



**TER VOORBEREIDING**

Aan: MTOCW

**AD**

**Van**

5.1/2.e

T +5.1/2.e

**Datum**

19 mei 2011

**Registratienr**

**Kopie voor**

5.1/2.e

**Datum afgedaan**

**Gekoppeld registratienr.**

**Deponeren in dossier**

nota

Paraaf AD

Datum

**Samenvatting van de bijgevoegde stukken**

De afdeling Onderzoek en Advies heeft de wereld van beleidsambtenaren (incl. WJZ) bij OCW in beeld gebracht aan de hand van ongeschreven regels: hoe werkt het nu echt? Het doel is de resultaten te gebruiken voor de verbetering van het proces van beleidsontwikkeling bij OCW.

In de zomer van 2010 is dit onderzoek verricht in de onderwijsdirecties en zijn de resultaten met de wSG/pSG besproken. Op haar verzoek hebben wij dit onderzoek uitgebreid naar de andere beleidsdirecties en WJZ om departementsbrede conclusies te kunnen trekken. Dit tweede deel is uitgevoerd in het eerste kwartaal van 2011 in verband met de drukte bij beleidsdirecties rondom het nieuwe kabinet najaar 2010 (zie ook bijlage 1).

In het overleg presenteren wij de hoofdpunten van het onderzoek.

**Inhoudelijke toelichting**

Aanleiding voor het onderzoek is de signalen van beleidsmedewerkers in eerdere AD-onderzoeken over het verschil tussen formeel ideaal en de ervaren werkelijkheid ten aanzien van beleidsontwikkeling. Tevens komen dezelfde vraagstukken regelmatig terug in de AD-onderzoeken. Ongeschreven regels bieden hiervoor een verklaring (zie P. Scott-Morgan, De ongeschreven regels van het spel, 1995). Doel van het onderzoek was om deze in beeld te krijgen.

Ongeschreven regels ontstaan door de wijze waarop medewerkers, in het licht van hun eigen drijfveren, de geschreven regels en het managementgedrag van de top van de organisatie interpreteren. Ongeschreven regels kunnen positieve en/of negatieve effecten hebben op het doel van de organisatie, maar zijn uiteindelijk altijd gericht op het realiseren van de drijfveren van degenen die de ongeschreven regels volgen. Ze betekenen dus altijd iets positiefs op individueel niveau

In bijlage 3 vindt u een overzicht op A3-formaat van de ongeschreven regels die het meest genoemd zijn. In dit overzicht hebben wij de ongeschreven regels afgezet tegen de verwachtingen van de organisatie zoals beschreven in de missie van OCW (zie bijlage 2 voor de missie). Verder hebben wij in het overzicht de positieve en negatieve effecten beschreven die de respondenten hebben aangegeven.

Wij constateren dat de onderzoeksdeelnemers de kwaliteitseisen voor beleidsontwikkeling (zoals in de beleidswijzer) onderkennen en steunen. In de praktijk is er echter vooral tijd voor 'quick & dirty beleid'. Belangrijkste ongeschreven regels: je zegt geen nee en je doet het snel. Zo niet: dan tel je /doe je niet mee. Dit laatste raakt aan de drijfveren van medewerkers en is daarom een niet te onderschatten factor van betekenis. Er is een contrast met de OCW-missie. Snelheid en politiek scoren is uiteindelijk belangrijker dan procedures, uitvoering en toezicht, reflectie, echte samenwerking, veld en personeelsmanagement. Medewerkers ervaren dit als dilemma's. Om snel te kunnen leveren heeft de medewerker goede interne en externe verhoudingen nodig. Ook dit 'spel' is onderhevig aan een groot scala van ongeschreven regels.

Wij hebben geen fundamenteel verschillende ongeschreven regels gevonden tussen de onderwijsdirecties en de andere beleidsdirecties. Er zijn wel enkele accentverschillen vanwege de aard van het werk en/of het veld en de stijl van de betrokken topmanager en bewindspersoon.

De ervaring met onderzoek binnen andere departementen leert dat de gevonden ongeschreven regels kenmerkend zijn voor ambtelijk-politieke organisaties. Desondanks is het een vorm van 'early-warning' om deze zichtbaar te maken, gezien de politiek-bestuurlijke en organisatorische opgaven waar de OCW-organisatie voor staat: uitvoering regeerakkoord, compacte rijksdienst, ketensamenwerking beleid, uitvoering & toezicht en aantrekkelijk werkgeverschap. Voor echte successen is het van belang rekening te houden met de ongeschreven regels en deze eventueel te doorbreken.

### **Conclusie**

Het onderzoek heeft zich primair gericht op het ondersteunen van het proces van de beleidsontwikkeling, dat wil zeggen de aanpak en inrichting van (het proces) van regels ten behoeve van het beleidsontwikkelingsproces.

Overall conclusie is dat het resultaat van dit sturingsproces veel positieve kanten heeft maar ook een aantal belangrijke negatieve effecten die bij een veranderende omgeving van OCW een risico kunnen gaan vormen voor het behalen van de lange termijn doelen van de organisatie waar het gaat om het primaire proces, t.w.:

- effectief beleid
- meer doen met minder mensen

De strategische opgave is welke mix van geschreven en ongeschreven regels (gedrag) de organisatie de komende jaren de grootst mogelijke gewenste output (prestatieverbetering) levert. Quick wins voor de korte termijn lijken mogelijk.

### **Mogelijke vervolgacties**

Bij vervolgacties denken wij aan toepassing in lopende trajecten van leiderschap, beleidsprofessionals, HR-instrumenten en bewustwording. Voor de middellange termijn is een meer fundamentele herbezinning nodig. Het voorstel is om

vervolgacties voor de korte en langere termijn in een Plan van Aanpak uit te werken. In verkennende gesprekken met medewerkers van directie P&O i.o. (organisatieontwikkeling en projectenpool) bleken hiervoor tal van aanknopingspunten.

**AD**

**Datum**  
16 mei 2011

*Korte termijn: quick wins*

- Bewustwording: de kennis over de ongeschreven regels en effecten daarvan toepassen in lopende trajecten van leiderschapsontwikkeling en beleidsprofessionals.
- Gewenst gedrag (n.a.v. onderzoek) en competenties van medewerkers zoals genoemd in de missie van OCW tot leven laten komen in
  - P-gesprekken, benoeming en beloningsbeleid, managementinitiatieven e.d.
  - Experimenten met andere proces-aanpakken: meer oog voor veld, uitvoering, samenwerken en taakverdeling, feedback.

Dat vraagt om concrete afspraken in de Managementafspraken met directeuren.

*Middellange termijn*

- Richting geven  
het management dient zich een visie te vormen hoe de OCW-organisatie zich tot haar omgeving wil ontwikkelen en welk gedrag daarvoor nodig is. Ik adviseer u de uitkomsten van voorliggend onderzoek dan te koppelen aan het MTO, imago-onderzoek, beleidsdrukonderzoek DG-en en andere ter zake doende organisatie-initiatieven. Dit traject zou kunnen starten met een sessie van het volledige MT-OCW met de nieuwe SG.
- Vertaling van de visie naar de inrichting van de ondersteunende processen t.b.v. primair proces: mensen (leiderschap en beleidsprofessional), middelen, processen en werkwijze.

**Vragen:**

- Herkent het MT-OCW de bevindingen?
- Vindt het MT-OCW vervolgacties nodig en zo ja welke?
- Is het MT-OCW akkoord om te onderzoeken of dit bij directie P&O i.o. belegd kan worden?
- Wie van MT-OCW wordt sponsor?

Bijlage 1.

**AD**

**Datum**  
16 mei 2011

## **Over het onderzoek**

### Doel

In beeld krijgen van ongeschreven regels en hun mogelijke effecten op de kwaliteit van beleidsontwikkeling.

### Referentiekader

Peter Scott-Morgan, De ongeschreven regels van het spel (1995)

Kernbegrippen in het onderzoek zijn:

- Motivatoren: wat is belangrijk voor mensen?
- Machthebbers: wie is belangrijk voor hen?
- Hefbomen/beloningmechanismen: hoe verkrijgen zij de dingen die zij willen hebben?

### Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is te kenschetsen als een uitgebreide casestudy. Dataverzameling via:

1. Diepte interviews (22)
2. Versnellingskamersessies (2x)
  - O-kolom (12)
  - C-kolom (10)
3. Validatie (5)
4. Gesprekken met collega-onderzoekers en strategisch adviseurs o.a. BZK, V&W, VROM.

### Respondenten

- 44 medewerkers, coördinatoren, afdelingshoofden en directeurs
- WJZ en alle beleidsdirecties: PO, VO, BVE, HO&S, Kennis, VSV, JOZ, DL, PLW, DCE, Kunsten, MLB, OWB en Emancipatie.

Het viel ons op dat de deelnemers heel open aan de gesprekken deelnamen, terwijl vaak toch gevoelige zaken aan de orde kwamen. Niet alleen omdat ze leuk vonden om over hun werk te praten, maar ook vanuit het idee om de organisatie verder te kunnen helpen ontwikkelen.

### Onderzoekperiode

Mei-juli 2010 (onderwijsdirecties)  
Januari-maart 2011 (de andere directies)

### Opdrachtgever

5.1/2.e

Bijlage 2.

**Missie OCW**<sup>1</sup>

OCW werkt aan een slim, vaardig en creatief Nederland.

Dat is onze missie. Daarbij streeft OCW de volgende doelen na:

- Iedereen volgt goed onderwijs
- Iedereen bereidt zich voor op zelfstandigheid en verantwoordelijkheid
- Iedereen kan cultuur beleven
- Leraren, kunstenaars en wetenschappers kunnen hun werk doen
- Medewerkers OCW

De medewerkers van OCW zijn toegewijd, deskundig en professioneel, aanspreekbaar en stimulerend.

- Toegewijd - OCW werkt voor de parlementaire democratie en haar instellingen. Dat gebeurt rechtmatig, integer en efficiënt. Medewerkers staan, samen met andere departementen, voor de publieke zaak.
- Deskundig en professioneel - OCW-medewerkers zijn kritisch op het werk, durven hun nek uit te steken, werken professioneel en werken samen. Medewerkers geloven niet in bureaucratie, maar in het kunnen van hun collega's.
- Aanspreekbaar - Het werk van OCW-medewerkers raakt burgers en daar wordt naar gehandeld. Het is belangrijk om de meningen van anderen te horen, respectvol naar buiten te treden en transparant te zijn in het werk.
- Stimulerend - Medewerkers van OCW motiveren, corrigeren en ontwikkelen elkaar. Er wordt recht gedaan aan elkaars verantwoordelijkheden. Afspraken worden nagekomen. OCW-medewerkers staan open voor nieuwe ideeën en willen blijven leren.

