt alsmede teams meer verantwoordelijkheden*” (COA, 2020e, p.4). In de nieuwe organisatiestructuur zal gewerkt worden met doelen en prestatieafspraken “*zodat iedere COA-medewerker weet waar hij voor verantwoordelijk is en wat hem dagelijks te doen staat*” (COA, 2020f, p. 5). Daarbij staan de TEAM COA waarden centraal: “*Transparant, Elkaar Aanspreken, Mensgericht, Constructief, Open voor Anderen*” (COA, 2019, p.14). Het is dus belangrijk dat voor iedereen duidelijk is wat de doelen zijn en dat iedereen zich verantwoordelijk voelt om die doelen te behalen. De TEAM COA kernwaarden zullen helpen om elkaar aan te spreken op wat er verwacht wordt (COA, 2019). Dit draagt bij aan een gedeelde visie, die medewerkers laat leren en excelleren en waarvoor medewerkers zich graag inzetten (Senge, 1997; Marsick & Watkins, 2003).

In het interview met respondent 1 werd het COA omschreven als een pioniersorganisatie die in de loop der jaren niet mee is gegaan met bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de maatschappij die veel resultaatgerichter is geworden. In datzelfde interview werd benadrukt dat het COA daarom ook resultaatgerichter mag worden. Binnen het COA wordt nu vooral gefocust op de waan van de dag, terwijl het COA juist organisatiedoelen wil nastreven. Daarbij wil het COA veel ruimte geven aan professionals zodat zij met hun expertise en creativiteit het doel kunnen realiseren (interview R1).

*“Ik vind ook dat we daar wat meer urgentie in mogen zetten, wat meer dan we nu doen. We zijn toch wel heel erg van ‘nou kijk maar even waar je aan toe komt vandaag’, terwijl ik toch meer heb van: ‘geef maar aan wat de bedoeling is, wat je doelen zijn en waar je naar streeft’ en zeg vervolgens tegen die professional: ‘nu aan jou de zet om dit af te maken, met alle expertise en creativiteit die je in je hebt’”* (interview R1).

Professionals moeten dus de ruimte krijgen om de organisatiedoelen te kunnen realiseren. Een essentie van de organisatieverandering is daarom ook ‘sturing en ruimte’, want door meer sturing en ruimte op locaties kan er beter, slagvaardiger en flexibeler omgegaan worden met veranderingen in het speelveld van het COA (COA, 2019). De huidige regelgeving geeft echter nog niet veel ruimte voor COA-medewerkers (interview R1).

*“De medewerkers van het COA hebben nu beperkte ruimte. Door onze regelgeving, door onze processen, is dat nog te weinig. En dat voelt ook zeker als te weinig. Dat komt ook omdat we een hiërarchische organisatie zijn, het is jammer maar het is gewoon een feit”* (interview R1).



Uit het interview met respondent 1 blijkt dan ook dat het COA een hiërarchische organisatie was die alles had voorgeschreven, zelfs alle processen waren vastgelegd. Medewerkers hadden daarom het gevoel dat zij niet zelf mochten nadenken (interview R1). Nu beweegt de organisatie juist de andere kant op, naar zo veel mogelijk zelf nadenken. Daarbij moet wel vastgehouden worden aan een kader, maar medewerkers krijgen nu veel meer ruimte. Dat kan lastig zijn voor veel medewerkers die al langer dan tien tot vijftien jaar in dienst zijn bij het COA. Daarom moet iedereen het gevoel krijgen dat ze ruimte krijgen, ook van de leidinggevende (interview R1). Het COA heeft daarom een eenduidig handelingskader opgesteld wat leidinggevendens duidelijkheid geeft om goed te kunnen sturen (COA, 2019). Deze ontwikkeling kan bijdragen aan het lerende vermogen van de organisatie omdat hiërarchische en bureaucratische organisaties veel geïnstitutionaliseerde gewoontes hebben die het lastig maken om door spontane interacties te leren (Crossan et al., 1999). Meer ruimte voor professionals zal dan ook meer ruimte geven voor leerprocessen als intuïtie, interpretatie en integratie (Crossan et al., 1999).

Om alle medewerkers van het COA mee te nemen in de organisatieverandering, wordt er veel gestuurd op het gezamenlijke aspect van de verandering, door schouder aan schouder samen te werken wordt de nieuwe organisatie vormgegeven en worden de ambities uitgedragen (COA, 2018). In de observatiemomenten 1 en 2 werd onder andere gesproken over de taal die gebruikt wordt in de organisatieverandering. Volgens een communicatie-expert van het COA is het belangrijk om aandacht te hebben voor het taalgebruik, omdat dit kan bijdragen aan de bereidheid om te veranderen van medewerkers. Door het juiste taalgebruik kunnen alle medewerkers meegenomen worden in de organisatieverandering en zien zij het belang in van de verandering, waardoor zij erin mee willen gaan. Zo stelde een lid van de projectgroep dat managementtaal vermeden moet worden en er een verhaal gepositioneerd moet worden dat zich zal verspreiden als een olievlek (observatie 2). Om managementtaal te vermijden is door de projectgroep ook kritisch gekeken naar de naam 'prestatie management'. Volgens de projectgroep lijkt deze naam vooral te impliceren dat het management prestaties moet leveren, terwijl dit echter geldt voor de hele organisatie. Hierdoor lijkt het alsof zij vrezen dat de naam 'prestatie management' verwarring op zal leveren bij de COA-medewerkers (observatie 2). Uit de literatuur blijkt echter dat 'prestatie management' simpelweg staat voor het managen van prestaties (van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2015). Door de projectgroep is wel bepaald om prestatie management juist 'prestatiegericht werken' te noemen omdat dat volgens hen impliceert dat het de gehele organisatie betreft en het dan de mensen op de werkvloer aanspreekt (observatie 2). Iedereen zal dus meehelpen om de prestatiedoelen te halen. Tevens werd in het interview met respondent 2 ook de term 'doelgericht werken' genoemd om aan te duiden dat het om prestatie management gaat. Het blijkt voor het COA vooral van belang dat de

hele organisatie zich richt op de doelstellingen en dat iedereen daar als collectief achter staat (interview R2).

*“Wij twijfelen zelfs nog over of we het woord prestatimanagement gebruiken. We noemen het eigenlijk bewust doelgericht aan de slag. Dus daar zit eigenlijk dat woord prestatie al niet meer in. Uiteindelijk verwachten we hier en daar natuurlijk wel prestaties, maar ik denk dat we vooral bezig zijn met de vraag van “zijn we in staat als COA om beter dan in het verleden, met de hele organisatie ons op de belangrijke doelstellingen te richten?” daar zitten natuurlijk resultaten bij die we willen bereiken. Dus we zijn vooral bezig met: hoe kunnen we collectief doelen afspreken die we allemaal belangrijk vinden, die voor ons prioriteit hebben” (interview R2).*

Concluderend, het COA verandert van een hiërarchische organisatie naar organisatie waarin leidinggevenden de professionals veel ruimte geven (COA, 2020e). Door te werken met prestatieafspraken worden de organisatiedoelen nagestreefd (COA, 2020f). In de organisatieverandering wil het COA zoveel mogelijk medewerkers betrekken en enthousiasmeren. Daarbij wordt gelet op het juiste taalgebruik, zo noemt het COA prestatimanagement ‘doelgericht werken’ (interview R2). In dit onderzoek wordt gesproken over prestatimanagement, om consistent te blijven aan de centrale term die in de literatuur wordt gebruikt.

#### 4.1.2. Ruimte voor fouten

Een ander thema dat naar voren kwam in de thematische analyse, is de ruimte die het COA biedt om fouten te mogen maken. Vanuit de wetenschappelijke literatuur blijkt namelijk dat ruimte om fouten te mogen maken een voorwaarde is om te kunnen leren (Garvin, 1993; Dodgson, 1993). Omdat bij prestatimanagement doelen op een efficiënte manier behaald moeten worden (de Bruijn, 2002) en prestaties gemeten worden (de Bruijn, 2007; van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2015), kan dit de ruimte voor fouten inperken.

In de documenten die zijn geanalyseerd voor dit onderzoek blijkt dat er veel wordt gesproken over ruimte, maar dit gaat vooral over de ruimte voor het vakmanschap van de medewerkers waardoor zij autonomie ervaren (COA, 2020f, COA, 2018). Er wordt echter niets vermeld over de ruimte om fouten te maken. Omdat dit onderwerp niet naar voren kwam in de documenten, zijn respondenten hier wel over bevraagd tijdens de interviews. Zo gaf respondent 1 aan dat het doel van de organisatieverandering ook is dat er écht geleerd wordt en dat fouten mogen maken daarbij hoort. De respondent wist ook nog niet precies hoe er gereageerd gaat worden als de respondent veel fouten zou gaan maken, maar respondent 1 gelooft niet dat hij/zij dan bijvoorbeeld ontslagen zou worden. De respondent gelooft dus wel dat er ruimte zal zijn om fouten te mogen maken, zodat er geleerd wordt (interview R1).

*“Hoe erg wordt het nog geaccepteerd als ik fouten ga maken? Wordt er dan over twee maanden gezegd, nou we gaan toch op zoek naar een andere [functie R1], dat kan... maar dat geloof ik niet zo.”*

(interview R1).

Volgens Sanderson (2001) wordt in prestatie management veelal negatief gereageerd op slechte resultaten, waarbij beschuldigd of zelfs afgestraft wordt. Dit verhindert het leren. Om te kunnen leren van prestaties is het daarom belangrijk dat er positieve, bekrachtigende en ondersteunende reacties worden gegeven, ook wanneer de resultaten tegenvallen (Sanderson, 2001). Het COA streeft naar het structureel in gesprek zijn over resultaten en de vooruitgang, bijvoorbeeld in dialoogvorm (COA, 2020e). Dit wordt verder uitgebreid toegelicht bij de bespreking van de randvoorwaarden voor prestatie management in de volgende paragrafen.

Dus, hoewel ruimte om fouten te mogen maken belangrijk is om prestatie management op een lerende manier te benaderen, wordt dit niet benoemd in de documenten van het COA. Uit het interview met respondent 1 blijkt echter wel dat het de bedoeling is dat er in de nieuwe organisatie écht geleerd wordt en dat ruimte voor fouten daarbij hoort (interview R1).

#### 4.2 Algemene randvoorwaarden voor prestatie management

Om inzichtelijk te maken in hoeverre de algemene randvoorwaarden voor prestatie management terugkomen in de interne documenten, observaties en interviews, is tabel 7 opgesteld. Hierin zijn empirische bevindingen gekoppeld aan de algemene randvoorwaarden voor prestatie management. Vervolgens worden de bevindingen met de randvoorwaarden besproken en geanalyseerd.

