

VOORWOORD

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie ter afsluiting van het masterjaar van het Avondprogramma Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit. Een intensief programma waarin ik een stevige bestuurskundige basis heb ontwikkeld. Het volgen van een studie naast het werk is leerzaam en verrijkend. Ik heb niet alleen de nieuwste bestuurskundige theoretische inzichten opgedaan, maar ook veel over mijzelf als persoon geleerd en door de interactie met mijn studiegenoten een bredere blik gekregen. Dit is datgene wat Peter Senge (2006), grondlegger van de lerende organisatie, “*metanoia*” noemt, een verschuiving in het denken. Een diepere betekenis van leren dan alleen kennisverwerving. Deze vorm van leren zou volgens Senge centraal moeten staan in de lerende organisatie, hoewel hij ook aangeeft dat dit onontdekt gebied is voor de meeste organisaties (Senge, 2006: 13-14). In deze scriptie staat de lerende organisatie en in het bijzonder de lerende overheidsorganisatie centraal.

Op deze plaats wil ik graag een aantal mensen bedanken. Als eerste de gemeentesecretaris van Schiedam, Jan van Ginkel, die mij op het spoor heeft gezet van de lerende organisatie en de ruimte heeft geboden om dit onderzoek uit te voeren. Dit geldt natuurlijk ook voor de gemeentesecretarissen van Maassluis en Vlaardingen. En voor alle collega’s en medewerkers van de onderzochte gemeenten die deelgenomen hebben aan mijn onderzoek. In het bijzonder wil ik de collega’s van de afdeling Onderzoek en Statistiek bedanken voor hun input op de vragenlijst en het mogelijk maken van mijn digitale enquête.

Ook wil ik mijn afstudeerbegeleider dr. Peter Hupe en tweede lezer dr. Brenda Vermeeren bedanken en mijn scriptiekring-studiegenoten Paul Jonker en Véronique Hersbach-Schwiebbe voor hun steun, kritische feedback en het bewaken van het wetenschappelijk gehalte van deze scriptie.

En tot slot mijn vrienden en familie die ondanks mijn afwezigheid in de afgelopen jaren als gevolg van de studie toch in mij bleven geloven en mij stimuleerden de studie af te ronden. Een bijzondere vermelding hier voor Karin Luidens en Ben Aben die vanaf het begin hebben meegelezen met deze scriptie.

Als een lerende organisatie kan worden gedefinieerd als een organisatie waarin één of meer leden van die organisatie leren, dan is Schiedam een lerende organisatie, want ik heb tijdens mijn studie en tijdens dit onderzoek veel geleerd. Niet alleen over overheidsorganisaties, beleid en besluitvormingsprocessen, maar ook over vormen van leren, human resource management en veranderkunde.

SAMENVATTING

“*Leven lang leren is voor het kabinet de komende jaren een speerpunt*”, zo schrijven minister Bussemaker (OCW) en minister Asscher (SZW) aan de Tweede Kamer (Kamerbrief leven lang leren, 31 oktober 2014). Leren staat de afgelopen jaren steeds meer in de belangstelling. Als gevolg van de veranderingen in de samenleving, de toenemende globalisering en technologische ontwikkelingen worden steeds hogere eisen aan organisaties en haar medewerkers gesteld. Dit geldt ook voor de overheid zelf. De verhouding tussen burger en overheid verandert. In verschillende gemeenten in Nederland wordt daarom gewerkt aan het opnieuw vormgeven van de gemeentelijke organisatie al dan niet in samenwerking met andere gemeenten. Ook de gemeente Schiedam, waar ik werkzaam ben, is in beweging en wil graag een lerende organisatie worden.