---

<sup>1</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ocw/organisatie>

Bijlage 3		definitieve versie april 2011	Onderzoek AD/O&A - Ongeschreven regels in relatie tot kwaliteit van de beleidsontwikkeling	
Geschreven regels	Formele verwachtingen t.a.v. medewerkers (missie OCW)		Ongeschreven regels	Positieve neveneffecten van de ongeschreven regels voor de kwaliteit van de beleidsontwikkeling
Ministeriële verantwoordelijkheid (incl. ambtseed)	De OCW-medewerker werkt voor de parlementaire democratie		Nee zeggen tegen bewindslieden (BLW) is geen optie, loyaliteit en hard werken horen er bij ook al ben je het niet eens met de ideologie. Als de Tweede Kamer om nieuwe regels vraagt, maak je die.	Prioritering op de werkvloer in plaats van aan tafel van BWL: ongewenste stapeling van beleid: uitvoering loopt vast; men durft de BWL niet te zeggen dat er een alternatief voor handen is.
	Medewerkers staan samen met andere departementen voor de publieke zaak		Je eigen bewindspersoon, DG of directie gaat voor alles (in huis en interdepartementaal)	Spel belangrijker dan inhoud: ineffectief beleid op lange termijn; Inhoud en extern draagvlak ondergeschikt aan scoremoment BWL.
	[...] dat gebeurt regelmatig, integer en efficiënt.		Snelheid boven alles	Risico's t.a.v. uitvoerbaarheid, haalbaarheid, rechtmatigheid, draagvlak, toezicht; door inhuur externen geen kennisbouw
			Urgent (kamervragen, incidenten, media) gaat voor belangrijk (reflectie).	Voor elk incident een nieuwe regeling; beleidsmedewerkers komen niet toe aan zaken als kennisopbouw, reflectie op beleidsthema's, van buiten naar binnen werken
	Het werk van OCW-medewerkers raakt burgers en daar wordt naar gehandeld.		Haagse werkelijkheid belangrijker dan veld	Effect op veld onbekend
Beleidswijzer (incl. startnota)	Medewerkers zijn kritisch op het werk		Evidence based werken en beleidsreflectie ondergeschikt aan snelheid	Slechte onderbouwing is acceptabel. In de haast worden soms verkeerde onderbouwingen over het hoofd gezien. Oplossing is belangrijker dan probleem.
			Je praat niet met elkaar over het nut van dingen. Is de strategische keuze eenmaal zijn gemaakt, wordt die niet meer kritisch bekeken.	
			Je gaat voorafgaand aan een startnota eerst 'langs de band' (informeel afstemmen, agenderen e.d.) en je kan eventueel om de startnota heen door te verwijzen naar iets anders waardoor er geen 'start' is.	Beleidsmakers kunnen gevangen zijn in de procedure 'startnota'. Startnota is geen garantie voor kwaliteit, want het gaat in beleid vooral om goede contacten en relaties.
Interne lijnprocedures	Het is belangrijk om de meningen van anderen te horen, respectvol naar buiten te treden		Eerst intern toetsen, daarna extern. Zeker niet tegelijk!	Dichtgetimmerd beleid, extern draagvlak is mosterd na de maaltijd; risico van verkeerde oplossing voor verkeerd probleem
			'Afstemmen met' kost net zoveel tijd als halen van paraaf	Afstemmingsstijf ten koste van inhoud; input andere disciplines en controleurs weinig toegevoegde waarde; parafen geen garantie voor goed beleid

Geschreven regels	Formele verwachtingen t.a.v. medewerkers (missie OCW)	Ongeschreven regels	Positieve neveneffecten van de ongeschreven regels voor de kwaliteit van de beleidsontwikkeling	Negatieve neveneffecten van de ongeschreven regels voor de kwaliteit van de beleidsontwikkeling
		Verantwoordelijkheden zijn door het afstemmen collectief belegd en bij fouten wordt er niet aangewezen.	Alle disciplines binnen de organisatie betrokken bij de beleidsontwikkeling	Risicomijdend gedrag en alles duurt lang.
	Medewerkers geloven niet in bureaucratie, maar in het kunnen van hun collega's.	Passeer geen dossierhouders, managers, adviseurs van ambtelijke & politieke top en als je het doet, doe het onopvallend	Interne afstemming op orde	Als je iedereen te vriend moet houden, krijg je 'grijze smurrie' aan beleid
		Schalen zijn erg belangrijk, je telt pas mee als je in schaal 13 zit en HSW: Hoogste Salaris Wint (behalve als je bij een ander departement bent, want het belang van je eigen minister gaat voor).	Dit maakt het afstemmingsproces eenvoudiger (medewerker met het hoogste salaris heeft vaak meer mandaat en meer overzicht).	Ontmoedigt het naar voren brengen van beleidsalternatieven.
	Medewerkers [...] durven hun nek uit te steken	Weet wie je nodig hebt en wie je kunt vertrouwen, dek je maaltjes af en vice versa	Je krijgt de zaken voor elkaar	Imago gaat boven kwaliteit
		Als je iets voor elkaar wilt krijgen, moet je geen afwijkende lijn uitzetten, dus je geeft geen alternatief aan die fundamenteel anders. Hiervoor is er een regeerakkoord nodig.	Alle neuzen een kant op in de organisatie	Ideeen blijven liggen tot een nieuw kabinet het oppakt.
	Medewerkers werken professioneel en werken samen	Als iemand een goed idee heeft, vertel je vooral hoe het niet kan.	Risico's worden voorkomen	Ideeen worden in de kiem gesmoord
Beoordelingscriteria	Het is belangrijk om [...] en transparant te zijn in het werk	Help de adviseurs van de ambtelijke en politieke leiding, dan helpen ze jou met bochten afsnijden	Snelle doorgeleiding	Verlies aan inhoudelijke kwaliteit
		Je scoort met 'bochten afsnijden' (informeel alvast zaken regelen)	Snelle oplevering van resultaten	Risico dat je zaken mist in de afweging en besluitvorming
		Een zekere sluwheid boven samenwerking en inhoud, zeker bij verdeling van geld	Je krijgt de zaken voor je eigen organisatieonderdeel voor elkaar	Suboptimalisatie van beleid
		Beleidsmanagers worden afgerekend op paar hot issues en niet op hele afdeling	Goed in management hot issues	Eéndimensionale organisatie
		Ook de SG verkoop je geen nee	Draagt bij aan goede relatie met SG	Prioritering op de werkvloer in plaats van aan tafel van SG; ongewenste stapeling van opdrachten; uitvoering loopt vast; hete aardappels verstoppen in stukken i.p.v. aan tafel bespreken.
	Medewerkers van OCW motiveren, corrigeren en ontwikkelen elkaar.	Wij spreken elkaar niet aan over de kwaliteit van het werk (inhoud, aanpak, werkwijze). We praten eerder over mensen dan met mensen.	Dit houdt de sfeer 'goed'. Goede relaties zijn belangrijk om snel zaken voor elkaar te krijgen.	Problemen in de kwaliteit van het werk blijven onbesproken en onopgelost omdat kritiek als op persoon wordt uitgelegd en niet op de taak zelf. Het individuele en het organiseren hapert.

Geschreven regels	Formele verwachtingen t.a.v. medewerkers (missie OCW)	Ongeschreven regels	Positieve neveneffecten van de ongeschreven regels voor de kwaliteit van de beleidsontwikkeling	Negatieve neveneffecten van de ongeschreven regels voor de kwaliteit van de beleidsontwikkeling
Promotiebeleid		Het middenmanagement moet de medewerkers wel aanspreken als ze het niet goed doen, maar het topmanagement mag die regel negeren.	Dit houdt de sfeer 'goed'. Goede relaties zijn belangrijk om snel zaken voor elkaar te krijgen.	Problemen in de kwaliteit van het werk blijven onbesproken en onopgelost omdat kritiek als op persoon wordt uitgelegd en niet op de taak zelf. Het individuele en het organiseren hapert.
		De 'beste' beleidsmedewerker (zie de andere ongeschreven regels) wordt manager van beleidsafdeling	Inhoudelijke kennis op managementposities	Eendimensionaal management, geen peoplemanagement
	OCW-medewerkers staan open voor nieuwe ideeën en willen blijven leren	Hoe dichter bij de politiek en hoe groter de zichtbaarheid, hoe groter de kans op promotie  'Bijzondere' kennis geeft macht en status	Hot issue sensitiviteit  Kennis van zaken in huis	'Taai' beleidsdossiers blijven liggen; onderwaarding van andere functies  Te veel invloed van te weinig mensen: weinig vernieuwing





Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

## Ongeschreven regels Inspectie van het Onderwijs

Datum	22 maart 2012
Status	Definitief
Kenmerk	

## Colofon

Directie	AD
Projectnaam	Ongeschreven regels Inspectie van het Onderwijs
Versienummer	1.0
Onderzoekers	5.1/2.e [REDACTED] T 5.1/2.e [REDACTED] 5.1/2.e [REDACTED]@minocw.nl  5.1/2.e [REDACTED] T +5.1/2.e [REDACTED] 5.1/2.e [REDACTED]@minocw.nl  5.1/2.e [REDACTED] i T 5.1/2.e [REDACTED] 5.1/2.e [REDACTED]@minocw.nl  Rijnstraat 50   Den Haag Postbus 16375   2500 BJ Den Haag
Bijlage(n)	5
Auteurs	5.1/2.e [REDACTED] [REDACTED]
Distributielijst	MT-I, D.AD, afd.hfd. AD/O&A

Thomas Theorema:

*"If men define situations as real, they are real in their consequences."*

William Thomas, 1928



## Inhoud

Colofon - 2

Managementsamenvatting - 6

### **1. Inleiding - 8**

1.1 Toelichting op het onderzoek - 8

1.2 Referentiekaders - 10

### **2. Reflectie op de bevindingen - 13**

2.1 De bron van zorg - 13

2.2 Belangrijkste symptomen - 14

2.3 Additionele symptomen - 15

2.4 Voorbeelden van ongeschreven regels - 18

2.5 Sturingsmogelijkheden om positieve effecten te versterken en negatieve effecten te verminderen - 18

Bijlage 1 Bevindingen - 22

Bijlage 2 Samenvattend overzicht van de potentiële neveneffecten van ongeschreven regels voor het primair proces - 32

Bijlage 3 Toelichting interviews - 35

Bijlage 4 Toelichting validatiebijeenkomst - 36

Bijlage 5 Geraadpleegde documenten van Inspectie van het Onderwijs en kerndepartement en literatuur - 37

## Managementsamenvatting

### *Over het onderzoek*

In opdracht van de Inspecteur-generaal van de Inspectie van het Onderwijs heeft de Afdeling Onderzoek & Advies van de AD van OCW een onderzoek verricht naar de invloed van ongeschreven regels op de kwaliteit van het primaire proces van toezicht en handhaving in het licht van het risicogericht toezicht door de Inspectie. Voor de Inspectieleiding is met name het gewenste niveau van eenheid van handelen een punt van zorg. Het mag voor de beoordeling van de scholen niet uitmaken welke inspecteur er langskomt. Vanwege de schat aan informatie die de gesprekken opleverden over de interactiepatronen binnen de Inspectie is in overleg de focus verbreed naar het primair proces in algemene zin. In deze rapportage zijn daarom, behalve de eenheid van handelen, ook andere aandachtsgebieden uitgewerkt.

Het onderzoek is in de periode november/december 2011 uitgevoerd volgens de onderzoeksmethodiek van Peter Scott-Morgan<sup>1</sup>. De bevindingen in het rapport vormen een spiegel van de beleving van de respondenten tijdens de onderzoeksperiode. De situatie kan daarna op onderdelen zijn veranderd (bijvoorbeeld vanwege de invoering van een nieuw planningssysteem of nieuwe leidinggevenden). De bevindingen staan beschreven in bijlagen 1 en 2.

### *Reflectie op de bevindingen*

Uit de bevindingen komt het beeld naar voren, dat de intrinsieke motivatie en toewijding van inspecteurs, analisten en medewerkers toezicht hoog is en dat de werkprocessen in hoge mate gereguleerd zijn. Respondenten maken daarbij melding van een grote ervaren werkdruk en hoge taakeisen. Het belang van de taak en het gevoel van autonomie maakt volgens onderzoekers dat medewerkers kunnen en willen voldoen aan deze hoge taakeisen. Wat betreft de eenheid van handelen bevestigen met name de inspecteurs in het onderzoek de mogelijkheden voor (subtiele) verschillen in werkproces, aanpak, stijl en rapportage. Deze verschillen leiden naar mening van de inspecteurs echter niet tot een ander eindoordeel.

De nieuwe strategie van risico- en bestuursgericht toezicht botst soms met motivatoren (betekenisvol werk en perceptie van kwaliteit) van medewerkers. Ook nemen onderzoekers een spanning waar tussen het primaire proces en het R&D proces. Respondenten missen soms voldoende duidelijkheid in besluitvormings- en implementatieprocessen als het gaat om inspectiebrede zaken. Het organisatiebelang op korte termijn (resultaatafspraken, positieve beeldvorming over de Inspectie) strookt niet altijd met het lange termijn werknemersbelang (loopbaanontwikkeling). Benutting van het kritisch denkvermogen van medewerkers, de discussie over de maatschappelijke taak van de Inspectie en feedback op de werkvloer komen onvoldoende uit de verf volgens de respondenten. De respondenten ervaren een prettige werksfeer bij de inspectie. Tegelijkertijd is er een grote behoefte aan veiligheid. Teamleiders en directeuren Toezicht zijn belangrijke machtgevers, omdat zij de mate van vrijheid en autonomie van medewerkers en teamleiders bepalen.