Tabel 7. *Algemene randvoorwaarden voor prestatie management met empirische bevindingen*

<b>Algemene randvoorwaarden voor prestatie management</b>	<b>Empirische bevinding</b>
<b>1</b> Er worden prestatiedoelen gesteld (de Bruijn, 2007; van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2015; Moynihan, 2005).	<i>“Om op alle niveaus in de organisatie te kunnen verbeteren wordt prestatie management ingevoerd t.b.v. het sturen op organisatiedoelen en resultaten. Door middel van prestatieafspraken, bijbehorende indicatoren en rapportages worden de (te verwachten) resultaten voor eenieder duidelijk en bespreekbaar” (COA, 2020f, p.18).</i>
<b>2</b> Er worden prestatie-indicatoren gemaakt (de Bruijn, 2007; van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2015).	<i>“De meerjarenstrategie hebben we uitgewerkt in concrete doelen op strategisch, tactisch en operationeel niveau, telkens met daaraan gekoppelde prestatie-indicatoren” (COA, 2020g, p.23)</i>
<b>3</b> Er wordt gemeten of doelen behaald worden (de Bruijn, 2007; van Dooren,	<i>“En tot slot gaan we sturen op hetgeen we hebben afgesproken. We komen bij elkaar terug op afspraken en zijn duidelijk naar</i>

	Bouckaert & Halligan, 2015; Moynihan, 2005).	<i>elkaar over wat de geleverde prestatie betekent</i> ” (COA, 2020f, p.16).
4	Prestaties worden beoordeeld op basis van de producten en effecten die bewerkstelligd zijn (Bovens, 't Hart & van Twist, 2012).	<i>“We hebben een proces geformuleerd hoe de prestatieafspraken jaarlijks en gezamenlijk worden geëvalueerd, ondersteund en vastgesteld”</i> (COA, 2019, p.20).  <i>“De focus moet niet alleen liggen op de input en output, maar ook op de outcome en impact (bewoner centraal)”</i> (COA, 2020f, p.19).
5	Er wordt gewerkt met taakstellingen, targets, expliciete verwachtingen en tussentijdse resultaatbesprekingen (Jansen & de Waal, 2004).	<i>“Naar aanleiding van de monitoring op de tussentijdse behaalde prestaties [...] kan er een bijstelling op een van de resultaatgebieden gewenst zijn als de norm niet wordt gehaald”</i> (COA, 2019, p.15).
6	Organisatiedoelen worden opgehelderd (Thomas, 2006).	<i>“De doelen en prestatieafspraken zijn afgeleid van de opdracht die wij als COA hebben: het opvangen en begeleiden van onze bewoners naar een toekomst in Nederland of daarbuiten”</i> (COA, 2020f, p.6).
7	Doelen worden bereikt op een effectieve manier (Thomas, 2006).	<i>“We werken doeltreffend en doelmatig”</i> (COA, 2020e, p.2).
8	De organisatie moet duidelijk maken wat prioriteit heeft (Thomas, 2006).	<i>“Dus we zijn vooral bezig met: hoe kunnen we collectief doelen afspreken die we allemaal belangrijk vinden, die voor ons prioriteit hebben”</i> (interview R2).  <i>“Prestatieafspraken bevatten een normering (landelijke norm waar de locatie aan moet voldoen) én prioritering bij de prestatieafpraak”</i> (COA, 2019, p.15).
9	De organisatie legt externe politieke verantwoordelijkheid af (Thomas, 2006; de Bruijn 2007).	<i>“Transparant en proactief leggen wij verantwoording af over onze aanpak, over onze resultaten en over de budgetten”</i> (COA, 2020e, p.2).  <i>“Wij werken ook met overheidsgeld, daar mag je best iets van terug verwachten”</i> (interview R1).

Het COA voert prestatie management in om als organisatie doeltreffend en doelmatig te werken (COA, 2020e). Bij prestatie management is het van belang dat er prestatiedoelen worden gesteld waarbij prestatie-indicatoren worden gebruikt om te meten of de vooraf gestelde norm behaald is (de Bruijn, 2007; van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2015; Moynihan, 2005) (randvoorwaarden 1, 2 en 3). Dit komt onmiskenbaar naar voren in de geanalyseerde documenten van het COA: er is een meerjarenstrategie met organisatiedoelen en prestatie-indicatoren en er wordt gemeten of doelen behaald worden (COA, 2019; COA, 2020g; COA, 2020h). Zulke prestatie metingen leiden volgens de Bruijn (2002) tot meer efficiëntie. Dit sluit aan bij de ambitie van

het COA om efficiënter te werken en betere prestaties te bereiken door planmatig te werken (interview R2).

In prestatie management worden de prestaties beoordeeld op basis van de producten en effecten die bewerkstelligd zijn (Bovens, 't Hart & van Twist, 2012) (randvoorwaarde 4). Dit doet het COA door prestatieafspraken te evalueren (COA, 2019). Maar daarbij stelt het COA (2020f) dat bij de beoordeling de focus moet niet alleen moet liggen op de input en output, maar ook op de *outcome* en impact, waarbij de bewoner centraal staat. Er wordt echter niet duidelijk gemaakt hoe het COA de *outcome* van plan is te meten. Het meten van *outcome* kan lastig zijn omdat het vaak multidimensionale doelen betreft (Pidd, 2005; Bouckaert, 2006; de Bruijn, 2007). Voor het COA als uitvoeringsorganisatie is het heel belangrijk dat de prestatiefocus blijft liggen op de bewoner, omdat dat ook wettelijk is vastgesteld (interview R1). Prestatiemanagement kan dan ook ingezet worden om politieke verantwoording af te leggen (Thomas, 2006; de Bruijn, 2007) (randvoorwaarde 9). Uit beide interviews bleek dat dit ook van toepassing is op het COA. Hierdoor kan aangetoond worden dat de geleverde diensten voldoen en dat de financiële investeringen het waard zijn. Het COA wordt immers betaald op basis van een wettelijke opdracht (interview R1).

Er wordt dus gemeten of de prestatiedoelen behaald worden en er vindt een evaluatie plaats (randvoorwaarde 3). Er is een landelijke normering voor prestatieafspraken waar locaties aan moeten voldoen (COA, 2019). De prestaties worden gemonitord; zo kan er op tussentijdse prestaties een bijstelling gewenst zijn wanneer de norm niet wordt gehaald. De evaluatie van prestatieafspraken vindt minimaal eenmaal per jaar plaats (COA, 2019; COA, 2020f). Hiervoor wordt gewerkt met taakstellingen, targets, expliciete verwachtingen en tussentijdse resultaatbesprekingen (Jansen & de Waal, 2004) (randvoorwaarde 5). Daarmee wordt nadruk gelegd op het bedrijfsmatige werken (Bovens, 't Hart & van Twist, 2012), wat het COA zal helpen doelmatig en doeltreffend te werken (COA, 2020e). Doelen zullen daardoor bereikt worden op een effectieve manier (randvoorwaarde 7).

Andere randvoorwaarden voor de implementatie van prestatie management zijn: het ophelderen van organisatiedoelen (randvoorwaarde 6) en duidelijk maken wat prioriteit heeft (randvoorwaarde 8) (Thomas, 2006). Door het COA (2019) wordt dan ook aangegeven dat de doelen en prestatieafspraken zijn afgeleid van de opdracht die het COA heeft: het opvangen en begeleiden van onze bewoners naar een toekomst in Nederland of daarbuiten. De prestatieafspraken worden gebaseerd op de landelijke doelen van het COA, wetgeving, relevante kaders en beleidsregels. Er zijn landelijk uniforme prestatieafspraken voor de opvang, bedrijfsvoering, het stakeholder management en voor de basisbegeleiding (COA, 2020f). In de meerjarenstrategie zijn de organisatiedoelen voor de jaren 2020-2025 vastgelegd, die worden nagestreefd door vast te houden aan de vier kernwaarden

van het COA: menswaardig, samen, open en resultaatgericht (COA, 2020g). Door middel van de meerjarenstrategie maakt de organisatie ook duidelijk welke onderwerpen prioriteit hebben, dit is belangrijk volgens Thomas (2006) (randvoorwaarde 8). Uiteindelijk moet iedereen in staat zijn om zijn werkzaamheden te verbinden aan de COA-doelstellingen (COA, 2018). Juist het ophelderden van de organisatiedoelen en het duidelijk maken van wat prioriteit heeft, blijkt volgens tabel 6 (p. 43) bij te kunnen dragen aan het lerende vermogen van de organisatie.

Al met al, blijkt uit tabel 7 (p. 51) dat alle algemene randvoorwaarden voor prestatie management naar voren komen in de verzamelde data voor dit onderzoek. Er kan dus gesteld worden dat de organisatieverandering van het COA aan deze randvoorwaarden voldoet. Doordat prestatie management ervoor zorgt dat de organisatiedoelen opgehelderd worden en er duidelijk gemaakt wordt welke zaken prioriteit hebben, kan het een bijdrage leveren aan het ontwikkelende en lerende vermogen van de organisatie, blijkt uit tabel 6 (p. 43).

#### 4.3 Randvoorwaarden gericht op leren

In tabel 8 wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre de randvoorwaarden voor prestatie management gericht op leren terugkomen in de interne documenten, observaties en interviews. In deze tabel zijn empirische bevindingen gekoppeld met de randvoorwaarden gericht op leren. Daarna worden de bevindingen besproken en geanalyseerd.

Tabel 8. Randvoorwaarden gericht op leren met empirische bevindingen

<b>Randvoorwaarden gericht op leren</b>	<b>Empirische bevinding</b>
<b>10.</b> Er wordt toezicht gehouden op programma's en het continu verbeteren (Thomas, 2006).	<i>"De manager van de locatie is, zoals gezegd, verantwoordelijk voor het realiseren van de resultaatafspraken en werkt daarbij samen met het team op locatie. Dit vraagt om sturing en samenwerking tussen de manager en de medewerkers op locatie, waarbij elke medewerker verantwoordelijk is voor het bijdragen aan de te behalen resultaten"</i> (COA, 2019, p.18).
<b>11.</b> Er wordt gereflecteerd op de prestatiedata (de Bruijn, 2007).	<i>"Elkaar aanspreken over het behalen van resultaatafspraken in positieve en negatieve zin en breder delen van positieve ervaringen buiten de locatie (zowel intern als extern) en gezamenlijk het gesprek voeren wanneer de norm nog niet behaald is"</i> (COA, 2019, p.19).
<b>12.</b> Er is dialoog over resultaten en hoe die veranderd kunnen worden (Moynihan, 2005), dialoog wordt gebruikt als belangrijkste communicatiemiddel (Paul & Berry, 2013; de Waal, 2012).	<i>"Leidinggevend en medewerker (en leidinggevende en medewerkers onderling) moeten voortdurend met elkaar in gesprek zijn over hoe het gaat; het aanspreken op en sturen wanneer zaken minder goed gaan, is dan makkelijker"</i> (COA, 2020f, p.18).

<p>13. Er wordt geleerd door middel van <i>single-loop learning</i> (Moynihan, 2005).</p>	<p><i>“Naar aanleiding van de monitoring op de tussentijdse behaalde prestaties (onder andere uit analyse uit de prestatie-app) kan er een bijstelling op een van de resultaatgebieden gewenst zijn als de norm niet wordt gehaald”</i> (COA, 2019, p.15).</p>
<p>14. Er wordt geleerd door middel van <i>double-loop learning</i> (Moynihan, 2005).</p>	<p><i>“Wat in de routekaart staat is wat we eigenlijk van plan zijn. En daarmee stellen we dan per jaar, kijken we weer even heel goed of de doelen nog steeds staan en ook de snelheid in waar we daaraan werken. En ondertussen gaan we natuurlijk ook monitoren over hoe het gaat met de uitvoering van de doelen in 2021. En dat levert ook materialen op waar we iets mee kunnen voor de opdracht naar volgend jaar toe”</i> (interview R2).</p>
<p>15. Medewerkers kunnen doelen zich eigen maken en krijgen zo een verantwoordelijkheidsgevoel waardoor zij doelen zelfstandig kunnen realiseren (Jansen &amp; de Waal, 2004).</p>	<p><i>“Helderheid in doelstellingen en verantwoordelijkheden zorgt er enerzijds voor dat medewerkers voor zichzelf en van elkaar weten wat er van hen verwacht wordt en anderzijds vraagt het om stevig eigenaarschap van de professional. Hiermee bedoelen we dat de COA-medewerker niet alleen meer verantwoordelijkheid krijgt, maar zich ook verantwoordelijk voelt en zich actief ontfermt over de afspraken die zijn gemaakt. De COA-medewerker die zijn verantwoordelijkheid neemt kijkt verder dan zijn locatie en is betrokken bij de rest van de organisatie. Hij begrijpt hoe het COA van betekenis wil zijn, naar de maatschappij, de bewoners en de eigen mensen”</i> (COA, 2020f, p.7).</p>
<p>16. Er is regelmatig feedback over de mate waarin de doelen zijn behaald (Jansen &amp; de Waal, 2004).</p>	<p><i>“Het vervolgens bepalen van de mate waarin de resultaten zijn bereikt; het vaststellen van verbeterpunten alsmede het evalueren van de mate waarin de juiste werkhouding en -gedrag is getoond (onder meer door middel van voor- en najaarsgesprekken, beoordelingssystematiek)”</i> (COA, 2020e, p.6).</p>
<p>17. Medewerkers ontwikkelen door middel van dialoog met anderen hun eigen kennis en vaardigheden (Ter Hedde et al., 2018).</p>	<p><i>“Onze veranderstrategie is erop gericht om in dialoog met elkaar voortdurend te verbeteren”</i> (COA, 2020e, p.3).</p>
<p>18. Er wordt ruimte gegeven voor de drie intrinsieke motivatoren: autonomie, verbondenheid en competentie (Ryan &amp; Deci, 2000; Ter Hedde et al., 2018; Jansen &amp; de Waal, 2004).</p>	<p><i>“Het COA verwacht dat iedereen zijn verantwoordelijkheid neemt. Medewerkers hebben vrijheid en veiligheid nodig om deze verantwoordelijkheid te nemen. Daarvoor is een klimaat nodig waarin mensen reflecteren op hun eigen en elkaars gedrag, elkaar aanspreken en open en constructief omgaan met dilemma’s, tegenstellingen en conflicten. Dit vergt</i></p>