In dit onderzoek wordt nader gekeken naar de lerende overheidsorganisatie. Wat is een lerende overheidsorganisatie en kan een lerende organisatie beter omgaan met de veranderingen vanuit de samenleving? Onderzocht wordt of de gemeenten Schiedam, Maassluis en Vlaardingen lerende organisaties zijn en welke factoren en knelpunten hierbij een rol spelen. Dit onderzoek kan meer inzicht geven in welke factoren van belang zijn om te komen tot een lerende gemeentelijke overheidsorganisatie, hoe het begrip ‘lerende overheid’ wordt ingevuld bij gemeenten en in hoeverre dit bijdraagt aan het verbeteren van prestaties van gemeenten. Om de vraagstelling te beantwoorden is een literatuur-, bronnen- en een empirisch onderzoek uitgevoerd.

Uit het onderzoek is gebleken dat een lerende overheidsorganisatie een organisatie is die haar beleid continue evalueert en verbetert. Een lerende organisatie heeft een goed leervermogen dat leidt tot goede leeruitkomsten. Het leervermogen wordt gevormd door het leerklimaat en de leerpraktijken in de organisatie en kan negatief beïnvloed worden door leerbelemmeringen. De leeruitkomsten bepalen of er daadwerkelijk geleerd wordt in de organisatie, oftewel of er sprake is van een lerende organisatie. Door het evalueren van het leervermogen en de leeruitkomsten ontstaat een continu leerproces binnen de organisatie en wordt het beleid van de organisatie continue verbeterd.

Uit het onderzoek kan worden geconcludeerd dat de gemeente Vlaardingen kan worden getypeerd als een lerende organisatie. De gemeenten Schiedam en Maassluis zijn nog geen lerende organisaties. Deze gemeenten kampen met leerblokkades als gevolg van de organisatie-inrichting en de organisatiecultuur. Deze blokkades hangen in grote mate samen met de inrichting van gemeenten als een traditionele hiërarchische bureaucratieën. Daarnaast vindt er onvoldoende evaluatie van het beleid plaats waardoor de leeruitkomsten in deze gemeenten niet optimaal zijn. Ook het leervermogen en de leeruitkomsten worden onvoldoende geëvalueerd waardoor er geen continu leerproces plaatsvindt.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	2
SAMENVATTING	3
1. Inleiding	7
1.1 Probleemstelling	7
1.2 Doelstelling	8
1.3 Vraagstelling	8
1.4 Deelvragen	8
1.5 Onderzoeksmethodologie	9
1.6 Maatschappelijke relevantie onderzoek	9
1.7 Wetenschappelijke relevantie onderzoek	10
1.8 Leeswijzer	10
2. Theoretisch kader	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Lerende overheid	12
2.2.1 Lerende organisatie	12
2.2.2 De lerende bureaucratie	13
2.2.3 Lerende overheid	14
2.3 Overheidsorganisatie – sturing / sturen	15
2.3.1 Traditionele bureaucratie	16
2.3.2 New Public Management	16
2.3.3 Governance	16
2.3.3 Organisatiemodellen	17
2.4 Leren	18
2.4.1 Systeemleren	18
2.4.2 Cognitief leren	19
2.4.3 Organisationeel leren	21
2.5 Leervermogen	23
2.5.1 Leerklimaat	24
2.5.2 Leerpraktijken	27
2.5.3 Leerblokkades	27
2.5.4 Uitkomsten leren	29
2.5.5 Evaluatie	30
2.6 Veranderende overheid	31