---

<sup>1</sup> Scott Morgan, P. 'De ongeschreven regels van het spel', 1995

### *Effecten van ongeschreven regels*

Ongeschreven regels die een rol spelen in het primaire proces kunnen potentiële positieve en negatieve gevolgen hebben. De potentiële positieve effecten die respondenten noemen zijn toewijding van medewerkers aan het primair proces, medewerkerstevredenheid en extern draagvlak voor de Inspectie als instituut. Potentiële negatieve effecten zijn: onderbenutting van leer- en ontwikkelingsmogelijkheden van mensen in de organisatie, inefficiënties in besluitvormings- en implementatieprocessen, het mijden van risico's waardoor de rol van de Inspectie minder geprofileerd is en het risico op hogere belasting van medewerkers dan zij door hun toewijding kunnen compenseren. De mogelijkheden voor systematische feedback op de werkvloer worden niet optimaal benut waardoor verschillen in handavings- en communicatiestijlen naar scholen onbesproken blijven.

### *Sturingsmogelijkheden*

Sturingsmogelijkheden om gewenste positieve effecten te versterken en negatieve effecten te verminderen bevinden zich volgens de onderzoekers op een viertal aandachtsgebieden waar onevenwichtigheden bestaan. Het gaat hierbij om de aandachtsgebieden strategie en motivatoren, loopbaanontwikkeling, de organisatie van de R&D functie en tot slot de rol van direct leidinggevenden (directeuren Toezicht en teamleiders) in het creëren van een context waarin medewerkers optimaal kunnen functioneren (feedback, ondersteuning bij de psychologische behoefte aan veiligheid, duidelijkheid over besluitvorming, taakontwerp en loopbaanontwikkeling).

## 1. Inleiding

### 1.1 Toelichting op het onderzoek

*In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens beschreven de achtergrond en aanleiding voor het onderzoek, de onderzoekdoelstelling en vraagstelling, de aanpak van het onderzoek en het referentiekader van het onderzoek. Hoofdstuk 2 bevat de reflectie op de bevindingen. De bevindingen (ongeschreven regels en potentiële effecten) en een toelichting op de interviews en validatiebijeenkomst zijn opgenomen in bijlagen 1t/m 4. Bijlage 5 geeft een overzicht van de geraadpleegde documenten en literatuur.*

#### *Achtergrond en aanleiding van het onderzoek*

"If men define situations as real, they are real in their consequences." Dit onderzoek is een verkenning van de beelden en beleving van geschreven en ongeschreven gedragsregels op de werkvloer om inzicht te kregen in de relatie met hun effecten op het primaire proces. Ongeschreven regels ontstaan door interpretaties van medewerkers van de geschreven regels en het zichtbare managementgedrag in het licht van de eigen motivatoren. De interpretaties hoeven niet dezelfde te zijn als het management van een organisatie ze heeft bedoeld, terwijl ze wel het dagelijks handelen van medewerkers in de organisatie beïnvloeden. Inzicht in de werking hiervan geeft inzicht in de sturingsmogelijkheden voor het management van de organisatie.

De aanleiding voor dit onderzoek is een ander onderzoek van de afdeling Onderzoek & Advies naar ongeschreven regels (2010/2011). De focus van dit onderzoek was de ongeschreven regels die van invloed zijn op de kwaliteit van de beleidsontwikkeling. Vervolgens heeft IGO Annette Roeters opdracht gegeven voor een onderzoek naar de invloed van ongeschreven regels op de kwaliteit van het primaire proces van toezicht en handhaving door de Onderwijsinspectie in het licht van het risicogericht toezicht. Specifiek aandachtspunt is of er expliciete en impliciete stimulansen en belemmeringen zijn die het risicogericht toezicht ondersteunen of in de weg staan. Zo komt uit het imago- en klanttevredenheidsonderzoek naar voren dat scholen en instellingen van mening zijn dat inspecteurs verschillend handelen. Dit is niet in overeenstemming met het gewenste niveau van eenheid van handelen.

#### *Doelstelling en vraagstelling*

Doelstelling van dit onderzoek is het in beeld krijgen van ongeschreven regels die van invloed zijn en hun potentiële effecten daarop op de kwaliteit van het primaire proces van toezicht en handhaving van de Onderwijsinspectie.

De onderzoeksvragen luiden:

1. Welke ongeschreven regels zijn van invloed op het handelen van de inspecteurs?
2. Wat zijn de positieve en negatieve effecten op het (eenduidig uitvoeren van het) proces van toezicht en handhaving?
3. Welke sturingsmogelijkheden zijn er om positieve effecten te versterken en negatieve effecten te verminderen?

Vanwege de verkennende aard van het onderzoek is de vraag naar de sturingsmogelijkheden beantwoord in de vorm van aandachtsgebieden. In de beschrijving van de aandachtsgebieden worden zoekrichtingen aangegeven hoe het management bestaande spanningen tussen geschreven en ongeschreven regels kan



verminderen. Een concreet stappenplan is niet gegeven, omdat de bevindingen eerst doorleving, reflectie en prioritering van de leiding van de Inspectie vergen om tot concrete acties te kunnen komen.

### *Aanpak*

De bevindingen zijn gebaseerd op 20 gesprekken, gevoerd in november en december 2011 door onderzoekers van de afdeling Onderzoek en Advies van de Auditdienst OCW. De onderzoeksmethode wordt toegelicht in paragraaf 2. De gesprekken duurden zo'n 1,5 uur. Elk gesprek was met één persoon, behalve het gesprek met de Ondernemingsraad (vier personen). Bij de selectie van de geïnterviewden is getracht een evenwichtige afspiegeling te maken van de sectoren PO, VO, BVE, HO en EC<sup>2</sup> en de functies medewerker toezicht, analist en inspecteur. Er zijn ook enkele inspecteur-teamleiders geïnterviewd. De onderzoeksbevindingen zijn voorgelegd aan en besproken met een groep van zes respondenten uit vier van de vijf sectoren<sup>3</sup> tijdens een validatiebijeenkomst van twee uur.

De analyse van de verzamelde data is verricht aan de hand van de zogeheten 'grounded theory'-benadering. Dat houdt in dat data (in dit geval interviewuitspraken) zo worden gegroepeerd dat er betekenisvolle interactiepatronen zichtbaar worden. Vanwege de schat aan informatie die de gesprekken opleverden over deze interactiepatronen is de focus aan de hand van de bespreking van de conceptrapportage met de opdrachtgever nadrukkelijker verbreed naar het primair proces in algemene zin en zijn, behalve de eenheid van handelen, ook andere aandachtsgebieden uitgewerkt.

Het onderzoek heeft betrekking op het persoons- en het organisatieniveau en niet op het niveau van het (beleids-)veld. Tijdens de gesprekken kregen de onderzoekers indrukken van de nuances die tussen de sectoren en kantoren bestaan in het pakket aan ongeschreven regels, maar op basis van het aantal gesprekken kunnen deze niet of maar gedeeltelijk worden aangetoond. De nadruk bij de verzameling ongeschreven regels ligt wel op de functiegroep inspecteurs.

De bevindingen vormen een spiegel van de beleving van de respondenten tijdens de onderzoeksperiode. De situatie kan daarna op onderdelen zijn veranderd. Bovendien dient in het achterhoofd te worden gehouden dat de gevonden effecten potentieel zijn, omdat de onderzoekers zijn afgegaan op de uitspraken van de respondenten. Er is niet onderzocht of de effecten daadwerkelijk plaatsvinden. Daarvoor is een ander type onderzoek nodig.

Het onderzoek is gelijktijdig met een evaluatie van de reorganisatie van de Inspectie tijdens de periode 2008-2011 uitgevoerd. De interviews bevatten daardoor vragen gericht op beide onderzoeksdoelen. Over de evaluatie wordt afzonderlijk gerapporteerd.

In de aanloop van het onderzoek hebben de onderzoekers twee workshops gehouden met de managementleden van de Inspectie over ongeschreven regels.

---

<sup>2</sup> Rekenschap is in overleg met de opdrachtgever buiten beschouwing gelaten.

<sup>3</sup> Waaronder een lid van de ondernemingsraad en een directeur.

## 1.2

### Referentiekaders

*'De ongeschreven regels van het spel' van Peter Scott-Morgan*

Het onderzoek is uitgevoerd volgens de onderzoeksmethode zoals beschreven in 'De ongeschreven regels van het spel' van Peter Scott-Morgan (1995). Ongeschreven regels zijn interpretaties van geschreven regels en managementgedrag. Het is de weg hoe je dingen in de organisatie gedaan krijgt. Ze zijn lang geleden verzonnen en vele malen benoemd: organisatiepolitiek, sociale normen, verzwegen gedrag. Geschreven regels zijn alle officiële en begrepen aspecten van een organisatie zoals visie, organisatiestructuur, beleid, procedures, procesbeschrijvingen en beloningssystemen. Ongeschreven regels zijn uiterst zinvolle overlevingsregels voor alle werknemers. Ze zijn in zichzelf neutraal: noch goed, noch fout, maar kunnen vanuit de organisatie gezien een gewenst of ongewenst effect hebben.<sup>4</sup> Uitgangspunten van ongeschreven regelonderzoek zijn het bekijken van de organisatie vanuit het perspectief van het individu en dat mensen in eenzelfde werkomgeving dezelfde ongeschreven regels met elkaar delen. Het doel van ongeschreven regels-onderzoek gaat er niet om iedereen het per se naar de zin te maken, maar om op termijn het prestatieniveau van de organisatie werkelijk optimaal te houden door onevenwichtigheden op te sporen en op te lossen: inzicht in de ongeschreven regels biedt de mogelijkheid om ongeschreven regels en de geschreven regels met elkaar in overeenstemming te brengen, zodat het 'doen alsof' uit de organisatie kan verdwijnen.

Kernbegrippen bij ongeschreven regels onderzoek zijn:

- Motivatoren (welke drijfveren?)
- Machtgevers (wie of wat is belangrijk?)
- Hefbomen (welke beloningmechanismen?)

De samenhang tussen deze kernbegrippen is de vraag: welke machtgever kent welke motivator toe en wat is de hefboom waardoor de machtgever de motivator zal toekennen?

Oftewel: wie heb ik nodig en wat moet ik er voor doen om in mijn behoeften te kunnen voorzien? Welke ongeschreven regels vloeien hieruit voort?

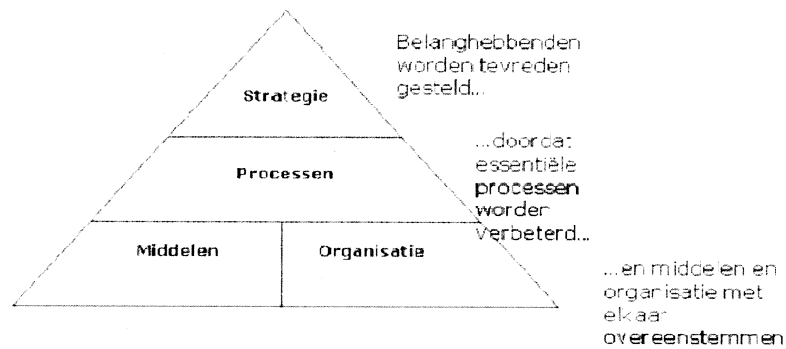
Als ongeschreven regels conflicteren met de geschreven regels of met andere ongeschreven regels is er ergens in de organisatie sprake van een onevenwichtigheid. Dit gebeurt dan op het niveau van motivatoren, machtgevers en/of hefboomen in relatie tot de strategie, werkprocessen, middelen en organisatie (d.w.z. structuur, bevoegdheden, beloningsstructuur e.d.). Er kunnen dan onbedoelde en ongewenste neveneffecten ontstaan.

Het schema op de volgende pagina geeft aan door welke afstemmingsprocessen evenwicht in de organisatie ontstaat.

---

<sup>4</sup> Naar: De ongeschreven regels van het spel, Peter Scott-Morgan, 1995

Als...



...dan ontstaat er een evenwicht binnen de organisatie tussen strategie, processen, middelen en organisatie.