---

*vertrouwen uitstralen en het besluit nemen om de ander te vertrouwen” (COA, 2019, p.27).*

*“En dan is de derde lijn denk ik, krijg ik nou de ruimte? Neem ik de ruimte? Voel ik de ruimte? Voel ik mij competent, heb ik de kennis en vaardigheden om dat ook professioneel uit te voeren, terwijl mijn baas niet altijd zegt hoe ik het moet doen” (interview R2).*

---

Prestatiemanagement kan volgens de Bruijn (2007) ook gebruikt worden om te leren, want resultaten geven inzicht in wat er goed gaat en waar verbetering nodig is. Leidinggevendenden moeten daarvoor toezicht houden op programma's en het continu verbeteren (Thomas, 2006) (randvoorwaarde 10). Bij het COA zijn locatiemanagers hiervoor verantwoordelijk (COA, 2019). Het COA wil van prestatie-informatie leren door met elkaar het gesprek aan te gaan (COA, 2019). Op die manier wordt er gereflecteerd op de prestatiedata (De Bruijn, 2002; de Bruijn, 2007) (randvoorwaarde 11).

Randvoorwaarde 12 stelt dat er dialoog is over resultaten en hoe die veranderd kunnen worden (Moynihan, 2005) en dat dialoog gebruikt wordt als belangrijkste communicatiemiddel (Paul & Berry, 2013; de Waal, 2012). Volgens tabel 6 (p. 43) uit de literatuurstudie draagt dit bij aan het lerende vermogen van de organisatie. Uit het interview met respondent 1 bleek dat het COA dialoog als gesprekswijze nastreeft maar dit 'structureel in gesprek zijn over het werk' noemt (interview R1). Zo wordt er in de verschillende documenten benadrukt dat resultaten duidelijk en bespreekbaar moeten zijn (COA, 2020f; COA, 2019; COA, 2020e). In datzelfde interview wordt bevestigd dat medewerkers onderling kunnen leren van zulke gesprekken doordat kennis gedeeld wordt en dat zulke gesprekken het ook mogelijk maken om hun eigen kennis en vaardigheden ontwikkelen (interview R1), zoals dat benoemd wordt door Ter Hedde et al. (2018) (randvoorwaarde 17). Daarbij horen dus ook gesprekken over de mate waarin prestatieafspraken behaald zijn. Medewerkers onderling kunnen elkaar hierop aanspreken en kunnen hun ervaringen delen met anderen binnen de organisatie of externe partijen (COA, 2019).

*“Elkaar aanspreken over het behalen van resultaatafspraken in positieve en negatieve zin en breder delen van positieve ervaringen buiten de locatie (zowel intern als extern) en gezamenlijk het gesprek voeren wanneer de norm nog niet behaald is” (COA, 2019, p.19).*

Doordat er regelmatig gesprekken worden gevoerd over resultaatafspraken kan er ook feedback worden gegeven; dit is belangrijk om prestatimanagement te richten op leren (Jansen & de Waal, 2004) (randvoorwaarde 16). Bij het COA valt dit onder de verantwoordelijkheid van de



locatiemanager en wordt er feedback gegeven in dialoogvorm (COA, 2019).

Mede van de feedback kan geleerd worden, via *single-loop learning* (randvoorwaarde 13), doordat gemaakte fouten de volgende keer verbeterd worden (Moynihan, 2005). Zo kan er een bijstelling op resultaatgebieden gemaakt worden (COA, 2019). *Single-loop learning* resulteert uiteindelijk in dezelfde dingen steeds beter gaan doen (Moynihan, 2005). *Double-loop learning* (randvoorwaarde 14) resulteert daarentegen in het kijken of de doelen nog passend zijn en er eventueel een andere invulling aan geven (Moynihan, 2005). Op locaties is er vooral sprake van *single-loop learning* en minder sprake van *double-loop learning*, uit het interview met respondent 1 blijkt namelijk dat het minder wenselijk is om de doelen aan te passen, want anders worden doelen misschien te veel of te vaak aangepast en lijkt de meerjarenstrategie overbodig (interview R1).

*“Natuurlijk verzamelen we wel input en er komen wel evaluaties op die doelstellingen, maar die zullen in de essentie, hoop ik, niet meer te veel verschuiven, want ja... waarom heb je anders een meerjarenstrategie? Dan kun je elke maand weer wat nieuws bedenken”* (interview R1).

Het blijkt dat het COA juist uit een situatie komt waarin steeds weer wat nieuws bedacht werd zonder dat het lopende project in eerste instantie werd afgemaakt. Daarom richt het COA zich nu, door middel van prestatie management, op het afmaken van wat beoogd werd te doen (interview R1). Zo stelt het COA in de ontwikkelagenda dat de werkhouding *“van improviseren naar meer planmatig werken”* moet zijn (COA, 2020e, p.5). Desondanks bleek uit het interview met respondent 2 dat er wel *double-loop learning* plaatsvindt op hoger niveau in de organisatie (interview R2). Er wordt namelijk jaarlijks een *Plan-Do-Check-Act*-cyclus doorlopen waarin eventueel wordt bijgesteld wat er het jaar erop moet gebeuren (interview R2; COA, 2020g; COA, 2020h; COA, 2019). Daarbij wordt gekeken naar interne prestaties maar wordt ook gelet op trends en ontwikkelingen in de omgeving die van invloed kunnen zijn op de meerjarenstrategie. Met deze kennis wordt opnieuw gekeken naar de doelenboom en de meerjarenstrategie. De verwachting is niet dat er tactische of strategische doelen veranderen, maar mogelijk veranderen er wel operationele doelen. Uiteindelijk kan dat leiden tot een nieuwe routekaart voor het volgende jaar (interview R1). Er kan dus, indien nodig, per jaar iets bijgesteld worden. Hierdoor is er toch sprake van *double-loop learning*, maar dit wordt dus alleen door de top van het COA gedaan (interview R2). Door de situatie waaruit het COA komt, is dit een begrijpelijke keuze. *Double-loop learning* is essentieel voor het COA omdat het de organisatie perspectief biedt voor de lange termijn, terwijl *single-loop learning* juist efficiëntie biedt op de korte termijn (Moynihan, 2005).

Randvoorwaarde 15 uit tabel 8 (p.54) geeft aan dat het belangrijk is dat medewerkers zich de doelen eigen kunnen maken, waardoor zij een verantwoordelijkheidsgevoel krijgen en doelen

zelfstandig kunnen realiseren (Jansen & de Waal, 2004). Tijdens observatiemoment vijf werd gesproken over de zachte kant van de organisatieontwikkeling en ging het onder andere over de resultaatgebieden, beroepshouding en -gedrag en de COA-kernwaarden. Daaruit bleek dat, hoewel de COA doelen en -kernwaarden vast staan, elke locatiemanager in samenwerking met het team een locatiejaarplan maakt waarin staat hoe de landelijke prestatieafspraken lokaal worden ingevuld en gerealiseerd (observatie 5; COA, 2019). Op die manier kunnen medewerkers op locaties gezamenlijk de doelen zich eigen te maken. Dat leidt tot commitment (Jansen & de Waal, 2004), ofwel verbondenheid (Ryan & Deci, 2000). Het COA streeft ernaar dat medewerkers daardoor meer verantwoordelijkheid voelen. Het creëren van een verantwoordelijkheidsgevoel onder medewerkers is dan ook een belangrijk punt dat naar voren komt vanuit de documenten en interviews (COA, 2019; COA, 2020f; COA, 2018; interview R1). Het COA veronderstelt dat helderheid in doelstellingen en verantwoordelijkheden leidt tot een verantwoordelijkheidsgevoel van de medewerkers (COA, 2020f).

*“Helderheid in doelstellingen en verantwoordelijkheden zorgt er enerzijds voor dat medewerkers voor zichzelf en van elkaar weten wat er van hen verwacht wordt en anderzijds vraagt het om stevig eigenaarschap van de professional. Hiermee bedoelen we dat de COA-medewerker niet alleen meer verantwoordelijkheid krijgt, maar zich ook verantwoordelijk vóelt en zich actief ontfermt over de afspraken die zijn gemaakt. De COA-medewerker die zijn verantwoordelijkheid neemt kijkt verder dan zijn locatie en is betrokken bij de rest van de organisatie. Hij begrijpt hoe het COA van betekenis wil zijn, naar de maatschappij, de bewoners en de eigen mensen” (COA, 2020f, p.7).*

Medewerkers van het COA kunnen doelen enigszins zelfstandig realiseren (randvoorwaarde 15) (Jansen & de Waal, 2004) doordat prestatieafspraken zoveel mogelijk gaan over “het WAT (doel) en niet over het HOE (proces) tenzij dat in de verantwoording naar opdrachtgevers noodzakelijk is” (COA, 2020f, p.8). De reden daarachter blijkt dat het COA van de hiërarchie in de organisatie af wil, doordat er vaak vanaf bovenaf wordt aangestuurd en verteld wordt wat goed is en wat niet. Daarom wil het COA zich ontwikkelen naar een organisatie die professionals de ruimte geeft om de organisatiedoelen te bereiken en die professionals daarin te faciliteren (interview R2).

*“We willen eigenlijk meer toe naar: we weten met elkaar wat we willen bereiken, wat jouw rol en bijdrage is en het is jouw professionaliteit om daar invulling aan te geven en ook aan te geven wat je nodig hebt om dat voor elkaar te krijgen. Dus de vraag die we steeds aan elkaar proberen te stellen is: ‘is het duidelijk wat jouw rol en resultaat zou moeten zijn’, en vervolgens de hulpvraag: ‘wat heb jij nodig om dat waar te maken?’ En mensen steeds meer stimuleren om dat tegen elkaar te zeggen. Wat heb ik van een ander nodig, wat heb ik van jou nodig en wat heb ik van mijn baas nodig. Wat kan*

*ik zelf? En niet aan je baas vragen hoe het moet, nee, wat is jouw voorstel om dit voor elkaar te krijgen? Dat is de beweging die we willen maken” (interview R2).*

Doordat er veel gestuurd wordt op het verantwoordelijkheidsgevoel en doordat professionals veel ruimte krijgen, wordt er onder andere ruimte gegeven voor de drie intrinsieke motivatoren: autonomie, verbondenheid en competentie (Ryan & Deci, 2000; Ter Hedde et al., 2018; Jansen & de Waal, 2004) (randvoorwaarde 18). Het COA geeft medewerkers het gevoel van competentie en autonomie doordat hen de ruimte en het vertrouwen wordt geboden om hun vakmanschap goed uit te voeren. Daarnaast zullen medewerkers verbondenheid voelen door samen te kunnen werken, gezamenlijk het gesprek aan te gaan en om elkaar hulp te kunnen vragen en te bieden. Het gevoel van competentie, autonomie en verbondenheid kan mensen intrinsiek motiveren voor hun werk (Ryan & Deci, 2000). Zulke intrinsieke motivatie is belangrijk, want wanneer er te veel gericht wordt op doelrealisatie kan de medewerker zich als een object van het prestatie management voelen en zich daardoor gecontroleerd voelen door het systeem. Dat zal afbreuk doen aan de betrokkenheid van de medewerker (Jansen & de Waal, 2004).