2.6.1	Veranderstrategieën.....	32
2.6.2	Organisatiecultuurverandering	33
2.6.3	Veranderen naar een lerende organisatie	33
2.7	Theoretische bril	34
3.	Onderzoeksstrategie.....	37
3.1	Inleiding	37
3.2	Operationalisatie theoretische bril.....	37
3.2.1	Indicatoren leerklimaat	37
3.2.3	Indicatoren leerpraktijken	39
3.2.4	Indicatoren leerblokkades	40
3.2.5	Indicatoren leeruitkomsten	41
3.2.6	Indicator evaluatie	42
3.2.7	Indicatoren relatie tot het bestuur en de gemeenschap.....	42
3.3	Overzicht operationalisatie conceptueel model	43
3.4	Onderzoeksstrategie.....	44
3.4.1	Vragenlijst.....	45
3.4.2	Inhoudsanalyse	46
3.4.3	Vergelijking.....	46
4.	De gemeenten Schiedam, Maassluis en Vlaardingen	46
4.1	Inleiding	47
4.2	Casus Schiedam.....	47
4.3	Casus Maassluis.....	50
4.4	Casus Vlaardingen	53
4.5	Samenwerking MVS.....	57
5.	Onderzoekresultaten empirisch onderzoek.....	58
5.1	Resultaten empirisch onderzoek Schiedam.....	58
5.1.1	Onderzoekresultaten van de gemeente Schiedam per variabele	58
5.2	Resultaten empirisch onderzoek Maassluis.....	60
5.2.1	Onderzoekresultaten gemeente Maassluis per variabele.....	61
5.3	Resultaten empirisch onderzoek Vlaardingen	63
5.3.1	Onderzoekresultaten gemeente Vlaardingen per variabele	64
Hoofdstuk 6.	Lerende overheidsorganisaties?.....	67
6.1	Inleiding	67
6.2	Gemeente Schiedam.....	67

6.2.1	Leerklimaat Schiedam.....	67
6.2.2	Leerpraktijken Schiedam	67
6.2.3	Leerblokkades Schiedam	68
6.2.4	Leeruitkomsten Schiedam.....	69
6.2.5	Evaluatie Schiedam	70
6.2.6	Schiedam: een lerende organisatie?.....	71
6.3	Gemeente Maassluis.....	71
6.3.1	Leerklimaat Maassluis	71
6.3.2	Leerpraktijken Maassluis	71
6.3.3	Leerblokkades Maassluis	72
6.3.4	Leeruitkomsten Maassluis	73
6.3.5	Evaluatie Maassluis	73
6.3.6	Maassluis: een lerende organisatie?.....	74
6.4	Gemeente Vlaardingen	74
6.4.1	Leerklimaat Vlaardingen.....	74
6.4.2	Leerpraktijken Vlaardingen.....	74
6.4.3	Leerblokkades Vlaardingen.....	75
6.4.4	Leeruitkomsten Vlaardingen.....	75
6.4.5	Evaluatie Vlaardingen.....	75
6.5.6	Vlaardingen: een lerende organisatie?.....	76
6.5	Vergelijking van de gemeenten Schiedam, Maassluis en Vlaardingen	76
6.5.1	Leervermogen van de gemeenten Schiedam, Maassluis en Vlaardingen.....	76
6.5.2	Leeruitkomsten van de drie gemeenten	77
6.5.3	Evaluatie in de drie gemeenten	78
6.5.4	Conclusies vergelijking.....	78
6.5.4	Veranderen naar een lerende organisatie	78
6.5.4	Relatie van de lerende organisatie tot het bestuur en de gemeenschap.....	79
Hoofdstuk 7.	Conclusies en Aanbevelingen.....	80
7.1	Inleiding	80
7.2	Beantwoording deelvragen	80
7.3	Conclusie.....	82
7.4	Aanbevelingen.....	82
Betrouwbaarheid & Validiteit.....		83
Literatuurlijst		85

1. Inleiding

In 1973 schreef Crozier: *“In other words, a bureaucratic organization is an organization that cannot correct its behavior by learning from its mistakes”* (Crozier, 1973: 187). In deze scriptie staat de vraag centraal of overheidsorganisaties kunnen leren en hun organisatie kunnen aanpassen en verbeteren door te leren.