Toelichting van de begrippen:

- Belanghebbenden: (groepen) medewerkers, management, OCW, ondertoezichtstaanden, politiek etc.
- Strategie: de wijze waarop de organisatie haar visie en doelen beoogt te realiseren.
- Processen: werkprocessen binnen teams en functies, interactieprocessen tussen sectoren, teams en stafafdelingen, functionele procedures.
- Middelen: geld, mensen, kennis & informatie, technologie, huisvesting.
- Organisatie: structuur, verantwoordelijk- & bevoegdheden, managementtechnieken, mijlpalen & beslissingsmomenten, beloningssysteem.

#### *Job demands-resourcesmodel*

Aanvullend op de methode van Scott-Morgan is op de achtergrond als referentiekader gebruikt het *job demands-resourcesmodel* van bevlogenheid (Bakker & Demerouti, 2008). In dit model worden verbanden gelegd tussen werkgerelateerde hulpbronnen (zoals autonomie, feedback, team), persoonlijke hulpbronnen (zoals optimisme, eigenwaarde en stressbestendigheid), taakeisen (werkdruk, emotionele, mentale en fysieke taakeisen), de mate van bevlogenheid en de prestatie/resultaat (inrol prestatie, extrarol prestatie, creativiteit, financieel etc). Deze begrippen hebben bruikbare ingangen gegeven voor de situatieschets in in het hoofdstuk 2: *Reflectie op de bevindingen*, paragraaf 1: *De bron van zorg*.



## 2. Reflectie op de bevindingen

*Dit hoofdstuk bestaat uit een verhalende reflectie op de bevindingen zoals beschreven in de bijlagen 1 en 2. Eerst wordt de focus voor het ongeschreven regel onderzoek beschreven in 'de bron van zorg', vervolgens de symptomen die hiervoor kenmerkend zijn en daarna de neveneffecten van ongeschreven regels op het primaire proces zoals die door de respondenten zijn geconstateerd. Vervolgens volgt een kort overzicht van een aantal ongeschreven regels die van invloed zijn op het primaire proces bij de Inspectie. Tot slot worden de sturingsmogelijkheden verkend aan de hand van aandachtsgebieden.*

### 2.1 De bron van zorg

#### *De verandering*

De Inspectie heeft in de afgelopen jaren de strategie van risico- en bestuursgericht toezicht geïmplementeerd. Deze strategiewijziging heeft meerdere veranderingen in het primaire proces tot gevolg gehad, zoals andere werkwijzen, normtijden en een andere benadering van de onderwijsinstellingen<sup>5</sup>. Dit heeft plaatsgevonden naast de reorganisatie die onder andere bestond uit inkrimping van de formatie, structuurwijzigingen, een nieuw formatieplan en veranderingen in de huisvesting.

#### *Taakeisen voor de medewerkers*

De respondenten, zowel inspecteurs, analisten als medewerkers toezicht, maken in de gesprekken melding van een hoge ervaren werkdruk en met name voor inspecteurs gelden daarnaast ook hoge mentale en emotionele taakeisen<sup>6</sup>. "We werken op het scherpst van de snede" kan worden opgevat als een emotionele taakeis, het in één of enkele dagen tot een oordeel komen als een mentale taakeis net als het bij elkaar brengen van alle informatie ter voorbereiding van een bestuursgesprek. In feite gelden voor de inspecteurs ook fysieke taakeisen, gezien het gegeven dat de reistijd naar een instelling in de praktijk niet als werktijd geldt.

#### *Persoonlijke en werkgerelateerde hulpbronnen*

De medewerkers van de Inspectie geven aan een grote betrokkenheid bij en toewijding aan hun primaire taak te voelen: "Ik geloof in onderwijs. We doen er toe: toezicht op de kwaliteit van het onderwijs." Ook waarderen zij (vooral inspecteurs, maar ook analisten) hun autonomie. Het gevoel van autonomie is verbonden met de vrijheid om de eigen tijd in te delen (met name inspecteurs en analisten) en de professionele vrijheid in het inspectiewerk. Het zelfstandig met besturen spreken, het schoolbezoek en het proces van oordeelsvorming zijn voor inspecteurs ook onderdeel van hun gevoel van autonomie.

Het maatschappelijke belang van de taak en gevoel van autonomie maakt dat de medewerkers kunnen en willen voldoen aan hoge taakeisen: "De loyaliteit naar het werk en het team is heel groot". Verder zijn er voor vele werkprocessen inmiddels werkwijzers beschikbaar ("De werkwijzer gaat hoe langer hoe beter werken. Als

---

<sup>5</sup> De sectoren zijn wel verschillend qua stadium waarin ze zich bevinden.

<sup>6</sup> De uitspraken van de respondenten geven hiertoe aanleiding. Een feitelijke meting was geen onderdeel van het onderzoek.

sturingsbaken is dat gewoon nodig.”) en er vinden formele feedbackprocessen plaats zoals interne audits, referenties, bijwoningen en teambesprekingen om de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid in het risico- en bestuursgericht toezicht zo groot mogelijk te maken.

#### *Organisatieprestatie*

Uit het imago- en klanttevredenheidsonderzoek van de Inspectie is naar voren gekomen dat scholen en instellingen van mening zijn dat inspecteurs verschillend handelen. Verschillend handelen is volgens de Inspectieleiding niet in overeenstemming met de gewenste gelijke behandeling van instellingen als dat het geval is onder gelijke omstandigheden. Tegelijkertijd is betrouwbaarheid dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden van groot belang voor het behoud van de gezaghebbende positie van de Inspectie in een krachtenveld van politiek, maatschappij en media.

Kortom, de intrinsieke motivatie en toewijding van medewerkers is zeer hoog, de werkprocessen zijn in hoge mate gereguleerd en toch is volgens de Inspectieleiding het gewenste niveau van eenheid van handelen nog een punt van zorg.

## **2.2 Belangrijkste symptomen**

#### *Botsing tussen strategie en motivatoren: doen alsof?*

Uit het onderzoek blijkt een ambivalentie onder de medewerkers ten aanzien van de strategie van risico- en bestuursgericht toezicht. Aan de ene kant begrijpen de medewerkers dat de organisatie hierdoor met minder mensen toezicht kan blijven houden, “Het kon ook niet langer zo”, aan de andere kant botst het met hun opvatting over hoe de Inspectie het beste kan bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs en hun opvatting over de kwaliteit van hun eigen werk (met name inspecteurs). Zij vragen zich soms af of de Inspectie de kwaliteit van een instelling in beeld brengt of alleen de risico's. En mag een inspecteur inspelen op de wensen van een bestuur om meer informatie dan volgens de normen gegeven hoeft te worden?

Met name de inspecteurs bevestigen in het onderzoek de mogelijkheden voor (subtiele) verschillen in werkproces, aanpak, stijl en rapportage en dat de instellingsbesturen dit als verschil in interbeoordelaarsbetrouwbaarheid kunnen opvatten. Het is niet zozeer dat het oordeel zou verschillen per inspecteur of inspecteursteam. Men geeft aan dat inspecteurs in het algemeen wel op hetzelfde eindoordeel uitkomen (i.e. zij geven eenzelfde antwoord op de vraag of een instelling een 2 of een 3 op de schaal van 4 krijgt) ook al zouden inspecteurs op deelaspecten verschillend oordelen. Maar de manier waarop zij dit oordeel in woord en geschrift weergeven, kan wel verschillen.

De veronderstelling van de onderzoekers op basis van de bevindingen is dat door lippendienst te bewijzen, door wel mee te doen (“doen alsof”) én tegelijkertijd op individueel niveau de ruimte te nemen voor de eigen werkwijze inspecteurs alsnog proberen te voorzien in hun behoefte aan betekenisvol werk en het leveren van kwaliteit volgens hun eigen opvattingen. De formeel beschikbare middelen (met name tijd) zijn hiervoor onvoldoende, zo geven de respondenten aan. Zij zetten daarom hun eigen tijd vrijwillig in. Het symptoom lijkt dus een gebrek aan middelen (tijd), de oorzaak is een conflict tussen de strategie en motivatoren: “Pas als ik kwaliteit lever, beleef ik er arbeidsplezier aan. Voor de leiding zijn de normtijden belangrijker”. Overigens wordt dit conflict verder versterkt wanneer de leiding meer details verwacht dan zij op basis van het risicogericht toezicht zou mogen

verwachten: "Achteraf kun je toch ook vragen van de HI krijgen. Dus ook de organisatie verwacht, dat je diepgaand op de hoogte bent" én als de leiding niet stuurt op de verschillen: "Hiervan [van het weergeven van zowel negatieve als positieve oordelen] wordt weinig zichtbaar of er opgestuurd of gemonitord".

De verandering van de strategie van stimulerend naar risicogericht toezicht, mede door de verandering van normtijden, conflicteert soms met belangrijke motivatoren (betekenisvol werk en kwaliteit leveren) van mensen die al langer in dienst zijn. Als het ware is er sprake van een (eenzijdige) wijziging van het psychologisch contract dat de medewerkers hebben gesloten bij indiensttreding. Door het nemen van ruimte voor de individuele autonomie, ontstaat er op individueel niveau een vorm van evenwicht: "Ik als inspecteur moet ook wat kunnen teruggeven [aan een bestuur], wil ik in een gebied goed kunnen werken." "Iedereen pakt zijn eigen professionele ruimte."

Overigens verschillen de sectoren van elkaar wat betreft de context en de ontwikkelingsfase waarin het risico- en bestuursgericht toezicht bevindt, maar desalniettemin is de aansluiting tussen strategie en motivatoren in elke sector van belang.

### 2.3                    **Additionele symptomen**

#### *Conflict primair proces – R&D-proces*

De medewerkers van elke functiegroep participeren graag in één van de vele werkgroepen waarin zij de inhoud van taken en werkprocessen verder ontwikkelen. Deelname aan werkgroepen vervult de behoefte aan taakvariatie, contact met collega's, betrokkenheid bij de organisatie, informatie, loopbaanontwikkeling en een grotere kans op waardering en beloning: "In werkgroepen hoor je nog eens wat", "Hoe meer klussen, hoe beter voor je status". Werkgroepen functioneren als het ware als 'winstverdubbelers'. In het bijzonder is taakvariatie van belang, omdat het werk, zo geven respondenten uit elke functiegroep aan, op den duur monotoon kan worden: "Variatie is heel belangrijk, want een hele week toezichthouden kan ook best saai worden", "Alleen analist zijn, alleen bezig met opbrengstgericht werken, is saai, dat is niet afwisselend", "De medewerkers toezicht willen ook inhoudelijk werk doen", "Het is een soort vakantie van het gewone werk. Je hebt even tijd om na te denken". Daarbij komt bij dat de taak (van inspecteurs) gericht is op het boven water halen van wat er niet goed is bij de ondertoezichtstaande en dan kan er behoefte ontstaan aan een taak die men ervaart als positief en opbouwend.

De respondenten vinden dat inspectiebrede veranderingen, die vaak worden voorbereid in bovengenoemde werkgroepen, niet snel tot stand komen en dat er lang gepraat wordt, ook op managementniveau, voordat een besluit tot stand komt: "We bleven maar praten. We staan nu wel op het punt dat uitgevoerd wordt wat gezegd wordt", "Hier worden wel dingen neergezet, maar daarna ebt het weg". Positief is dat in de werkgroepen gebruik wordt gemaakt van de ervaringen en deskundigheid van de medewerkers die er mee moeten werken. Aan de andere kant geeft men aan dat, terwijl het primaire proces een strakke planning, voorschriften e.d. kent, de inspectiebrede ontwikkelingsprocessen ('R&D-functie') en organisatieveranderingen daarentegen niet of minder planmatig worden aangepakt. Men geeft aan dat het primaire proces altijd voor de werkgroeptaken gaat en dat daardoor de planning van de werkgroeptaken in de knel komt en de timing van de

resultaten te wensen overlaat. Ook wordt het tijdsbeslag van de werkgroepen niet (voldoende) meegenomen bij het vaststellen van de werkomvang van de individuele medewerker, zo wordt aangegeven<sup>7</sup>. De respondenten geven aan dat deelname aan werkgroepen waardering en beloning oplevert, tegelijkertijd wordt men vooral beoordeeld op het halen van de planning van de primaire productie. Dat kan wringen. In de gesprekken is niet aan de orde gekomen of resultaatgerichtheid of impact van een werkgroep in de beoordeling van de medewerker wordt meegewogen. De werkgroepen, extra klussen e.d. lijken positief uit te pakken voor de deelnemers, maar zouden weleens onevenredig veel tijd in beslag kunnen nemen ten opzichte van het resultaat en ten koste gaan van de capaciteit die beschikbaar is voor het primaire proces.