Concluderend, lijkt het COA in de organisatieverandering naar prestatie management rekening te houden met de randvoorwaarden voor prestatie management op een lerende manier. Locatiemanagers houden toezicht op het verbeteren van prestaties (COA, 2019). Er is regelmatig feedback en iedereen is structureel met elkaar in gesprek over resultaten en acties die ondernomen kunnen worden (COA, 2020f). Er wordt geleerd via *single-loop learning* op locaties en hoger in de organisatiestructuur wordt geleerd via *double-loop learning* (interview R2). Er wordt door het COA gestuurd op het geven van ruimte aan professionals, zodat zij een groot verantwoordelijkheidsgevoel krijgen en het COA als organisatie minder hiërarchisch zal zijn. Aan alle randvoorwaarden van prestatie management gericht op leren wordt voldaan. Nagenoeg alle opgestelde randvoorwaarden dragen volgens tabel 6 (p. 43) bij aan het creëren van lerende organisatie middels prestatie management. Het lijkt er hierdoor op dat prestatie management ingericht wordt op een lerende manier.

#### 4.4 Randvoorwaarden gericht op het mensgericht prestatie management model

Om inzichtelijk te maken in hoeverre de randvoorwaarden van het mensgericht prestatie management model terug komen in de verzamelde empirische data, is tabel 9 opgesteld. Deze tabel verbindt de randvoorwaarden van het mensgericht prestatie management model met de empirische bevindingen. Daarna worden de bevindingen besproken en geanalyseerd.

Tabel 9. Randvoorwaarden mensgericht prestatie management model met empirische bevindingen

Randvoorwaarden mensgericht prestatie management model	Empirische bevindingen
19. Strategievertaling: doelstellingen en strategie van de organisatie worden vertaald naar een aantal gebalanceerde KPI's (Ter Hedde et al., 2018).	<p><i>“De doelen en prestatieafspraken zijn afgeleid van de opdracht die wij als COA hebben: het opvangen en begeleiden van onze bewoners naar een toekomst in Nederland of daarbuiten” (COA, 2020f, p.6).</i></p> <p><i>“De meerjarenstrategie hebben we uitgewerkt in concrete doelen op strategisch, tactisch en operationeel niveau, telkens met daaraan gekoppelde prestatie-indicatoren” (COA, 2020g, p.23).</i></p>
20. Informatie en visualisering: managementinformatie moet eenvoudig te begrijpen zijn en gecommuniceerd worden (Ter Hedde et al., 2018).	<p><i>“De prestatie-app is een monitoringsinstrument voor prestatieafspraken. Hij geeft overzicht en inzicht. En maakt het eenvoudig om het goede gesprek over verantwoordelijkheden en bijbehorende prestatieafspraken te voeren” (COA, 2019, p.15).</i></p>
21. Dialoog en actie-oriëntatie: De leiding heeft dialoog met de medewerkers over resultaten en relaties. Daarnaast wordt er ook gepraat over acties die gedaan kunnen worden om prestaties te verbeteren (Ter Hedde et al., 2018).	<p><i>“Leidinggevende en medewerker (en leidinggevende en medewerkers onderling) moeten voortdurend met elkaar in gesprek zijn over hoe het gaat; het aanspreken op en sturen wanneer zaken minder goed gaan, is dan makkelijker” (COA, 2020f, p.18).</i></p>
22. Continu verbeteren en organisatie-leren: leidinggevenden dagen hun teams uit om continu te verbeteren, als individu en als organisatie (Ter Hedde et al., 2018).	<p><i>“Leren en ontwikkelen worden gestimuleerd om de kwaliteit van ons vak continu te verbeteren” (COA, 2019, p.11).</i></p>

Het mensgericht prestatie management model gaat er vanuit dat prestatie management de menselijke factor systematisch negeert en het model richt zich daarom op de mensen in de organisatie (Ter Hedde et al., 2018). Sociale processen blijken doorslaggevend voor prestatieverbetering (de Waal, 2012). Volgens het mensgericht prestatie management model is het dan noodzakelijk dat medewerkers door middel van dialoog met anderen hoog en laag in de organisatie hun eigen kennis en vaardigheden ontwikkelen (Ter Hedde et al., 2018). Zoals uit de voorgaande paragraaf duidelijk werd, draagt dit bij aan het lerende vermogen van de organisatie.

Tijdens het interview met respondent 1 viel op dat het COA in de ontwikkeling naar prestatie management ook op de hoogte is gebracht van en geïnspireerd is door het mensgericht prestatie management model (interview R1). Zo staat de letter M in de ‘TEAM COA’ kernwaarden voor Mensgericht (COA, 2019). Bij het mensgericht prestatie management model zijn vier

randvoorwaarden geformuleerd. Deze randvoorwaarden worden in deze paragraaf besproken.

Allereerst blijkt het belangrijk dat doelstellingen en de strategie van het COA worden vertaald naar een aantal gebalanceerde KPI's (Ter Hedde et al., 2018) (randvoorwaarde 19). Uit paragraaf 4.2 over de algemene randvoorwaarden voor prestatie management is al gebleken dat het COA doelstellingen en prestatie-indicatoren maakt en dus aan deze randvoorwaarde voldoet (COA, 2019; COA, 2020g; COA, 2020h). Ten tweede is het volgens het mensgericht prestatie management model van belang dat managementinformatie, zoals prestatiedoelen, KPI's en resultaten, eenvoudig te begrijpen is en dat het gecommuniceerd wordt (Ter Hedde et al., 2018) (randvoorwaarde 20). Het COA lijkt hierop in te spelen met behulp van een prestatie-app, als monitoringsinstrument voor prestatieafspraken. De prestatie-app biedt inzicht in de resultaten van locaties. Het COA rekent erop dat de app medewerkers dichterbij de prestatieafspraken brengt omdat het inzicht biedt in de vooruitgang van prestatieafspraken. Volgens het COA is de kans daarmee groter dat resultaten verbeteren (COA, 2020f). Daarnaast verwacht het COA dat de transparantie van resultaten kan leiden tot het leren binnen en tussen locaties doordat de prestatie-app als middel kan dienen om met elkaar het gesprek aan te gaan over de resultaten (COA, 2019).

*“Met deze prestatie-app kunnen de verschillende verantwoordingslijnen snel en eenvoudig inzicht krijgen in de actuele resultaten op locatie. Door transparant te zijn over de locatieprestaties stimuleren we het leren van elkaar, zowel binnen de locatie als tussen de locaties onderling. En is het daardoor mogelijk om op de juiste manier het gesprek te voeren over de prestaties en kwaliteit”*  
(COA, 2019, p.18).

De prestatie-app geeft de mogelijkheid voor dialoog met medewerkers over resultaten en er kan gepraat worden over acties die ondernomen kunnen worden om prestaties te verbeteren. Ten derde is dialoog dan ook erg belangrijk volgens het mensgericht prestatie management model (Ter Hedde et al., 2018). Zo is het van belang dat de leiding de dialoog aangaat met medewerkers over de resultaten en over acties die ondernomen kunnen worden om prestaties te verbeteren (Ter Hedde et al., 2018) (randvoorwaarde 21). Het COA past dit toe door erop te sturen dat leidinggevenden en medewerkers structureel met elkaar in gesprek gaan over resultaten en hoe processen lopen (COA, 2020f). In de nieuwe organisatie wordt het structureel met elkaar in gesprek gaan iets van alledag; zo kunnen er afspraken gemaakt worden, ervaringen worden gedeeld en kan er een gesprek gevoerd worden wanneer de norm nog niet behaald is (COA, 2020f). Als de leidinggevende en de medewerker, en medewerkers onderling, voortdurend met elkaar in gesprek zijn over hoe het gaat, zal het aanspreken en sturen op zaken die minder goed gaan uiteindelijk gemakkelijker zijn (COA,

2020f; interview R2). Het is belangrijk dat er dialoog is, omdat het essentieel blijkt voor goede resultaten (de Waal, 2012).

Ten vierde richt het mensgericht prestatie managementmodel zich ook op het continu verbeteren en organisatie-leren. Daarvoor moeten leidinggevenden hun teams uitdagen om continu te verbeteren, als individu en als organisatie (Ter Hedde et al., 2018) (randvoorwaarde 22). Leidinggevenden bieden daarom veel ruimte en ondersteuning waar nodig aan hun teams (COA, 2019; COA, 2020f; interview R1; interview R2). Op individueel- en teamniveau moeten leidinggevenden steeds vragen: *'Wat heb jij nodig om je doel te bereiken?'* en daarin ondersteunen (interview R2). Daarnaast wordt in de meerjarenstrategie genoemd dat er een uitdagend en veilig werkklimaat moet zijn (COA, 2020g; COA, 2020h). Daaronder valt bijvoorbeeld een persoonlijk ontwikkelplan en mogelijkheden voor individuele trainingen bij de *COA academy* (interview R2). Uit de geanalyseerde documenten wordt dat niet duidelijk, maar uit beide interviews blijkt dat dit later verder ontwikkeld wordt (interview R1; interview R2). Dit toont ook aan dat het COA zich verder zal ontwikkelen als organisatie en individuen de kans geeft zich te ontwikkelen. Het is in het mensgericht prestatie managementmodel dan ook belangrijk dat de leidinggevenden aandacht hebben voor de mensen in de organisatie (Ter Hedde et al., 2018).

Samenvattend, blijkt dat het COA in de verandering naar prestatie management kennis heeft genomen van het mensgericht prestatie managementmodel. Dit is ook af te leiden uit de analyse, omdat aan alle vier de randvoorwaarden wordt voldaan. Uit tabel 6 (p. 43) blijkt echter dat slechts twee van de vier randvoorwaarden bijdragen aan het creëren van een lerende organisatie middels prestatie management, namelijk door middel van dialoog en het organisatie-leren. Het mensgericht prestatie managementmodel lijkt daardoor misschien minder relevant maar het is echter essentieel omdat het de menselijke factor als prioriteit heeft. Door de mensen in de organisatie de juiste aandacht te geven zullen resultaten verbeteren (Ter Hedde et al., 2018).

#### 4.5 Randvoorwaarden voor een leercultuur in prestatie management

Om inzicht te geven in de mate waarin de randvoorwaarden voor een leercultuur in prestatie management terugkomen in de interne documenten, observaties en interviews, is tabel 10 opgesteld. In deze tabel staan de empirische bevindingen naast de randvoorwaarden voor een leercultuur in prestatie management. Daarna worden de bevindingen toegelicht en geanalyseerd.

Tabel 10. Randvoorwaarden voor een leercultuur in prestatie management met empirische bevindingen

<b>Randvoorwaarden gericht op een leercultuur</b>	<b>Empirische bevinding</b>
<p><b>23.</b> Leren is gebaseerd op gedeelde ervaringen, normen en waarden en gedeeld begrip, wat intelligent gedrag stimuleert (Senge, 1990, in Moynihan, 2005).</p>	<p><i>“We blijven leren, ontwikkelen en vernieuwen en zijn gericht op het ontplooien van verbeterinitiatieven, experimenteren en innoveren. Dit vraagt om het delen van onze kennis en ervaring zodat we als organisatie leren”</i> (COA, 2018, p.48).</p>
<p><b>24.</b> Er heerst collegialiteit onder medewerkers (Moynihan, 2005; Moynihan et al., 2012).</p>	<p><i>“Van ‘alleen doen’ naar ‘samen en integraal denken en doen’”</i> (COA, 2020e, p.5).</p>
<p><b>25.</b> De focus ligt op het in dialoog met elkaar praten (op een niet-confronterende manier) over resultaten (Moynihan, 2005; Kroll, 2015).</p>	<p><i>“Elkaar aanspreken over het behalen van resultaatafspraken in positieve en negatieve zin en breder delen van positieve ervaringen buiten de locatie (zowel intern als extern) en gezamenlijk het gesprek voeren wanneer de norm nog niet behaald is”</i> (COA, 2019, p.19).</p>
<p><b>26.</b> Een sterke visie op de doelen brengt dat er vaak gediscussieerd en geëvalueerd wordt over het behalen van deze doelen (Kroll, 2015).</p>	<p><i>“Dit betekent dat er duidelijkheid is over het doel en de kerntaak van een locatie, welke resultaatgebieden er zijn en het effect dat we daarmee beogen en welke aansturing er wordt verwacht. Hiermee kunnen zowel de manager als de medewerkers van de locatie zich verbinden en identificeren, zodat je op locatie het gesprek over de goede dingen voert”</i> (COA, 2019, p.9).</p>

Vanuit de narratieve literatuurstudie blijkt dat prestatie management gezien kan worden als een *organizational learning mechanism* (OLM), ofwel een leerstructuur (Moynihan, 2005). Het interview met respondent 1 illustreert dit doordat de respondent sprak over prestatie management als middel om te kunnen leren. De duidelijkheid in doelen geeft volgens respondent 1 juist ruimte om te leren, doordat een professional de ruimte krijgt om op zijn eigen manier het doel te bereiken. Een medewerker helemaal vrijlaten om te leren, heeft volgens deze respondent echter geen zin omdat er dan juist sprake is van te veel vrijheid (interview R1).

*“Leren ontstaat niet door zwemmen, leren ontstaat als jij weet: hier is de zijkant, en daar is de andere zijkant en daar moet ik heen. Als jij voor een oceaan staat en je moet leren zwemmen, dat zou ik je niet aanraden. Dat gaat je niet lukken, dan verzuip je letterlijk. Dus je moet de overkant zien, je moet het doel zien, je moet weten wat je doel is vóór je kunt oefenen. Oefenen is namelijk voor iedereen heel spannend. Daar moet je een aantal veilige randvoorwaarden voor organiseren. Eén daarvan is duidelijkheid in doelen. Ik geloof er namelijk niet in dat je mensen met een creatieve geest gaat inperken als je de doelen duidelijk stelt. Sterker nog, ik denk dat je ze veel meer ruimte geeft om binnen de kaders te kleuren. En je eigen invulling te geven. Maar niet helemaal vrij laten want dat is een beetje een idéé fixe; dat bestaat niet” (interview R1).*

Prestatiemanagement als *organizational learning mechanism* omvat dus een leerstructuur, maar dit is niet voldoende om een organisatie te laten leren. Alleen het stellen van prestatiedoelen leidt niet tot leren: om de organisatie echt te laten leren is een leercultuur nodig (Schein, 2010; Moynihan, 2005; Kroll, 2015; Cook & Yanow, 1999). In de empirische data die voor dit onderzoek is verzameld, is niet benoemd dat het COA streeft naar een leercultuur in haar organisatie. Er zijn echter wel elementen die kunnen duiden op een leercultuur. Senge (1990, in Moynihan, 2005) stelt dat leren in een leercultuur gebaseerd moet zijn op gedeelde ervaringen, normen en waarden en gedeeld begrip, wat intelligent gedrag stimuleert (randvoorwaarde 23). Het COA (COA, 2018) benoemt wel dat het COA als organisatie wil leren, ontwikkelen en vernieuwen door middel van het delen van kennis en ervaring zodat de organisatie kan leren.

*“We blijven leren, ontwikkelen en vernieuwen en zijn gericht op het ontplooiën van verbeterinitiatieven, experimenteren en innoveren. Dit vraagt om het delen van onze kennis en ervaring zodat we als organisatie leren” (COA, 2018, p.3).*

Ook wordt benadrukt dat ieders werkzaamheden verbonden moeten worden aan de COA-doelstellingen (COA, 2018). Daarbij geven de COA-kernwaarden een goede basis voor gedeelde normen en waarden, wat volgens Senge (1990, in Moynihan, 2005) een voorwaarde is voor intelligent gedrag in een leercultuur. Bovendien meldt de ontwikkelagenda: *“We gaan het gesprek met elkaar aan over gewenst gedrag en onze kernwaarden, waaraan we ons dagelijks handelen kunnen toetsen” (COA, 2020e, p.3).* Dit kan behulpzaam zijn voor een leercultuur, want het sluit ook aan bij randvoorwaarde 25. Deze randvoorwaarde stelt, zoals eerder besproken, dat in de organisatie de focus moet liggen op het aangaan van de dialoog over resultaten en dat dit gebeurt op een niet-confronterende manier (Moynihan, 2005; Kroll, 2015). Zoals eerder genoemd zal het COA structureel in gesprek zijn over resultaten om tot continue verbetering te komen (interview R1; interview R2; COA, 2020f; COA, 2020e).



*“We zijn trotse, betrokken professionals die met ziel en zakelijkheid gericht zijn op ons vak en op verbetering. We spreken elkaar aan. We dragen proactief oplossingen aan” (COA, 2020e, p.2).*

Het COA (2019) geeft ook aan dat er ruimte moet zijn om elkaar aan te spreken over het behalen van resultaatafspraken in positieve en in negatieve zin en gezamenlijk het gesprek te voeren wanneer de prestatienorm nog niet behaald is. Dit is relevant voor een leercultuur, omdat daarin net zoveel gefocust moet worden op wat er goed gaat als op wat er fout gaat (Cook & Yanow, 1993). Daarbij moet prestatie-informatie gecommuniceerd worden in dialoogvorm, omdat er dan geen medewerkers worden beloond of afgestraft voor bepaalde resultaten (Kroll, 2015). In de documenten die voor dit onderzoek geanalyseerd zijn geeft het COA niet aan hoe zo’n gesprek in dialoogvorm vormgegeven kan worden. Dit zou de implementatie echter kunnen belemmeren aangezien er geen concrete tools worden aangereikt aan medewerkers.

Voor een leercultuur is het eveneens noodzakelijk dat er collegialiteit heerst onder medewerkers (Moynihan, 2005; Moynihan et al., 2012) (randvoorwaarde 24). Om structureel met elkaar in gesprek te zijn, is collegialiteit onmisbaar. In de ontwikkelagenda wordt aangegeven dat in de organisatieverandering het *“Van ‘alleen doen’ naar ‘samen en integraal denken en doen’”* centraal staat (COA, 2020e, p.5). Hieruit blijkt dat het COA collegialiteit belangrijk vindt. Verder is collegialiteit lastig te meten in documenten, maar de documenten tonen wel aan dat er gestuurd wordt op het ‘samen doen’ en elkaar aanspreken (COA, 2020e). Daarbij is vanzelfsprekend collegialiteit nodig, de sterke visie op doelen is iets wat medewerkers kan verbinden. Randvoorwaarde 26 stelt tevens dat een sterke visie op doelen ervoor zorgt dat er vaak gediscussieerd en geëvalueerd wordt over het behalen van deze doelen (Kroll, 2015). Het COA stuurt veel op zo’n sterke visie doordat het duidelijkheid wil over de organisatiedoelen en elke medewerker de COA kernwaarden uit moet dragen (COA, 2019). Het is belangrijk dat alle COA-medewerkers zich verbinden en kunnen identificeren met de doelstellingen, kerntaken, resultaatgebieden en de verwachte aansturing daarbij, zodat het juiste gesprek kan worden gevoerd (COA, 2019). Een sterke visie op duidelijk geformuleerde doelen heeft volgens Kroll (2015) een positief effect.

*“Dit betekent dat er duidelijkheid is over het doel en de kerntaak van een locatie, welke resultaatgebieden er zijn en het effect dat we daarmee beogen en welke aansturing er wordt verwacht. Hiermee kunnen zowel de manager als de medewerkers van de locatie zich verbinden en identificeren, zodat je op locatie het gesprek over de goede dingen voert” (COA, 2019, p.9).*

Concluderend, het COA voert prestatie management in en verwacht dat er geleerd wordt door de gestelde doelen (interview R1). Het is voor het COA echter belangrijk een leercultuur te creëren bij de invoer van prestatie management omdat prestatie management eerder gezien kan

worden als een organisatiestructuur die het leren kan faciliteren (Moynihan, 2005). Een leercultuur zorgt ervoor dat er echt geleerd wordt en is daarom onmisbaar (Schein, 2010; Kroll, 2015), het leren betreft dan de hele organisatie en door te handelen wordt dan geleerd, zoals in het culturele perspectief van Cook en Yanow (1993).

Hoewel het COA in de verzamelde data voor dit onderzoek niet benoemt dat het streeft naar een leercultuur in de organisatie, voldoet het COA wel aan de randvoorwaarden voor een leercultuur in prestatie management. Het COA wil als organisatie namelijk continu blijven leren (COA, 2018) en streeft daardoor naar een organisatie waar iedereen een sterke visie heeft op de doelstellingen en COA-kernwaarden en waar iedereen structureel met elkaar in gesprek is (COA, 2020f; COA, 2020e; COA, 2019; interview R1; interview R2). Zo'n sterke visie op de doelen kan bijdragen aan gesprekken in dialoogvorm en aan de collegialiteit onder medewerkers (COA, 2019). Dat draagt juist bij aan een leercultuur (Kroll, 2015; Moynihan et al., 2012; Moynihan, 2005). In de interne documenten van het COA wordt echter niet benoemd hoe gesprekken in dialoogvorm vormgegeven kunnen worden.

Omdat alle randvoorwaarden van een leercultuur in prestatie management volgens tabel 6 (p. 43) bijdragen aan het creëren van een lerende organisatie middels prestatie management, kan op basis van de verzamelde data voor dit onderzoek gesteld worden dat het COA tracht een leercultuur te bereiken in de nieuwe organisatie.

## 5. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt op basis van de narratieve literatuurstudie, de empirische bevindingen en de bijbehorende analyse een antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek: *‘Onder welke randvoorwaarden kan prestatie management bijdragen aan de ontwikkeling van een lerende organisatie en hoe past het COA prestatie management toe zodat het bijdraagt aan de ontwikkeling naar een lerende organisatie?’* Voorafgaand aan het beantwoorden van de hoofdvraag worden de antwoorden op de vier deelvragen van dit onderzoek besproken.

### 5.1 Beantwoording theoretische deelvraag 1

*Hoe kunnen organisaties leren en wat zijn daar de randvoorwaarden voor?*

Lerende organisaties zijn simpelweg organisaties waarin wordt geleerd (Örtenblad, 2018). In de wetenschappelijke literatuur is geen eenduidige definitie te vinden van een lerende organisatie. Er zijn dan ook meerdere perspectieven op wat een lerende organisatie is. Dit onderzoek gaat uit van het culturele perspectief op lerende organisaties, waarin het leren in de cultuur van de organisatie verweven is (Cook & Yanow, 1993). Vanuit het culturele perspectief kan het collectief leren door de gezamenlijke creatie van gedeelde meningen (Cook & Yanow, 1993). Het leren is gekenmerkt in handelen en actie (Nonaka, 1994) en in gedeelde normen en waarden (Hedberg, 1981 in Dodgson, 1993). *Organizational learning mechanisms* kunnen ontwikkeling, verbetering en vernieuwing van de organisatie faciliteren (Armstrong & Foley, 2003). Culturele facetten zoals de visie, waarden, aannames en het gedrag kunnen een leercultuur ondersteunen (Armstrong & Foley, 2003). Een gedeelde visie is van belang om een leercultuur te bereiken (Armstrong & Foley, 2003). Dialoog helpt om deze gedeelde visie te creëren. Bovendien zorgt dialoog ervoor dat er geleerd wordt binnen teams omdat er nagedacht kan worden over bijvoorbeeld bestaande assumpties binnen het team (Senge, 1997). Samenwerken in teams draagt bij aan het leerproces en moet daarom aangemoedigd worden (Marsick & Watkins, 2003). Alle randvoorwaarden voor lerende organisaties staan geformuleerd in tabel 3 (p. 31).