#### *Behoeftte aan duidelijkheid - fuzzy besluitvorming- en implementatieprocessen*

Naast de behoefte aan autonomie klinkt de behoefte aan duidelijkheid door in de gesprekken. Soms blijven onduidelijke situaties bestaan doordat het management geen besluiten neemt, soms omdat besluiten, die genomen worden, in zichzelf niet duidelijk zijn en tot slot doordat besluiten soms niet duidelijk overkomen op de werkvloer. Het betreft met name duidelijkheid over werkprocessen, duidelijkheid over middelen en duidelijkheid over organisatieaspecten. Bijvoorbeeld om een eenduidige boodschap richting de scholen af te kunnen geven of om te kunnen samenwerken op eenzelfde manier, om efficiënt te kunnen werken dankzij goede ICT-voorzieningen en -systemen of om te werken met normtijden die aansluiten bij de werkelijkheid. Last but not least ervaart men *fuzzy* besluitvorming- en implementatieprocessen inzake inspectiebrede zaken. Want als bijvoorbeeld een werkgroep zijn resultaten oplevert, is het onduidelijk wie in de organisatie de verantwoordelijkheid en bevoegdheid heeft om de implementatie aan te sturen. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden niet eenduidig belegd en gecommuniceerd, zo geeft men aan<sup>8</sup>. Een aantal respondenten noemt de werksfeer weinig zakelijk in de zin van dat een afspraak geen afspraak is, men niet op het nakomen van afspraken wordt aangesproken (behalve op de productiedoelstellingen van het primaire proces) of dat er bij vernieuwing op onderdelen van het toezicht de inhoudelijke kwaliteit belangrijker is dan het tijdsbeslag en de uitvoerbaarheid.

#### *Conflict korte termijn organisatiebelang – lange termijn werknemer- en organisatiebelang*

Daarnaast lijkt de Inspectie als organisatie vooral te zijn ingericht op het realiseren van het korte termijn-organisatiebelang (halen van productiedoelstellingen) en niet op het lange termijn-werknemerbelang. Volgens de respondenten zijn er te weinig mogelijkheden voor loopbaanontwikkeling en doorstroom voor hen zelf en/of voor collega's, waardoor niet de juiste mensen op de juiste plek terecht (kunnen) komen: "Er zit een plafond in de formatie van medewerkers toezicht en analisten. Doorgroei is beperkt mogelijk. Het geldt ook voor inspecteurs". "Alleen als iemand niet functioneert, dan ga je het er wel over hebben [als leidinggevende]". Hierdoor loopt de organisatie het risico te weinig rendement uit de mensen te halen en dat goede mensen vertrekken. De organisatie leunt volgens de onderzoekers daardoor zwaar

<sup>7</sup> Volgens de respondenten ten tijde van het onderzoek. Dit kan veranderd zijn door een wijziging in het planningssysteem per 1 januari 2012.

<sup>8</sup> Voor meer toelichting zie het AD-onderzoek Evaluatie reorganisatie Inspectie.



op de intrinsieke motivatie en loyaliteit van de medewerkers. Dit kan de effectiviteit van de organisatie op den duur negatief beïnvloeden.

#### *Conflict tussen prettige werksfeer én de prijs van op safe spelen*

De respondenten maken melding van een prettige werksfeer bij de Inspectie, waarbij men elkaar vriendelijk bejegt en prima met elkaar samenwerkt. Tegelijkertijd komt bij wat langer doorpraten het thema onveiligheid naar boven: een informele rangorde onder inspecteurs die zij zelf angstvallig bewaken, de vraag of je als inspecteur wel wordt gedekt door de leiding bij confrontaties met besturen, en soms het gevoel bij medewerkers toezicht en analisten er minder toe te doen.

De respondenten ervaren het voorkomen van risico's voor het gezag van de Inspectie als een belangrijke richtsnoer voor het dagelijks handelen. De Inspectieorganisatie verwacht dat inspecteurs op *safe* spelen bij hun oordeelsvorming volgens hen. Zo krijgt een matige school het voordeel van de twijfel en ook intern spelen de medewerkers 'op *safe*' door de hiërarchie tijdig in te schakelen bij mogelijke problemen en door het bespreken van oordelen met elkaar. De nadruk op risicobeheersing heeft volgens sommigen tot gevolg dat de aandacht vooral op de interne processen gericht is in plaats van op de vraag wat een bepaalde discussie bijdraagt aan de maatschappelijke taak van de Inspectie.

Tevens lijkt er met name bij inspecteurs feedback op de werkvloer niet vanzelfsprekend: "Je spreekt elkaar [inspecteurs onderling] niet aan op andermans stijl". "Feedback is dat je je oordeel voorlegt aan een collega." "Het is niet normaal om over elkaars functioneren te praten". "Er is weinig aandacht voor eerlijke en systematische feedback". Voor effectieve feedback is het nodig dat het veilig en vanzelfsprekend genoeg is om feedback te geven en te ontvangen. Soms is dat wel het geval "We communiceren ons suf", maar niet overal: "Je kunt niet alles maar zeggen, niet alles wordt vergeven". De prettige werksfeer is van belang om met elkaar verder te kunnen.

#### *Onafhankelijkheid van de Inspectie – afhankelijkheid van het kerndepartement*

Het kerndepartement is een belangrijke machtgever. De status en positie van de Inspectie en zijn medewerkers, in het bijzonder de inspecteurs, is voortdurend onderhevig aan de dynamiek in de verhouding met het kerndepartement en de politiek. Om de mate van onafhankelijkheid in te schatten letten de respondenten op signalen als de door de inspectieleiding verwachte reactiesnelheid bij verzoeken van het kerndepartement en formele regels zoals het lidmaatschap van de IGO in het MTOCW en het logo van de Inspectie.

#### *Machtgevers en hun impact op de motivatoren*

Uit de gesprekken blijkt dat de teamleiders en de directeuren Toezicht de machtgevers zijn die belangrijke motivatoren kunnen toekennen. De teamleiders voor wat betreft leuk werk/taakvariatie en, vanwege hun verantwoordelijkheid voor p-zaken (in een aantal sectoren), ook beloning en (loopbaan)ontwikkeling. De directeuren Toezicht zijn belangrijk, omdat zij de mate van vrijheid en autonomie van medewerkers en teamleiders bepalen. De wijze waarop directeuren dit invullen kan erg verschillen volgens respondenten die ervaring hebben met meerdere directeuren.

## 2.4 Voorbeelden van ongeschreven regels

In deze paragraaf worden de voorbeelden van ongeschreven regels aangestipt die volgens de onderzoekers pregnant boven zijn komen drijven uit het onderzoek. In de bijlagen 3 en 4 zijn de overzichten van ongeschreven regels en hun waargenomen effecten opgenomen.

### *Ongeschreven regels*

"Doe in elk geval alsóf je je conformeert aan de ontwikkeling van het toezicht."

"Als je kwaliteit wilt leveren, maak je meer uren dan er volgens de norm voor staan."

"Je moet je eigen kansen creëren."

"Wees zichtbaar en constructief."

"Wees aardig en beleefd tegen je collega's."

"Als jij niet aan mij komt, kom ik niet aan jou."

"Consensus is belangrijk."

"Respecteer de hiërarchie."

Speel op *safe*:

"Schakel tijdig het hogere niveau in bij gevoelige zaken."

"Zorg dat je verantwoording op orde is, want anders ben je kwetsbaar."

"Zorg dat het aantal negatieve beoordelingen beperkt is."

"Zorg dat er geen klachten komen van scholen over jou of je rapport."

"Houd je kritiek voor je, vooral als het er niet toe doet."

Deskundigheid is een sine qua non.

## 2.5 Sturingsmogelijkheden om positieve effecten te versterken en negatieve effecten te verminderen

De potentiële positieve en negatieve neveneffecten van de ongeschreven regels voor de Inspectie worden in bijlage 1 en 2 beschreven. In het kort gaat het om de volgende effecten:

- Potentieel positieve effecten:
  - Toewijding van medewerkers aan het primair proces
  - Medewerker tevredenheid
  - Extern draagvlak voor de Inspectie als instituut
- Potentieel negatieve effecten:
  - Leer- en ontwikkelingsmogelijkheden van mensen in de organisatie onvoldoende benut
  - Inefficiënte besluitvormings- en implementatieprocessen
  - Mijden van risico's maakt de rol van Inspectie minder geprofileerd
  - Risico op hogere belasting van medewerkers dan door hun toewijding gecompenseerd kan worden.

De sturingsmogelijkheden voor de Inspectie om positieve effecten te versterken en negatieve effecten te verminderen worden weergegeven aan de hand van de belangrijke aandachtsgebieden. Dit zijn gebieden waar mogelijk onevenwichtigheden bestaan in de organisatie. Het gaat niet om een statisch, maar een dynamisch evenwicht. De Inspectie is, zoals veel organisaties, voortdurend in beweging. Nieuwe planningssystemen, ontwikkeling van werkwijzen, nieuwe leidinggevers, verschuivende verantwoordelijkheidsverdelingen, samenvoegingen, veranderingen in de omgeving, nieuwe opdrachten etc. brengen

veranderingen met zich mee in machthebbers en hefboomen (dat wat gewaardeerd wordt) en voor de mate waarin medewerkers in hun motivatoren kunnen voorzien. Dit vraagt om voortdurende aandacht voor de vraag of er onbedoelde en ongewenste neveneffecten ontstaan die het succes van het nieuwe initiatief kunnen hinderen. Als nieuwe initiatieven worden getoetst of ze stroomlijnen met de ongeschreven regels en welke (onbedoelde) neveneffecten ze zouden kunnen hebben, kan daarop worden geanticipeerd door óf de initiatieven aan te passen óf de oorzaken van de neveneffecten aan te pakken. Kortom, inzicht in ongeschreven regels en hun effecten is zinvol voor sturing en bijsturing.

De sturingsmogelijkheden zijn beschreven aan de hand van aandachtsgebieden omdat de bevindingen eerst doorleving, reflectie en prioritering vergen van de leiding van de Inspectie om tot concrete acties te kunnen komen.

#### *Aandachtsgebied Strategie & eenduidig handelen en motivatoren 'betekenisvol werk' & 'kwaliteit'*

Een aandachtsgebied dat uit de bevindingen naar voren komt, is de spanning tussen de strategie van risico- en bestuursgericht toezicht en de motivatoren 'betekenisvol werk' en 'het leveren van kwaliteit'. De mate waarin medewerkers toegewijd zijn aan de taak en het doel van de Inspectie is een groot goed. De manier waarop deze toewijding soms wordt ingezet heeft echter een onbedoeld en ongewenst neveneffect op de mate van eenduidig optreden van de Inspectie. De vraag dringt zich op hoe de Inspectie met dit spanningsveld kan omgaan als organisatie en hoe (zoveel mogelijk) vermeden kan worden om individuele medewerkers te demotiveren (ze hoeven niet te worden gemotiveerd, want dat zijn ze al).

Het antwoord zou volgens de onderzoekers gezocht moeten worden in het expliciteren van dit spanningsveld, het aangaan van een open dialoog over wederzijdse verwachtingen binnen het maatschappelijke doel van de Inspectie en – uiteindelijk – in het uitonderhandelen van een nieuw psychologisch contract én wellicht in het (enigszins) bijstellen van de strategie. In het proces van bijstellen van de strategie zouden de behoeften van alle belanghebbenden, dus ook die van de medewerkers, zorgvuldig moeten worden onderzocht. Conflicterende behoeften worden vervolgens besproken en afgewogen en - na onderhandeling - waar nodig goedgekeurd of afgewezen door de leiding. In de bijgestelde strategie zouden vervolgens expliciete formuleringen dienen te worden opgenomen over welke belanghebbenden hoe tevreden worden gesteld.