### 5.2 Beantwoording theoretische deelvraag 2

*Hoe kan prestatie management op een lerende manier benaderd worden en wat zijn daar de randvoorwaarden voor?*

Prestatie management wordt gebruikt om strategieën en activiteiten van individuen, teams en dus organisaties te verbeteren (Bouckaert, 2006). Prestatie management kan ook gebruikt worden om te leren (de Bruijn, 2007; Thomas, 2006). Zo kan er gereflecteerd worden op prestatiedata over wat goed is gedaan en over wat in de toekomst anders zou kunnen (de Bruijn, 2002). Dat is de *single-loop* manier van leren, die zich vooral op de korte termijn richt (Argyris & Schön, 1996, in Moynihan,

2005). *Double-loop learning* richt zich daarentegen op de lange termijn en resulteert in een verandering van de waarden, strategieën en assumpties. Dit kan leiden tot herziening van de missie, doelen en strategieën van de organisatie (Argyris & Schön, 1996, in Moynihan, 2005). Uit onderzoek vanuit het mensgericht prestatie managementmodel blijkt dat de menselijke factor veelal genegeerd wordt in prestatie management (Walker, 2017, in Ter Hedde et al., 2018). Sociale processen, zoals dialoog, blijken juist doorslaggevend voor prestatieverbetering (de Waal, 2012). In het mensgericht prestatie managementmodel wordt er van onderop stap voor stap verbeterd en wordt dialoog gebruikt als het belangrijkste communicatiemiddel: hiërarchische organisaties blijken niet meer te werken (Paul & Berry, 2013). Daarnaast moet prestatie-informatie eenvoudig te begrijpen zijn, is er dialoog over resultaten en dagen leidinggevend hun teams uit om continu te verbeteren (Ter Hedde et al., 2018). Alle randvoorwaarden voor prestatie management op een lerende manier staan geformuleerd in tabel 4 (p. 38).

### 5.3 Beantwoording theoretische deelvraag 3

*Hoe verhouden (de randvoorwaarden van) lerende organisaties en prestatie management zich tot elkaar?*

Lerende organisaties bieden duidelijke voordelen aan een organisatie (Mumford, 1996, in Teare & Dealtry, 1998). Eén zo een voordeel is dat het de organisatie verzekert van successen op de lange termijn. Prestatie management richt zich daarentegen op het meten van successen op de korte termijn (Pidd, 2005). Een pervers effect van prestatie management is dat het lastig is om de multidimensionale doelen van publieke organisaties op een goede manier te meten (Pidd, 2005; Bouckaert, 2006; de Bruijn, 2007). Dit probleem is niet van toepassing op lerende organisaties, omdat daarbij prestaties niet gemeten worden maar simpelweg wordt gekeken of er waardevolle uitkomsten zijn gecreëerd (Huysman, 1999, in Armstrong & Foley, 2003).

Prestatie management kan wel verbonden worden met een lerende organisatie. Het kan ingezet worden om te leren in een organisatie wanneer het als *organizational learning mechanism* gebruikt wordt. Prestatie management dient dan als leerstructuur (Moynihan, 2005). Een leercultuur is daarbij onmisbaar om echt te leren (Schein, 2010; Kroll, 2015; Moynihan & Landuyt, 2009). Vanuit een leercultuur is leren gebaseerd op gedeelde ervaringen, normen en waarden en gedeeld begrip, wat intelligent gedrag stimuleert (Senge, 1990, in Moynihan, 2005). Een leercultuur kan het best gecreëerd worden met prestatie management wanneer er een sterke visie op doelen is, er gefocust wordt op dialoog waarbij op een niet-confronterende manier wordt gepraat en er collegialiteit heerst onder medewerkers (Kroll, 2015; Schön, 1996, in Moynihan, 2005). In tabel 6 (p. 43) staat met een plus (+) aangegeven welke randvoorwaarden bijdragen aan het lerende vermogen. Kortom, prestatie management en lerende organisaties lijken op het eerste gezicht lastig samen te brengen.

Toch kan er wel degelijk van prestatie-informatie geleerd worden, maar daarvoor is een leercultuur in de organisatie essentieel (Moynihan, 2005; Schein, 2010).

#### 5.4 Beantwoording empirische deelvraag 4

*In hoeverre houdt het COA in de organisatieverandering rekening met de randvoorwaarden om prestatie management op een lerende manier in te richten?*

Het COA voldoet aan alle randvoorwaarden voor prestatie management uit tabel 6 (p. 43). De implementatie van prestatie management kan dienen als *organizational learning mechanism*. Maar alleen het stellen van prestatiedoelen leidt niet tot leren: om de organisatie echt te laten leren is een leercultuur nodig (Schein, 2010; Kroll, 2015; Moynihan, 2005; Cook & Yanow, 1999). Het COA heeft niet benoemd dat het streeft naar een leercultuur, maar beschikt wel over elementen uit een leercultuur doordat het voldoet aan de randvoorwaarden van een leercultuur in prestatie management. Zo wordt er bijvoorbeeld gestuurd op een sterke visie op organisatiedoelen en ligt de focus op het aangaan van de dialoog met elkaar (COA, 2019). In de geanalyseerde documenten geeft het COA echter niet aan hoe de gesprekken in dialoogvorm worden geïmplementeerd. Omdat veel randvoorwaarden volgens tabel 6 (p.43) bijdragen aan het creëren van een lerende organisatie, kan gesteld worden dat het COA prestatie management inricht op een manier die in grote mate bijdraagt aan het lerende vermogen van de organisatie.

#### 5.5 Beantwoording hoofdvraag:

*Onder welke randvoorwaarden kan prestatie management bijdragen aan de ontwikkeling van een lerende organisatie en hoe past het COA prestatie management toe zodat het bijdraagt aan de ontwikkeling naar een lerende organisatie?*

Prestatie management kan bijdragen aan de ontwikkeling van een lerende organisatie als er wordt voldaan aan de gestelde randvoorwaarden in tabel 6 (p. 43). In deze tabel is te lezen welke randvoorwaarden voor prestatie management bijdragen aan de ontwikkeling van een lerende organisatie. Vooral het geven van feedback en reflecteren op de prestatiedata (Jansen & de Waal, 2012; de Bruijn, 2007), het sturen en toezicht houden door leidinggevenden op het continu verbeteren (Ter Hedde et al., 2018; Thomas, 2006) en een sterke visie en heldere organisatiedoelen zijn daarbij van belang (Kroll, 2015; Thomas, 2006). Maar voornamelijk komt de focus op dialoog naar voren als belangrijk punt (Moynihan, 2005; Ter Hedde et al., 2018; de Waal, 2012).

In het geval van het COA, wordt er gestreefd naar een continue, ontwikkelende organisatie waarin geleerd wordt. Hiervoor implementeert het COA prestatie management (COA, 2018; COA, 2020d; COA, 2020e). Uitgaande van de interne documenten blijkt dat het COA voldoet aan alle randvoorwaarden uit tabel 6, waardoor gesteld kan worden dat het COA prestatie management op

een lerende manier benadert. Op basis hiervan kan nog niet met zekerheid gezegd worden dat de implementatie in de praktijk volledig overeenkomt met het streven vanuit de documenten. De documenten bieden wel een duidelijk inzicht dat het COA de goede ambities heeft.

Het COA wil de hiërarchie van de organisatie loslaten en stuurt daarom op het geven van ruimte voor professionals, zodat zij de ruimte hebben om organisatiedoelen kunnen realiseren (COA, 2019; interview R1; interview R2). Juist omdat medewerkers de ruimte krijgen, stuurt COA op een sterke visie: organisatiedoelen zijn dan duidelijk en elke medewerker draagt de COA-kernwaarden uit (COA, 2019). Het is belangrijk dat alle COA-medewerkers zich verbinden en kunnen identificeren met de doelstellingen, kerntaken, resultaatgebieden en de verwachte aansturing daarbij, zodat het juiste gesprek kan worden gevoerd (COA, 2019). Een sterke visie kan de medewerkers verbinden en het zorgt ervoor dat er vaak gediscussieerd en geëvalueerd wordt over het behalen van doelen (Kroll, 2015). Het COA wil dat de medewerkers structureel in gesprek zijn over resultaten, in dialoogvorm (COA, 2020d; COA, 2020e; interview R1). Zo wil het COA als organisatie leren, ontwikkelen en vernieuwen door kennis en ervaringen te delen (COA, 2018). Leren wordt zo gebaseerd op gedeelde ervaringen, normen en waarden en gedeeld begrip, wat intelligent gedrag stimuleert (Senge, 1990, in Moynihan, 2005). Dit sluit aan bij een leercultuur, die essentieel is om echt te kunnen leren (Schein, 2010; Kroll, 2015; Moynihan, 2005). Al met al, voldoet het COA aan alle gestelde randvoorwaarden, waardoor gesteld kan worden dat het COA prestatie management inricht op een manier die bijdraagt aan het lerende vermogen van de organisatie.

## 6.4 Aanbevelingen voor het COA

### Stuur op een leercultuur en het mensgericht prestatie management model

Prestatie management kan geïmplementeerd worden als *organizational learning mechanism*. Om écht te kunnen leren, is noodzakelijk dat er een leercultuur is in de organisatie (Schein, 2010; Kroll, 2015). Voor het COA is het dan ook van belang om zo'n leercultuur te implementeren. Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat het COA al goed op weg is naar zo'n leercultuur omdat het aan alle vier de randvoorwaarden voor een leercultuur in prestatie management voldoet. Het sturen op een leercultuur is van belang, omdat alléén het stellen van prestatiedoelen niet automatisch leidt tot leren (Ter Hedde et al., 2018). Daarnaast blijkt het COA bewust aan de slag te gaan met de randvoorwaarden van het mensgericht prestatie management model. Aandacht geven aan de menselijke factor is in prestatie management van cruciaal belang: als de medewerkers tevreden zijn behalen organisaties pas goede resultaten (Ter Hedde et al., 2018). Om de implementatie van prestatie management tot een succes te maken is het van belang dat het COA goed stuurt op de implementatie van een leercultuur en het mensgericht prestatie management model.

### Bied tools voor het aangaan van dialoog

Zoals blijkt uit de literatuur, is het van belang om de dialoog aan te gaan omdat dit een grote bijdrage levert aan het leren (Isaacs, 1993; Crossan et al., 1999; de Waal, 2012; Senge, 1997). Door dialoog kan een groep een nieuwe, diepe gedeelde betekenis ontwikkelen. Dialoog brengt namelijk het collectief denken en onderzoeken teweeg en het brengt een kwalitatief betere conversatie (Isaacs, 1993). Het COA geeft in de documenten aan hier waarde aan te hechten en wil leren door structureel met elkaar in gesprek te gaan (COA, 2020f; COA, 2020d; COA, 2020e; COA, 2019). Uit de documenten blijkt echter niet hoe het COA deze dialoog wil gaan vormgeven en hoe het COA wil implementeren dat medewerkers in de nieuwe organisatie structureel met elkaar in gesprek gaan. Het COA kan concrete tools of handvatten aanreiken aan de medewerkers om de dialoog aan te gaan. Medewerkers weten dan wat er van hen verwacht wordt. Het is van cruciaal belang dat het COA dit goed vormgeeft.

### Let op de manier van beoordelen

Voor het COA is het belangrijk dat het oplet op welke manier prestatiedoelen beoordeeld worden. Een pervers effect van prestatiemanagement is namelijk dat het lastig is om doelen op een goede manier te meten (Pidd, 2005; Bouckaert, 2006; de Bruijn, 2007). Multidimensionale doelen kunnen vaak niet goed gemeten worden, omdat ze te eenzijdig gemeten worden (Pidd, 2005). Te abstracte doelen blijken ook lastig te meten (Bouckaert, 2006). Anderzijds kan gelet worden of prestaties objectief of subjectief benaderd worden. Als een prestatie objectief wordt gemeten, wordt er puur gekeken naar de output en *outcome*, terwijl een subjectieve benadering ook kijkt naar hoe de prestatie gepland, gerealiseerd en gepercipieerd is (Bouckaert, 2006). Het COA heeft nu nog niet geformuleerd hoe het bijvoorbeeld tracht om *outcome* te meten. Het is daarom goed om kritisch te kijken naar de manier waarop prestaties worden beoordeeld en of er werkelijk gemeten wordt wat beoogd wordt te meten.

### Bied ruimte voor het maken van fouten

Voor het COA is het belangrijk om de geleverde prestaties op een positieve, bekrachtigende en ondersteunende manier te bespreken (Sanderson, 2001). Dit kan goed in dialoogvorm (Isaacs, 1993). Dialoog blijkt immers de motor te zijn van goede prestaties (de Waal, 2012). Vooral wanneer doelen niet behaald worden, is het belangrijk om geen negatieve reacties te geven waarin beschuldigd of afgestraft wordt, omdat dit het leren verhindert (Sanderson, 2001). Dit kan dan ook leiden tot defensieve reacties onder de medewerkers en dat leidt zeker niet tot leren (Schön, 1996, in Moynihan, 2005). Medewerkers kunnen dan alsnog bang worden om fouten te maken (Behn, 2002). Om dit te voorkomen is het vooral van belang dat het COA ruimte geeft aan medewerkers om fouten te maken, hiervan kunnen medewerkers juist leren (Garvin, 1993; Dodgson, 1993).

## Houd de uitwerking van randvoorwaarden in de praktijk in de gaten

Het is mogelijk dat in de praktijk blijkt dat sommige randvoorwaarden een andere invloed hebben op het lerende vermogen van de organisatie, dan uit de literatuur naar voren komt. Voor het COA is het daarom van belang om niet blind te varen op de randvoorwaarden die in dit onderzoek van invloed blijken te zijn op het lerende vermogen van de organisatie. Het is namelijk mogelijk dat in de praktijk de randvoorwaarden een andere invloed blijken te hebben. Ook kunnen er nog andere randvoorwaarden of factoren nodig zijn om als organisatie te kunnen leren middels prestatie management. Het COA kan dit monitoren om daar vervolgens zelf van te leren.



## 6. Discussie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt kritisch gekeken naar dit onderzoek. Er wordt gereflecteerd op de onderzoeksmethoden en de randvoorwaarden die in dit onderzoek zijn gevormd. Daarnaast worden suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

### 6.1 De invloed van COVID-19

Dit onderzoek is uitgevoerd ten tijde van de Corona pandemie, wat een grote invloed heeft gehad op dit op de gebruikte onderzoeksmethoden in deze scriptie. Door *lockdowns* en het thuiswerken was het niet mogelijk om het initiële onderzoeksplan uit te voeren. Het voorziene empirische onderzoek, bestaande uit interviews en observaties, werd door corona bemoeilijkt. De nadruk werd om die reden gelegd op een uitgebreide literatuurstudie waarin twee concepten met elkaar in verband gebracht zijn, namelijk lerende organisaties en prestatie management.

Door de pandemie werd ook het empirische gedeelte van dit onderzoek noodzakelijkerwijs beperkt tot een papieren werkelijkheid. Omdat dit een theorie-gestuurd onderzoek is, is vooral onderzoek gedaan op een deductieve wijze. De meerwaarde hiervan is dat van tevoren bekend was welke factoren van invloed zijn op prestatie management en lerende organisaties. Op deze manier kon op basis van de literatuur worden onderzocht of het COA inricht op een lerende manier. Een nadeel is dat dit onderzoek daarmee niet inzichtelijk maakt hoe prestatie management in de praktijk wordt geïmplementeerd en hoe medewerkers van het COA de invulling van prestatie management op een lerende manier ervaren.

### 6.2. Randvoorwaarden

Aan het eind van de narratieve literatuurstudie wordt in tabel 6 (p. 43) overzichtelijk weergegeven of de randvoorwaarden van prestatie management kunnen bijdragen aan het lerende vermogen van een organisatie. Deze randvoorwaarden zijn enigszins abstract geformuleerd omdat het afgeleid is uit wetenschappelijke literatuur. Dit zorgt ervoor dat het gemakkelijk is om empirische data te vinden die aansluiten bij de randvoorwaarden. Dit is mogelijk van invloed geweest op de grote mate waarin het COA aan de randvoorwaarden voldoet.

Vanuit tabel 6 lijkt het alsof er geen randvoorwaarden zijn die het lerende vermogen tegenwerken: er is namelijk alleen aangegeven of de randvoorwaarde kan bijdragen aan het creëren van een lerende organisatie óf dat de randvoorwaarde geen invloed lijkt te hebben. De reden hierachter is dat alle randvoorwaarden in de narratieve literatuurstudie op een positieve manier zijn geformuleerd. Wanneer die positief geformuleerde randvoorwaarden naast elkaar worden gelegd zal dus niet blijken dat de ene randvoorwaarde een negatieve invloed kan hebben op de andere. Een voorbeeld hiervan is de spanning tussen het meten en beoordelen van prestaties en de ruimte die

medewerkers voelen om fouten te mogen maken (Garvin, 1993; Dodgson, 1993; Sanderson, 2001; Behn, 2002). De randvoorwaarden van prestatie management die gaan over het meten en beoordelen van prestaties hebben in tabel 6 (p. 43) een nul (0) gekregen, wat staat voor geen invloed. Hoewel de randvoorwaarden wel vergeleken zijn met onder andere de randvoorwaarde van ruimte voor fouten (Garvin, 1993; Dodgson, 1993) uit tabel 3 (p.31), kan hierover niet gezegd worden of het elkaar tegenwerkt. Dat is namelijk afhankelijk van de manier waarop de behaalde prestaties besproken worden (Sanderson, 2001). De manier waarop invulling gegeven wordt aan een randvoorwaarde is dan ook van invloed op of er geleerd kan worden.

Bovendien kwamen uit het literatuuronderzoek – behalve dus de ruimte die nodig is om fouten te mogen maken – geen onderwerpen naar voren die het leren verhinderen. Dit kan wijzen op een hiaat in de wetenschappelijke literatuur, omdat er wel gezocht is naar factoren die het leren binnen prestatie management verhinderen. Vanuit dit onderzoek is het daardoor moeilijk te beoordelen welke randvoorwaarden of factoren het leren door prestatie management tegenwerken. Vervolgonderzoek zou zich hierop kunnen richten, dit wordt verder toegelicht in de volgende paragraaf.

### 6.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

#### Theoriegericht

Uit het literatuuronderzoek bleek dat er in de wetenschappelijke literatuur weinig te vinden is over factoren die het leren binnen prestatie management tegenwerken. Dit duidt op een hiaat in de wetenschappelijke literatuur. Het inzicht in welke factoren het leren verhinderen, kan organisaties helpen hen daarvan te behoeden. Vervolgonderzoek zou zich hierop kunnen richten.

#### Praktijkgericht

Dit onderzoek laat vooral zien waar rekening mee gehouden dient te worden, indien een organisatie zoals het COA prestatie management op een lerende manier wil inrichten. Op de concrete uitvoering van prestatie management op een lerende manier gaat dit onderzoek niet in. Voor vervolgonderzoek is het daarom interessant om op locaties van het COA te onderzoeken wat in de praktijk precies nodig is om prestatie management op een lerende manier in te richten zodat het bijdraagt aan het continue ontwikkelen van de organisatie. Ook is het interessant om te onderzoeken in hoeverre de praktijk overeenkomt met de uitkomsten van dit onderzoek.

Mogelijk hebben sommige randvoorwaarden in de praktijk een andere invloed dan uit de literatuur blijkt. Voor vervolgonderzoek is het dan ook interessant om te onderzoeken wat voor invloed de randvoorwaarden in de praktijk van het COA hebben. Vervolgens kan er dan ook onderzocht worden of er andere factoren zijn die bijdragen aan het leren of het leren juist verhinderen. Zo kunnen er ook randvoorwaarden op een inductieve wijze geformuleerd worden.

Bovendien is het waardevol om een interpretatief onderzoek uit te voeren wanneer prestatie management geïmplementeerd is bij het COA. Vervolgonderzoek kan zich dan richten op de medewerkers van het COA. Hierin kan onderzocht worden hoe de medewerkers de organisatieverandering met de invoer van prestatie management ervaren en hoe dit tot uitvoering komt. Zo kan inzicht verkregen worden in hoe zij denken over het lerende vermogen van het COA als organisatie en hun eigen lerende vermogen. Ook hieruit kunnen eventueel nieuwe randvoorwaarden geformuleerd worden om als organisatie te kunnen leren middels prestatie management.

## Literatuurlijst

- Andersen, S. C., & Nielsen, H. S. (2020). Learning from performance information. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(3), 415-431.
- Armstrong, A. and Foley, P. (2003). "Foundations for a learning organization: organization learning mechanisms", *The Learning Organization*, 10(2), 74-82. doi: 10.1108/09696470910462085
- Behn, R. D. (2002). The psychological barriers to performance management: or why isn't everyone jumping on the performance-management bandwagon?. *Public Performance & Management Review*, 26(1), 5-25. DOI: 10.1080/15309576.2002.11643684
- Boeije, H. R. (2016). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen* (2<sup>e</sup> editie). Amsterdam: Boom uitgevers.
- Bouckaert, G. (2006). Prestaties en prestatie management in de publieke sector. *Tijdschrift voor Economie en Management*, 51(3), 237.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., van Twist, M. J. W. (2012). *Openbaar Bestuur – Beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer
- Braun, V., & Clarke, V. (2012). Thematic analysis. doi: 10.1037/1360-004
- Brown, J. S., & Duguid, P. (1991). Organizational learning and communities-of-practice: Toward a unified view of working, learning, and innovation. *Organization science*, 2(1), 40-57.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4de editie). New York, Verenigde Staten: Oxford University Press.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020, 20 april). *Hoeveel asielzoekers komen naar Nederland?* Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-asielzoekers-komen-naar-nederland->
- COA. (2018, 17 april). Essentie organisatiekoers COA. [Intern document].
- COA. (2019, 19 april). Eindrapportage projecten sturing en ruimte voor locaties, vakgroepen en klantteams. [intern document].
- COA. (2020a). *Het COA: opvang en begeleiding*. Geraadpleegd van <https://www.coa.nl/nl/het-coa-opvang-en-begeleiding>

- COA. (2020b). *Het COA*. Geraadpleegd van <https://www.coa.nl/nl/het-coa>
- COA. (2020c). *Organisatie*. Geraadpleegd van <https://www.coa.nl/nl/organisatie>
- COA. (2020d, 14 januari). Ontwikkelagenda. [Intern document].
- COA. (2020e, 16 juni). Ontwikkelagenda. [intern document].
- COA. (2020f, 21 april). Eindrapport Essentiepijot sturing en ruimte op locatie. [intern document].
- COA. (2020g, 11 september). Meerjarenstrategie. Geraadpleegd van <https://www.coa.nl/nl/meerjarenstrategie>
- COA. (2020h, 20 augustus). Routekaart bij de meerjarenstrategie, jaarschijf 2021. [intern document].
- Cook, S. N., & Yanow, D. (2011). Culture and organizational learning. *Journal of Management Inquiry*, 20(4), 362-379. doi: 10.1177/1056492611432809
- Crossan, M. M., Lane, H. W., & White, R. E. (1999). An organizational learning framework: From intuition to institution. *Academy of management review*, 24(3), 522-537.
- De Bruijn, H. D. (2002). Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement. *International Journal of Public Sector Management*, 15(7), 578-594.
- De Bruijn, H. (2007). *Managing Performance in the Public Sector*. Milton Park: Routledge.
- De Waal, A. (2012). *What makes a high performance organization: Five validated factors of competitive advantage that apply worldwide*. Global Professional Pub.
- De Waal, B. M., & ter Hedde, R. (2014). Is Human oriented performance management the key to high performance organizations?. In *ICMLG2014 Proceedings of the 2nd International Conference on Management, Leadership and Governance: ICMLG 2014* (p. 78). Academic Conferences Limited.
- Dodgson, M. (1993). Organizational learning: a review of some literatures. *Organization studies*, 14(3), 375-394. doi: 10.1177/017084069301400303
- Duberley, J., Johnson, P., & Cassell, C. (2012). Philosophies underpinning qualitative research. *Qualitative organizational research: Core methods and current challenges*, 15.
- Garvin, D. A. (1993). Building a learning organization. *Harvard business review*, 71(4), 73-91.