#### *Aandachtsgebied (loopbaan)ontwikkeling en machthebbers*

Een tweede aandachtsgebied is de behoefte aan (loopbaan)ontwikkeling en het gebrek volgens de respondenten aan een concreet perspectief hiervoor binnen de Inspectie. Het is een motivator waar een weinig systematische aanpak tegenover staat vanuit de organisatie, zo wordt het ervaren en waar de geschreven regels, zoals het formatieplan, de grenzen van de mogelijkheden bepalen. Overigens lijkt er wel een verschil te bestaan tussen de functiegroepen en zou de behoefte aan doorgroeien in verantwoordelijkheden en inschaling weleens groter kunnen zijn onder medewerkers toezicht en analisten dan onder inspecteurs. Inspecteurs die hun functie als kroon op hun loopbaan (in het onderwijs) beschouwen zullen deze behoefte waarschijnlijk niet op deze manier ervaren. Maar deze behoefte zal echter ook ontstaan in de functiegroep inspecteurs bij een instroombeleid gericht op het

aannemen vanaf schaal 12 waardoor er dus waarschijnlijk meer jongere mensen zullen instromen.

Daarnaast wordt de potentie die feedback 'on the job' heeft voor de ontwikkeling van medewerkers en voor de kwaliteit en eenheid van handelen onderbenut.

Een sleutel voor de machtgevers (teamleiders) om hierin iets te betekenen ligt volgens de onderzoekers in het echt waarnemen van de medewerker, het aandacht geven aan de persoon als zodanig, in eerste instantie puur, omdat hij/zij lid is van de werkgemeenschap - 'je hoort er bij' - en niet hoe hij/zij presteert. Aandacht voor de persoon en een gevoel van verbondenheid dragen dan bij aan een veilige setting die voorwaardelijk is voor het geven en ontvangen van feedback in het dagelijks werk en het gesprek over de juiste persoon op de juiste plek. Zeker onder inspecteurs is deskundigheid een conditio sine qua non. Hierdoor is het bestaan van een meritocratische subcultuur waarschijnlijk onvermijdelijk. Het is dan aan de teamleiders en directeurs Toezicht om coachend leiderschap te tonen, zodat niemand door het ijs zakt of buiten de groep valt.

#### *Aandachtsgebied organisatie R&D en motivatoren taakvariatie e.a.*

Een derde aandachtsgebied is de spanning tussen het primaire proces en de ontwikkelingsprocessen, oftewel de organisatie van de R&D-functie. Wellicht is het efficiënter voor de organisatie om medewerkers tijdelijk vrij te maken voor de R&D-taak. Hiermee wordt het primaire proces afgeschermd van verstoringen en andersom in verband met de conflicterende hefbomen. Naast het primaire proces zou dan een resultaatgerichte plek voor vernieuwing gecreëerd kunnen worden. Van belang is dat medewerkers van uit het primaire proces (inspecteurs, medewerkers toezicht en/of analisten) deze vernieuwing ontwikkelen vanwege de acceptatie in de praktijk. Deelname zou systematischer en transparanter op basis van competenties met betrekking tot de R&D-doelen en de persoonlijke ontwikkelingsdoelstellingen georganiseerd kunnen worden. De werkgroepen voorzien echter ook in een aantal behoeften van medewerkers waarvan taakvariatie en de sociale functie een belangrijke is. Te voorzien valt dat een meer 'bloksgewijze', volgtijdelijke organisatie van gevarieerde taken een negatief effect heeft op deze behoeften. Er zouden dan manieren moeten worden gevonden in het primaire proces die dit compenseren, zoals ontwikkeling *on the job* en *alongside the job* of verdiepen van de rol van teamleider inzake het geven van informatie, waardering en beloning en zorgen voor communicatie en verbondenheid.

Aandachtspunt bij de implementatie van nieuwe werkprocessen is hoe die met zo weinig mogelijk verrassingen gepaard kan gaan voor het primaire proces. Een incrementele aanpak en aanpassing aan de cycli in het primaire proces (die per sector verschillen) zijn hierbij sleutelbegrippen.

Uit het onderzoek blijkt dat risicobeheersing een leidend principe is voor het handelen van de medewerkers. Dit uit zich in het volgen van de geschreven regels, het betrekken van de leiding bij gevoelige zaken en de gerichtheid op consensus. De vraag is volgens de onderzoekers wat het betekent voor de innovatie- en ontwikkelingsprocessen in de werkgroepen als risicobeheersing een belangrijke toetssteen is voor al het handelen. Het op *safe* spelen draagt bij aan het voorkomen van risico's voor de Inspectie als instituut, maar zou ook als onbedoeld effect kunnen hebben dat het kritisch denkvermogen van medewerkers (noodzakelijk voor het uitoefenen van hun professie) onvoldoende op een expliciete manier lijkt te worden benut. Kortom, wat betekent de nadruk op risicobeheersing voor innovatie en creativiteit?

### *Aandachtsgebied machtsgevers-motivatoren*

Tot slot is er een vierde aandachtsgebied: de rol van directeurs Toezicht en de teamleiders. Uit de gesprekken blijkt dat zij belangrijke machtsgevers zijn voor het verkrijgen van een aantal motivatoren. Beide functies zijn sterk in ontwikkeling. Het pakket van taken en verantwoordelijkheden van de functie van directeurs Toezicht is in de loop van de tijd veranderd en in 2011 is de taak van teamleiders ingesteld. Dit roept belangrijke vragen op: "Wat betekent het voor een teamleider, voorheen inspecteur, als hij/zij eerst een gelijke was onder gelijken en nu formele taken en bevoegdheden heeft?", "Hoe verhoudt hij/zij zich tot de ongeschreven regels die onder de medewerkers en met name inspecteurs gelden, nu hij/zij formele macht heeft gekregen en is toegetreden tot de groep van managers?". Bijvoorbeeld de ongeschreven regel: "Als jij niet aan mij komt, kom ik niet aan jou". En wat betekent het voor de inhoud en vorm van het leiderschap van een directeur Toezicht, als zijn/haar formele ruimte om te sturen is veranderd? Dit zijn relevante vragen om aan de orde te stellen in de MD-activiteiten van de Inspectie.

Uit de gesprekken blijkt dat de intrinsieke motivatie sterk aanwezig is bij de medewerkers van de Inspectie. Leidinggevendenden moeten daarom vooral niet gaan motiveren, maar faciliteren dat de intrinsieke motivatie in prestaties tot uiting kan komen. Dit kan o.a. door de afstemming van werkprocessen, middelen en structuur (wie gaat waar over). Leidinggevendenden kunnen daarbij meer nadruk leggen op de verbinding tussen het dagelijks werk en de maatschappelijke bijdrage van de Inspectie.

### *Tot slot*

"If men define situations as real, they are real in their consequences." Dit onderzoek is een verkenning van de beelden en beleving van geschreven en ongeschreven gedragsregels onder inspecteurs, medewerkers toezicht en analisten bij de Inspectie van het Onderwijs. Deze beelden en belevingen zijn van invloed op hun dagelijks handelen. Vanwege de schat aan informatie die de gesprekken opleverden over de interactiepatronen binnen de Inspectie is de focus in overleg verbreed naar het primair proces in algemene zin. Daarom zijn in deze rapportage, behalve de eenheid van handelen, ook andere aandachtsgebieden uitgewerkt.

Reflectie op de aandachtsgebieden en oordeelsvorming over de potentieel positieve en negatieve effecten geeft richtingsmogelijkheden voor verdere ontwikkeling van de Inspectie als organisatie en de eenheid van handelen in het bijzonder.

## Bijlage 1 Bevindingen

*Dit hoofdstuk bevat drie overzichten van respectievelijk de motivatoren, machtgevers, hefbomen en de daarvan afgeleide ongeschreven regels. Ook zijn de potentiële neveneffecten beschreven.*

### Leeswijzer Overzichten met bevindingen

De overzichten zijn uitsluitend gebaseerd op de honderden uitspraken die de geïnterviewden tijdens de gesprekken hebben gedaan. Aan hand van de concepten uit de methode Scott-Morgan zijn de uitspraken gecategoriseerd en in een logische volgorde gezet *door de onderzoekers*. In het overzicht zijn ook potentiële neveneffecten op de prestaties opgenomen, zoals *waargenomen door de geïnterviewden*.

In het algemene overzicht en de overzichten met kwalificatie-uitspraken is een verwijzingssysteem gebruikt dat op het eerste gezicht misschien wat lastig lijkt, maar in feite eenvoudig is. Het werkt als volgt:

- Alles wat gerelateerd is aan motivatoren (M), machtgevers (Ma) of hefbomen (H), wordt aangeduid met de letters M, Ma of H, zodat in één oogopslag te zien is waar een ongeschreven regel of neveneffect van is afgeleid. De motivatoren zijn in de volgorde gezet waarin ze volgens de geïnterviewden het meest bepalend zijn voor het dagelijkse gedrag.
- De machtgevers (Ma) en hefbomen (H) zijn (zoveel mogelijk) genummerd in overeenstemming met de motivator waarvan ze zijn afgeleid.
- De ongeschreven regels worden genummerd zodat duidelijk is op welke wijze ze voortvloeien uit een bepaalde motivator, machtgever of hefboom.
- Potentieel positieve neveneffecten die voortkomen uit motivatoren, machtgevers of hefbomen worden aangeduid als M+, Ma+ en H+ en potentieel negatieve neveneffecten als M-, Ma- en H-.

De positieve en negatieve neveneffecten zijn zoveel mogelijk in volgorde van urgentie genummerd en vervolgens zijn de bijbehorende ongeschreven regels erbij geplaatst.

**Motivatoren****Periode:** november/december 2011**Niveau:** inspecteurs, medewerkers toezicht, analisten, teamleiders

NB: Ongeschreven regels kunnen in principe *allemaal* positief zijn, maar neveneffecten en conflicten tussen ongeschreven regels onderling of met geschreven regels kunnen goede prestaties in de weg staan.

<b>Motivatoren</b>		<b>(Toelichting)</b>
M1	Betekenisvol werk	(bijdragen aan goed onderwijs)
M2	Leuk werk/taakvariatie	
M3	Kwaliteit leveren	(school goed, eerlijk en fair in beeld brengen)
M4	Vrijheid en autonomie	(eigen tijd indelen, zelfstandig werken)
M5	Status/positie	(van het beroep, als deskundige, ten opzichte van collega's, ook: veiligheid)
M6	Prettige werksfeer/samenwerking met collega's	
M7	Carrière/professionele ontwikkeling	(ook: gezond pensioen halen)
M8	Waardering en beloning	
M9	Goede primaire en secundaire arbeidsomstandigheden <sup>9</sup>	(ook: baanbehoud)
M10	Duidelijkheid over strategie, werkprocessen, middelen en organisatie <sup>10</sup> door de leiding <sup>11</sup>	

**Gerelateerde ongeschreven regels**

- M11 Werk hard.
- M21 Je moet je eigen kansen creëren (ten aanzien van je eigen werkwijze, taakvariatie, ontwikkeling).
- M22 Wees voor leuk werk bereid om meer uren te maken dan waarvoor je betaald wordt.
- M31 Als je kwaliteit wilt leveren volgens je eigen professionele normen, maak je meer uren dan er volgens de organisatienorm voor staan.

<sup>9</sup> Dit is een contextfactor: afwezigheid van goede arbeidsomstandigheden werkt demotivatief en onvrede in de hand. Als ze er zijn, is het vanzelfsprekend.

<sup>10</sup> Zie paragraaf 1.2 voor een toelichting van de begrippen.

<sup>11</sup> Idem contextfactor: afwezigheid van duidelijkheid werkt demotivatief en onvrede in de hand.

- M41 Pak je eigen (professionele) ruimte.
- M42 Je kunt autonoom werken als je binnen de kaders (inhoudelijk en kwantiteit) blijft.
  
- M51 Zorg ervoor dat je verantwoording op orde is, want anders ben je kwetsbaar.
- M52 Leidinggevend en luisteren eerder naar de hogere schalen. Vooral als de inspecteurs over iets gaan klagen, verandert er iets.
  
- M61 Wees aardig en behulpzaam voor je collega's.
- M62 Praat alleen over de inhoud, niet over wat je met elkaar wilt bereiken.
- M63 Hou je kritiek voor je (op de organisatie en je collega's), vooral als het er niet heel erg toe doet.
  
- M71 Wees zichtbaar richting het management.
- M72 Solliciteer alleen als je gevraagd wordt.
- M73 Zorg er voor dat je steeds op een ander kantoor komt te werken.
  
- M81 Je werkt hard.
- M82 Je krijgt waardering voor extra taken, niet voor het 'gewone' werk.
- M83 Je functioneert goed totdat het tegendeel gezegd wordt (maar de manier van waardering geven verschilt sterk per leidinggevende).
  
- M101 Als je een initiatief neemt of toegespeeld krijgt, moet je zelf zorgen voor het juiste mandaat.

**Hieruit voortvloeiende potentieel positieve neveneffecten voor goede prestaties**

- M+1 Zeer loyale en toegewijde medewerkers die hun uiterste best doen om kwaliteit te leveren. (M11, M21, M22, M31, M42, M61, M81).
- M+2 Goede werksfeer. (M61, M62, M63, M82).
- M+3 Werkgroepen als 'winstverdubbelers' voor motivatie op persoonlijk niveau: voorziet in behoefte aan variatie, contact met collega's, betrokkenheid bij de organisatie en meer kans op waardering en beloning. (M21, M22, M71, M82).

**Hieruit voortvloeiende potentieel negatieve neveneffecten voor goede prestaties**

- M-1 Te weinig aandacht en mogelijkheden voor loopbaanontwikkeling waardoor niet de juiste mensen op de juiste plek terecht (kunnen) komen: organisatie haalt te weinig rendement uit de mensen en goede mensen vertrekken. (M21, M22, M52, M82)



- |     |  |  |
|-----|--|--|
| M-2 | Werksfeer is te weinig zakelijk;<br>afpraak is geen afspraak en men spreekt elkaar<br>niet aan op afspraken.                                       | (M41, M52, M62, M63)                   |
| M-3 | Verschillen in werkdruk, eigen opvattingen over<br>kwaliteit/vorm van de rapporten, proces en<br>stijl/houding kunnen IBB-verschillen veroorzaken. | (M21, M31, M41, M42,<br>M62, M63)      |
| M-4 | Te hoge werkdruk op medewerkers (inspecteurs,<br>medewerkers toezicht en analisten).   | (M11, M22, M31, M42,<br>M52, M81, M84) |
| M-5 | Beperkte besluitvaardigheid<br>(over inspectiebrede zaken).  | (M43, M62, M101)                       |

## Machtgevers

**Periode:** november/december 2011

**Niveau:** inspecteurs, medewerkers toezicht, analisten, teamleiders

Machtgevers		(motivatoren die door hen worden toegekend)
Ma0	Inspecteurs	(voor identiteit)
Ma1	Inspectieleiding	(voor betekenisvol werk)
Ma2	Teamleiders	(voor leuk werk/taakvariatie)
Ma3	Planningssysteem	(voor kwaliteit leveren)
Ma4	Directeur Toezicht en collega-inspecteurs	(voor vrijheid en autonomie)
Ma5	Inspectie als autoriteit/instituut, schoolbesturen/media/OCW	(voor status/positie)
Ma6	Collega's	(voor prettige werksfeer en samenwerking)
Ma7	Teamleider en directeur Toezicht	(voor carrière/loopbaanontwikkeling)
Ma8	Teamleider en directeur Toezicht	(voor waardering en extra beloning)
Ma9	Inspectieleiding (en teamleider/dir. Toezicht)	(voor goede primaire en secundaire arbeidsomstandigheden)
Ma10	Teamleiders en directeur Toezicht	(voor duidelijkheid)

## Gerelateerde ongeschreven regels

- Ma01 Als de voorgeschreven werkwijze niet aansluit bij je professionele overtuiging, hoef je daar niet aan mee te werken, als je het daar met elkaar (als inspecteurs) over eens bent.
- Ma02 Consensus is belangrijk.
- Ma03 Respecteer elkaars eigen-aardigheden.
  
- Ma11 Doe in elk geval alsóf je je conformeert je aan de ontwikkeling van het toezicht (voor behoud van betekenisvol werk).
- Ma12 Respecteer de hiërarchie.
  
- Ma21 Zorg dat je goed contact hebt met je teamleider.
- Ma22 Afspraken in de organisatie (niet betreffende scholen) zijn redelijk los en vrijblijvend behalve met je teamleider (want teamleiders houden mensen aan hun afspraak).
  
- Ma31 Zorg dat je de planning haalt, ook bij aangepaste arrangementen.

- Ma32 Maak je niet teveel zorgen over tijdschrijven, want dat sluit toch niet aan bij de praktijk.
- Ma33 Het halen van de planning op de korte termijn is belangrijker dan nadenken over de lange termijn planning.
- Ma34 Zolang tijdspaden niet zijn vastgelegd, heb je ruimte.
- Ma35 Loop vooruit op de formele actuele gegevens en gebruik je kennis en ervaring met de instellingen om afspraken alvast in te plannen (medewerkers toezicht).

- Ma41 Als jij niet aan mij komt, kom ik niet aan jou
- Ma42 Kies je eigen handhavingstijl en spreek een ander niet aan op zijn/haar stijl.
- Ma43 Je bent vriendelijk en beleefd naar elkaar.
- Ma44 Zorg dat je je mening duidelijk kunt geven en onderbouwen naar je directeur toe.
- Ma45 Analisten en medewerkers toezicht conformeren zich eraan dat ze minder ruimte hebben dan inspecteurs.

“Speel op safe”

- Ma51 Zorg dat de beeldvorming van de Inspectie niet wordt aangetast.
- Ma52 Zorg er voor dat er geen klachten komen van schoolbesturen over jou en je rapporten.
- Ma53 Wek niet de schijn dat je de vrijheid van onderwijs aantast, als het over het ‘hoe’ gaat.
- Ma54 Houd rekening met de verwachtingen die een school over jou kan hebben.
- Ma55 Je oordeelt in je rapport niet te fel naar slechte scholen, anders word je door je collega’s (en de leiding) teruggefloten.
- Ma56 Je moet tijdig het hogere niveau inschakelen (bij gevoelige zaken).
- Ma57 Houd de correspondentie feitelijk en formeel bij gevoelige, mediagenieke situaties, want je weet nooit wie het te lezen krijgt.
- Ma58 Als de media bellen, gaan zij voor alles.
- Ma59 Houd vast aan de basiskwaliteit als ondergrens.
- Ma510 Je conformeert je aan wat OCW/de minister van de Inspectie verwacht.
  
- Ma61 Houd rekening met elkaars eigen-aardigheden en kracht.
- Ma62 Wen eerst aan de cultuur en stel je in het begin gereserveerd op. Ga niet meteen je mening verkondigen.
- Ma63 Zorg voor goede contacten met collega’s, zodat ze helpen met het halen van de planning.
- Ma64 Heb geen kritiek op elkaar.
  
- Ma71 Hoe meer (opvallende) extra klussen, hoe groter de kans op extra beloning en nieuwe extra klussen.
  
- Ma81 Wees niet (te) kritisch naar de leiding.

Ma82 Val op door extra klussen/werkgroepen.

Ma83 Conformeer je aan het IBB-beleid en weet dat dit een ideaaltypisch beeld is.

#### Hieruit voortvloeiende potentieel positieve neveneffecten voor goede prestaties

Ma+1	Primair proces centraal: grote betrokkenheid van de medewerkers om het primair proces zo goed mogelijk te laten lopen.	(Ma31, Ma32, Ma33, Ma34, Ma35, Ma44, Ma45, Ma56, Ma63)
Ma+2	Medewerkertevredenheid door flexibiliteit in de planning.	(Ma32, Ma34)
Ma+3	Goede relaties met onderwijsinstellingen.	(Ma51, Ma52, Ma53, Ma54, Ma55)
Ma+4	Draagvlak voor de inspectie als instituut.	(Ma51, Ma52, Ma53, Ma54, Ma55, Ma56, Ma57, Ma58, Ma59, Ma10).

#### Hieruit voortvloeiende potentieel negatieve neveneffecten voor goede prestaties

Ma-1	Kritisch denkvermogen van medewerkers wordt onvoldoende benut om de kwaliteit van de organisatie en werkprocessen te verbeteren. De organisatie leert niet.	(Ma11, Ma45, Ma62, Ma64, Ma65, Ma81)
Ma-2	Feedback op de werkvloer wordt onvoldoende benut als ontwikkelingsinstrument waardoor verbeteringen/leerervaringen niet tot stand komen of minder dan mogelijk zou zijn.	(Ma41, Ma42, Ma43, Ma64, Ma65, Ma81).
Ma-2	Onvermogen om inspectiebrede zaken snel tot stand te brengen. Het primaire proces kent een strakke planning, voorschriften e.d., de ondersteunende processen en veranderingen worden niet/minder planmatig aangepakt en verlopen via <i>fuzzy</i> besluitvormingsprocessen. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden niet eenduidig belegd en gecommuniceerd.	(Ma01, Ma02, Ma03, Ma65).
Ma-3	Een overvloed aan werkgroepen, extra klussen e.d. neemt onevenredig veel tijd in beslag ten opzichte van Ma82) het resultaat (zie ook Ma-2) en het primaire proces.	(Ma01, Ma02, Ma71, Ma82)
Ma-4	Mijden van risico's t.a.v. positie van de Inspectie als instituut is belangrijker dan het effect van het toezicht op de kwaliteit van de onderwijsinstellingen.	(Ma44, Ma45, Ma51, Ma52, Ma53, Ma54, Ma55, Ma56, Ma57, Ma58)

**Hefbomen (beloningmechanismen)****Periode:** november/december 2011**Niveau:** inspecteurs, medewerkers toezicht, analisten, teamleiders

<b>Hefbomen</b>	<b>(waardoor machthever de motivator zal toekennen)</b>
H1 Goed profiel voor de Inspectieorganisatie	(voor inspectieleiding)
H2 Zichtbaarheid	(voor teamleider, directeur Toezicht)
H3 Productie leveren conform de prestatienormen <sup>12</sup>	(directeur Toezicht en teamleider)
H4 Waargenomen profiel van inspecteurs	(volgens collega's en direct leidinggevende)
H5 Denken vanuit de toezichthoudende rol	(voor inspectie als autoriteit)
H6 Deskundigheid	(voor collega's en direct leidinggevende)

**Gerelateerde ongeschreven regels**

- H11 Werk volgens de regels (met name die van je eigen kantoor).
- H12 Bouw gezag als persoon op bij de onderwijsstellingen.
- H13 Ervaring in het onderwijs.
  
- H21 Wees constructief en toon initiatief.
- H22 Draai mee in speciale werkgroepen en neem extra taken op je.
- H23 Draag oplossingen aan, tenzij een leidinggevende zelf een onderwerp heeft geadopteerd, want dan wil hij/zij dat graag zelf doen.

*Kwantiteit*

- H31 Het is afhankelijk van je leidinggevende of nee zeggen tegen een klus als zwakgebod wordt gezien of wordt geaccepteerd.
- H32 Werk door bij ziekte, ook al zegt je leidinggevende in eerste instantie dat je het rustig aan moet doen.

*Kwaliteit*

- H33 Zorg dat je de verantwoording van je werk op orde hebt.
- H34 Schrijf rapporten die de onderwijsinstellingen waarderen.