- Garvin, D. A., Edmondson, A. C., & Gino, F. (2008). Is yours a learning organization?. *Harvard business review*, 86(3), 109.
- Guilfoyle, S. (2012). On target?—Public sector performance management: recurrent themes, consequences and questions. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 6(3), 250-260.
- Hodges, J. (2016). *Managing and Leading People Through Organizational Change*. Londen, Verenigd Koninkrijk: Kogan Page.
- Isaacs, W. N. (1993). Taking flight: Dialogue, collective thinking, and organizational learning. *Organizational dynamics*, 22(2), 24-39.
- Jansen, P., & de Waal, A. (2004). Prestatiemanagement van betrokkenheid in de publieke sector. *Gedrag & Organisatie*, 17(6), 505-517.
- Kroll, A. (2015). Drivers of performance information use: Systematic literature review and directions for future research. *Public Performance & Management Review*, 38(3), 459-486. doi: 10.1080/15309576.2015.1006469
- Marsick, V. J., & Watkins, K. E. (2003). Demonstrating the value of an organization's learning culture: the dimensions of the learning organization questionnaire. *Advances in developing human resources*, 5(2), 132-151. doi: 10.1177/1523422303251341
- Maxwell, J. A. (2008). Designing a qualitative study. *The SAGE handbook of applied social research methods*, 2, 214-253.
- Mayan, M. J. (2016). *Essentials of qualitative inquiry*. Routledge.
- McHugh, D., Groves, D., & Alker, A. (1998). Managing learning: what do we learn from a learning organisation?. *The Learning Organization*. doi: 10.1108/09696479810238215
- Moriarty, P., & Kennedy, D. (2002). Performance measurement in public sector services: problems and potential. *Performance Measurement and Management: Research and Action, Cranfield School of Management, Cranfield*, 395-402.
- Moynihan, D. P. (2005). Goal-based learning and the future of performance management. *Public Administration Review*, 65(2), 203-216. doi: 10.1111/j.1540-6210.2005.00445.x
- Moynihan, D. P., & Landuyt, N. (2009). How do public organizations learn? Bridging cultural and structural perspectives. *Public Administration Review*, 69(6), 1097-1105.

- Moynihan, D. P., Pandey, S. K., & Wright, B. E. (2012). Setting the table: How transformational leadership fosters performance information use. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 143-164.
- Nonaka, I. (1994). A dynamic theory of organizational knowledge creation. *Organization science*, 5(1), 14-37. Geraadpleegd van [https://www-jstor-org.proxy.library.uu.nl/stable/2635068?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www-jstor-org.proxy.library.uu.nl/stable/2635068?seq=1#metadata_info_tab_contents)
- Nonaka, I., & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*. Oxford university press.
- Örtenblad, A. (2018). What does “learning organization” mean?. *The Learning Organization*, 25(3), 150-158. doi: 10.1108/TLO-02-2018-0016
- Paavola, S., Lipponen, L., & Hakkarainen, K. (2004). Models of innovative knowledge communities and three metaphors of learning. *Review of educational research*, 74(4), 557-576. Geraadpleegd van, <https://journals-sagepub-com.proxy.library.uu.nl/doi/pdf/10.3102/00346543074004557>
- Paul, G. W., & Berry, D. M., (2013). The importance of executive leadership in creating a post-merged organisational culture conducive to effective performance management. *SA Journal of Human Resource Management*, 11(1), 1-15.
- Pidd, M. (2005). Perversity in public service performance measurement, *International Journal of Productivity and Performance Management*, 54(5/6), 482-493. doi: 10.1108/17410400510604601
- Richards, L. (2014). *Handling qualitative data: A practical guide*. Sage.
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American psychologist*, 55(1), 68.
- Schein, E. H. (2010). *Organizational culture and leadership* (2). John Wiley & Sons.
- Senge, P. M. (1997). THE FIFTH DISCIPLINE. *Measuring Business Excellence*, 1(3), 46–51. doi: 10.1108/eb025496
- Simon, H. A. (1991). Bounded rationality and organizational learning. *Organization science*, 2(1), 125-134. Geraadpleegd van, <https://www-jstor-org.proxy.library.uu.nl/stable/pdf/2634943.pdf>

- Stichting Vluchteling. (z.d.). *Vluchtelingencrisis bereikt Europa*. Geraadpleegd van <https://www.vluchteling.nl/waar-we-werken/europa>
- Symon, G., & Cassell, C. (2012). Assessing Qualitative Research 12. *Qualitative organizational research: Core methods and current challenges*, 204.
- Teare, R. & Dealtry, R. (1998). Building and sustaining a learning organization. *The Learning Organization*, 5(1), 47-60. Doi: 10.1108/09696479810200874
- Ter Hedde, R., de Blok, S., & Kievit, H. (2018). Mensgericht prestatie management: werken met KPI's die mensen in beweging brengen. *Holland Management Review*, 180 (juli-september), 61-69.
- Thomas, P. G. (2006). *Performance measurement, reporting, obstacles and accountability: Recent trends and future directions*. ANU E Press.
- Ulrich, D., Jick, T., & Von Glinow, M. A. (1993). High-impact learning: Building and diffusing learning capability. *Organizational dynamics*, 22(2), 52-66.
- Van Dooren, W. (2011). Better performance management: Some single-and double-loop strategies. *Public Performance & Management Review*, 34(3), 420-433.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector*. Routledge.
- Wang, C. L., & Ahmed, P. K. (2003). Organisational learning: a critical review. *The learning organization*, 10(1), 8-17. doi: 10.1108/09696470310457469
- Weldy, T. G. (2009). Learning organization and transfer: strategies for improving performance. *The Learning Organization*, 16(1), 58-68. doi: 10.1108/09696470910927678



# Bijlagen

## Topic lijst

### **Introductie**

- Toelichting van gebruik informatieverwerking en het gebruik van informatie.
- Toelichting reden onderzoek/probleemschets

### **Visie van respondent op het vraagstuk**

- Hoe zie je het continu verbeteren dat het COA wil bereiken? Op welke manier kan het COA continu verbeteren?
- Hoe draagt prestatie management bij aan het lerende/ontwikkende vermogen van het COA?
- Is er ruimte om fouten te mogen maken?

### **Vragen vanuit de documenten**

- Het lijkt er voor mij op dat het continu verbeteren van het COA vooral gericht is vanuit het organisatie-perspectief, klopt dat? Of is het ook gericht op medewerkers van locaties? (Ontwikkeling van medewerkers, kennis of kennis van handelen, eigen kennis en vaardigheden)
- In de meerjarenstrategie wordt kort benoemd dat elke medewerker een persoonlijk ontwikkelplan krijgt, maar verder wordt hier niet op ingegaan, weet je daar meer van?
- *Double-loop learning*: is daar sprake van/ruimte voor? Zo ja, hoe? (De meerjarenstrategie staat vast, maar het speelveld verandert ook continu?)
- Dialoog schijnt belangrijk te zijn voor een leercultuur, er wordt dan gepraat op een niet-confronterende manier en echt naar elkaar geluisterd, past het bij het COA om gesprekken in dialoogvorm te houden?
- Hoe wordt er geleerd door locaties onderling middels prestatie-app? – kan dit een spanning opleveren tussen locaties?
- Hoe biedt het COA ruimte voor innovatie?
- Hoe krijgen medewerkers de houding van het ‘niet moeten veranderen maar willen verbeteren’?

### **Slot**

- Opmerkingen of vragen van de respondent
- Dank voor de tijd

## Codeboom

Naam	Documenten	Referenties
<b>(Continu) verbeteren</b>	7	28
Leren en ontwikkelen	7	29
Ontwikkelen zien als reorganiseren	2	2
<b>Algemene randvoorwaarden voor prestatie management</b>	0	0
De organisatie legt externe politieke verantwoordelijkheid af	2	2
De organisatie moet duidelijk maken wat prioriteit heeft	3	7
Doelen worden bereikt op een effectieve manier	2	2
Er worden prestatiedoelen gesteld	8	30
Er worden prestatie-indicatoren gemaakt	4	9
Er wordt gemeten of doelen behaald worden	4	8
Er wordt gewerkt met taakstellingen, targets, expliciete verwachtingen en tussentijdse resultaatbesprekingen	3	12
Organisatiedoelen worden opgehelderd	5	15
Prestaties worden beoordeeld op basis van de producten en effecten die bewerkstelligd zijn	4	9
<b>COA als uitvoeringsorganisatie</b>	1	1
<b>Dialogoog</b>	4	7
<b>Ruimte voor innovativiteit</b>	4	7
<b>Kernwaarden COA</b>	5	18
<b>Ontwikkelprogramma leidinggevend</b>	1	4
<b>Organisatieverandering</b>	8	39
Communicatie over de organisatieverandering	5	6
Doel van de organisatieverandering	7	10
Motto voor organisatieverandering	1	4
Organisatiekoers	1	8
Redenen achter organisatieverandering	5	10
Sterke organisatie	1	4
Veranderstrategie	2	2
<b>Prestatiemanagement</b>	6	42
Definitie prestatie management	1	1
Invulling prestatie management	5	23
Prestatieafspraken maken	2	6
Prestatie-app	1	2
Prestatiegericht werken	3	11
Reden implementatie prestatie management	5	8
Resultaatgebieden	2	7
Voorwaarde voor prestaties	1	3
<b>Randvoorwaarden gericht op leren</b>	0	0
Er is dialoog over resultaten en hoe die veranderd kunnen worden, dialoog wordt gebruikt als belangrijkste communicatiemiddel	5	8
Er is regelmatig feedback over de mate waarin de doelen zijn behaald	2	4
Er wordt geleerd door middel van double-loop learning	2	2
Er wordt geleerd door middel van single-loop learning	2	3
Er wordt gereflecteerd op de prestatiedata	3	5
Er wordt ruimte gegeven voor de drie intrinsieke motivatoren autonomie, verbondenheid en competentie	4	5
Er wordt toezicht gehouden op programma's en het continu verbeteren	4	10
Medewerkers kunnen doelen zich eigen maken en krijgen zo een verantwoordelijkheidsgevoel waardoor zij doelen zelfstandig kunnen realiseren	5	5
Medewerkers ontwikkelen door middel van dialoog met anderen hun eigen kennis en vaardigheden	2	2
<b>Randvoorwaarden leercultuur in prestatie management</b>	0	0
De focus ligt op het in dialoog met elkaar praten (op een niet-confronterende	4	7

manier) over resultaten		
Een sterke visie op de doelen brengt dat er vaak gediscussieerd en geëvalueerd wordt over het behalen van deze doelen	1	2
Er heerst collegialiteit onder medewerkers	3	4
Leren is gebaseerd op gedeelde ervaringen, normen en waarden en gedeeld begrip, wat intelligent gedrag stimuleert	3	4
<b>Randvoorwaarden mensgericht prestatie managementmodel</b>	0	0
Continu verbeteren en organisatie-leren- leidinggevenden dagen hun teams uit om continu te verbeteren, als individu en als organisatie	7	11
Dialogoog en actie-oriëntatie- De leiding heeft dialoog met de medewerkers over resultaten en relaties. Daarnaast wordt er ook gepraat over acties die gedaan kunnen worden om prestaties te verbeteren	6	13
Informatie en visualisering- managementinformatie moet eenvoudig te begrijpen zijn en gecommuniceerd worden	3	5
Strategievertaling- doelstellingen en strategie van de organisatie worden vertaald naar een aantal gebalanceerde KPI's	3	5
<b>Ruimte voor fouten</b>	5	11
<b>Sturing en ruimte voor locaties</b>	7	41
Handelingskader	2	36
Rol van managers	5	36
<b>Toepassing prestatie management</b>	1	4
<b>Vakgroepen</b>	3	15
<b>Vraaggericht werken</b>	1	4
<b>Werkhouding en gedrag</b>	4	12