<sup>12</sup> Kwantitatief en kwalitatief

- H41 Kritische houding (naar de onderwijsinstellingen, niet naar de organisatie).  
 H42 Wees zelfstandig.  
 H43 Wees flexibel in planning en taken.  
 H44 Betrek je collega's bij de inhoud van je werk.  
 H46 Neem een positieve houding aan.  
 H47 Wees behulpzaam naar collega's.  
 H48 Wees zorgvuldig met de tijd van inspecteurs als medewerker toezicht of analist.  
 H49 Meer doen dan waarvoor je betaald wordt.  
 H410 Ervaring in het onderwijs  
 H411 Managementervaring
- H51 Wij zijn er voor om ook de kwaliteit van het onderwijs in beeld te brengen, niet alleen de risico's.  
 H52 Je kunt zelf kiezen hoe je positieve en negatieve oordelen rapporteert, daar wordt niet op gestuurd.  
 H53 Je kunt zelf kiezen in je houding naar besturen (neutraal spiegelend of moraliserend).  
 H54 Je geeft bij een mogelijk negatief oordeel een bestuur het voordeel van de twijfel.  
 H55 Zorg ervoor dat het aantal negatieve beoordelingen beperkt blijft.  
 H56 Heb het niet over stimulerend toezicht, maar doe het wel.
- H61 Respecteer iemands positie als deskundige, zeker in een groep.  
 H62 Wees voorzichtig met feedback, omdat het persoonlijk kan worden opgevat.  
 H63 Zorg dat je als deskundig wordt gezien.

**Hieruit voortvloeiende potentieel positieve neveneffecten voor goede prestaties**

- H+1 Loyale en toegewijde medewerkers die hun uiterste best doen om kwaliteit te leveren en risico's te vermijden. (alle H-ongeschreven regels)  
 H+2 Een goede relatie met de onderwijsinstellingen. (H12, H13, H33, H34, H54, H55, H56).

**Hieruit voortvloeiende potentieel negatieve neveneffecten voor goede prestaties**

- H-1 De toezichthoudende rol is te weinig geprofileerd op het behalen van het maatschappelijke doel. (H51, H52, H53, H54, H55, H56)  
 H-2 Als de kwantitatieve productieveisen in het primair proces te hoog worden:  
 • staat een duurzaam HRM-beleid onder druk,  
 • neemt verbondenheid met de organisatie

- (niet het werk zelf) af,
- loopt de kwaliteit van het werk terug (en zijn meer verbeteringen nodig),
- krijgen lange termijn ontwikkelingen onvoldoende aandacht.

H-4 Mogelijkheden voor systematische feedback (H41, H62, H63)  
worden onvoldoende ontwikkeld. Stimulans  
voor arbeidsmotivatie wordt niet benut.  
Kwaliteit van werkprestaties en arbeidstevredenheid  
blijven achter bij wat mogelijk is.

## Bijlage 2 Samenvattend overzicht van de potentiële neveneffecten van ongeschreven regels voor het primair proces

Het overzicht in deze bijlage is opgebouwd uit de drie lijsten van positieve en negatieve potentiële effecten uit bijlage 1. Uit dit overzicht blijkt dat verschillende soorten ongeschreven regels (motivator-, machthever- en hefboomregels) dezelfde effecten kunnen veroorzaken. De effecten zijn potentieel, waarbij de onderzoekers zijn afgegaan op de uitspraken van de respondenten. Er is niet onderzocht of de effecten daadwerkelijk plaatsvinden, daarvoor is een ander type onderzoek nodig.

### Potentieel positief

#### 1. Toewijding van medewerkers aan primair proces

- (M+1) Zeer loyale en toegewijde medewerkers die hun uiterste best doen om kwaliteit te leveren.
- (Ma+1) Primair proces centraal: grote betrokkenheid van de medewerkers om het primair proces zo goed mogelijk te laten lopen.
- (H+1) Loyale en toegewijde medewerkers die hun uiterste best doen om kwaliteit te leveren en risico's te vermijden.

#### 2. Medewerkertevredenheid

- (M+2) Goede werksfeer.
- (M+3) Werkgroepen als 'winstverdubbelers' voor motivatie op persoonlijk niveau: voorziet in behoefte aan variatie, contact met collega's, betrokkenheid bij de organisatie en meer kans op waardering en beloning.
- (Ma+2) Medewerkertevredenheid door flexibiliteit in de planning.

#### 3. Extern draagvlak voor de Inspectie als instituut.

- (Ma+3) Een goede relatie met onderwijsinstellingen.
- (Ma+4) Draagvlak voor de Inspectie als instituut.
- (H+2) Een goede relatie met de onderwijsinstellingen.

### Potentieel negatief

#### 1. Leer- en ontwikkelingsmogelijkheden van mensen in de organisatie onvoldoende benut.

- (M-1) Te weinig aandacht en mogelijkheden voor loopbaanontwikkeling waardoor niet de juiste mensen op de juiste plek terecht (kunnen) komen: organisatie haalt te weinig rendement uit de mensen en goede mensen vertrekken.



- (Ma-1) Kritisch denkvermogen van medewerkers wordt onvoldoende benut om de kwaliteit van de organisatie en werkprocessen te verbeteren. De organisatie leert minder dan mogelijk zou zijn.
- (Ma-2) Feedback op de werkvloer wordt onvoldoende benut als ontwikkelingsinstrument waardoor verbeteringen/leerervaringen niet tot stand komen of minder dan mogelijk zou zijn.
- (H-4) Mogelijkheden voor systematische feedback worden onvoldoende ontwikkeld. Stimulans voor arbeidsmotivatie wordt niet benut. Kwaliteit van werkprestaties en arbeidstevredenheid blijven achter bij wat mogelijk is.

2. Besluitvormings- en implementatieprocessen inefficiënt.

- (M-2) Werksfeer is te weinig zakelijk; afspraak is geen afspraak en men spreekt elkaar niet aan op afspraken.
- (M-3) Verschillen in werkdruk, eigen opvattingen over kwaliteit/vorm van de rapporten, proces en stijl/houding kunnen IBB-verschillen veroorzaken.
- (M-6) Beperkte besluitvaardigheid (over inspectiebrede zaken).
- (Ma-2) Onvermogen om inspectiebrede zaken snel tot stand te brengen. Het primaire proces kent een strakke planning, voorschriften e.d., de ondersteunende processen en veranderingen worden niet/minder planmatig aangepakt en verlopen via *fuzzy* besluitvormingsprocessen. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden niet eenduidig belegd en gecommuniceerd.
- (Ma-3) Een overvloed aan werkgroepen, extra klussen e.d. neemt onevenredig veel tijd in beslag ten opzichte van het resultaat (zie ook Ma-2) en het primaire proces.

3. Mijden van risico's maakt rol Inspectie minder geprofileerd.

- (Ma-4) Mijden van risico's t.a.v. positie van de Inspectie als instituut is belangrijker dan het effect van het toezicht op de kwaliteit van de onderwijsinstellingen.
- (H-1) De toezichthoudende rol is te weinig geprofileerd op het behalen van het maatschappelijke doel.

4. Risico op hogere belasting van medewerkers dan door hun toewijding gecompenseerd kan worden.

- (M-5) Te hoge werkdruk op medewerkers (inspecteurs, medewerkers toezicht en analisten).
- (H-2) Als de kwantitatieve productie-eisen in het primair proces te hoog worden:
  - staat een duurzaam HRM-beleid onder druk,
  - neemt verbondenheid met de organisatie (niet het werk zelf) af,

- loopt de kwaliteit van het werk terug (en zijn meer verbeteringen nodig),
- krijgen lange termijn ontwikkelingen onvoldoende aandacht.

## Bijlage 3 Toelichting interviews

De volgende toelichting is ter voorbereiding van de interviews aan de respondenten toegestuurd.

“Zoals wij in de uitnodiging hebben aangegeven is de afdeling Onderzoek en Advies (Auditdienst) bezig met een onderzoek naar factoren die van invloed zijn op het handelen van inspecteurs, zowel in stimulerende als belemmerende zin. Het onderzoek voeren wij uit in opdracht van de IGO.

Deze factoren kunnen expliciet zijn zoals afgesproken werkwijzen, maar ook impliciet. Dan gaat het om ongeschreven regels die bij iedereen, meer of minder bewust, in het hoofd zitten en zodoende een rol spelen in het toezichtsproces. In dit onderzoek willen wij de ongeschreven regels naar boven halen in relatie tot het handelen van inspecteurs, m.n. in het (meer) uniform optreden en de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid binnen de eigen sector i.r.t.

- professionele autonomie en individueel vakmanschap
- vakmanschap-meesterschap
- samenwerking bij schoolbezoeken tussen inspecteurs, analisten en medewerkers toezicht
- inhoudelijke samenwerking tussen inspecteurs

Dit willen we doen aan de hand van 3 vragen:

- Drijfveren: *wat* is werkelijk belangrijk voor de medewerker/inspecteur?
- Machtgevers/systemen: *wie* of *wat* is belangrijk voor de medewerker/inspecteur om iets voor elkaar te krijgen?
- Beoordelingsmechanismen, waar wordt je binnen de IvHO op gewaardeerd, dat hoeft niet altijd in de hiërarchie te zitten?

Daarbij vragen we tot welke ongeschreven regels de drijfveren, machtgevers en beoordelingsmechanismen leiden.

Tot slot: in hoeverre hebben deze ongeschreven regels positieve en/of negatieve effecten op het handelen van inspecteurs?

Spelregels: alles wat gezegd wordt is vertrouwelijk. Gegevens worden anoniem verwerkt. Het verslag leggen wij voor aan de respondent voor correctie van onjuistheden.”

## Bijlage 4 Toelichting validatiebijeenkomst

Doel van de validatiebijeenkomst was het bij de deelnemers toetsen van de bevindingen aan de hand van de volgende vragen:

1. Herken je de ongeschreven regels?
2. Is het overzicht compleet, zo nee, welke aanvullingen zijn nuttig en nodig?
3. Welke ca. 10 ongeschreven regels zijn het meest dominant?
4. Herken je samenhang van de neveneffecten met de bijbehorende ongeschreven regels?
5. Welke van de bij effecten genoemde ongeschreven regels zijn de belangrijkste veroorzakers ervan?
6. Welke (positieve en negatieve) neveneffecten zijn volgens jou het belangrijkste voor de prestaties van de Inspectie als organisatie?
7. Welke geschreven regels van het formele systeem liggen volgens jou onder de aanwezigheid van de meest dominante ongeschreven regels?

De bijeenkomst had een duur van 2 uur.

## Bijlage 5 Geraadpleegde documenten van Inspectie van het Onderwijs en kerndepartement en literatuur

### Geraadpleegde documenten

Competentieprofielen onderwijsinspecteurs, analisten en medewerkers toezicht (zonder datum)

Interne audit voorjaar 2011, samenvattend rapport (juni 2011, MTI-11.198)

Inspecteur met effect, rapportage en bevindingen (28 maart 2011)

Internetspiegel Rapport Medewerkerstevredenheidsonderzoek (januari 2009)

'Met scherpe blik' Meerjaren beleidsplan Inspectie van het onderwijs 2010-2014 (maart 2010)

MTO 2011 Inspectie van het onderwijs (presentatie MT-inspectie, 23 juni 2011)

Notitie tevredenheidsonderzoek scholen (Bobeldijk en Doehri, 14 maart 2011)

OCW Imagomonitor, Beeld van de Inspectie van het Onderwijs, hand-out versie powerpoint (Directie Communicatie OCW, 20 maart 2011)

Raamwerk ontwikkeling professionalisering (versie 17 november 2010, vastgesteld door MT-i)

Strategisch personeelsplan 2010-2015 (Directie Staf, middelen en bedrijfsvoering P&O 2010)

Missie medewerkers OCW <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ocw/organisatie>

### Geraadpleegde literatuur

Bakker, Arnold B., *Bevlogen van Beroep*, oratie Leerstoel Arbeids- en organisatiepsychologie, Erasmus Universiteit, 2009

Scott-Morgan, Peter, *De ongeschreven regels van het spel*, 1995

Scott-Morgan, Peter, Erik Hoving, Henk Smit, Arnoud van der Slot, *Het einde van de veranderingsmythe, Het dilemma tussen noodzakelijke verandering en veranderingsmoeheid* 2001

Sprenger, Reinhard K., *De motivatie mythe, Manieren op om de impasse te omzeilen*, 1996

Steijn, B. en Groeneveld, S., *Strategisch HRM beleid in de publieke sector*, 2009

Thomas, William, *The child in America: Behavior problems and programs*, 1928, (p. 572).