Met de troonrede van 2013 zijn de begrippen participatiesamenleving en burgerkracht definitief op de bestuurlijke kaart gezet. Met de decentralisatie van het sociale domein in 2015 zijn de volgende stappen gezet naar een nieuwe verhouding tussen overheid en burger. Dit vraagt een omslag in de werkwijze van de gemeenten. Ook ontwikkelingen in de omgeving van gemeenten vragen een andere manier van handelen en samenwerken. De gemeentelijke overheid kampt met een negatief imago. Bewoners willen meer betrokken worden bij en meer invloed hebben op beleidsvorming en uitvoering. Hoe kan de gemeentelijke overheid inspelen op deze ontwikkelingen in haar omgeving en hoe kan de gemeentelijke organisatie ingericht worden om hieraan te voldoen? Overheidsbureaucratieën worden vaak gezien als logge en starre organisaties die moeite hebben flexibel in te spelen op veranderingen. Van overheidsorganisaties en hun medewerkers wordt nu gevraagd dat zij veranderen, maar kunnen zij dit en kunnen zij dit leren?

In verschillende gemeenten in Nederland wordt onder invloed van de voorgenomen decentralisaties van het sociale domein en de veranderende verhouding tussen overheid en burgers gewerkt aan het opnieuw vormgeven van de gemeentelijke organisatie. Ook de gemeente Schiedam, waar ik werkzaam ben, is in beweging. De gemeente Schiedam heeft een roerige tijd achter de rug met een in de media breed uitgemeten schandaal over de integriteit van de burgemeester en de angstcultuur binnen de organisatie. De gemeente kent een achterstand op zowel organisationeel niveau als op beleids- en uitvoeringsniveau. In 2012 is een nieuwe gemeentesecretaris aangesteld die een nieuwe koers voor de organisatie heeft uitgezet.

De gemeente Schiedam wil een slanke professionele organisatie worden op basis van regie en programmasturing. Gelijktijdig loopt een cultuurveranderingstraject. Binnen de gemeente Schiedam is ontwikkeling en opleiding van het personeel een belangrijk thema dat is gekoppeld aan de organisatieontwikkeling en cultuurverandering. Voor het eerste jaar, 2013-2014, is het centrale thema: leren. De nadruk wordt hierbij vooral gelegd op het leren ‘leren’. Uiteindelijk zou dit moeten leiden tot een organisatie die zichzelf leert, ook wel derde orde leren genoemd. Oftewel, de gemeente Schiedam wil een lerende overheidsorganisatie worden.

1.1 Probleemstelling

Er wordt een onderzoek uitgevoerd naar de lerende organisatie. Wat is precies een lerende overheidsorganisatie en hoe wordt een gemeente een lerende overheidsorganisatie? Ook wordt onderzocht of een lerende organisatie of een lerende overheidsorganisatie beter kan omgaan met de veranderingen die op haar afkomen. In verschillende gemeenten wordt bekeken hoe de gemeentelijke organisatie het beste kan worden ingericht om om te gaan met de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving. Een lerende organisatie kan een gemeente helpen

om beter te kunnen reageren op de veranderingen die op overheidsorganisaties afkomen, zoals de decentralisaties in het sociale domein.

Hiervoor wordt gekeken naar de gemeenten Maassluis, Vlaardingen en Schiedam. De gemeenten Maassluis, Vlaardingen en Schiedam (MVS) werken steeds meer samen in verschillende gemeenschappelijke regelingen.

1.2 Doelstelling

Doel van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in wat onder een lerende organisatie kan worden verstaan. Ook wordt onderzocht of de gemeenten Schiedam, Vlaardingen en Maassluis lerende organisaties zijn en wat er voor nodig is om een lerende organisatie te worden. Er wordt descriptief diagnostisch onderzoek uitgevoerd om te achterhalen wat een lerende organisatie is, welke knelpunten zich kunnen voordoen in lerende organisaties en welke factoren hierbij een rol spelen.

1.3 Vraagstelling

Zoals hierboven aangegeven, ben ik vooral geïnteresseerd of gemeentelijke overheidsorganisaties kunnen leren en of zij hierdoor beter zijn toegerust om met de veranderende omgeving om te gaan. Binnen de gemeente Schiedam wordt getracht de gemeentelijke organisatie te ontwikkelen tot een lerende organisatie. In dit onderzoek wordt nader gekeken naar de lerende overheid en de inrichting van de lerende overheidsorganisatie. De gemeente Schiedam is niet de enige gemeente in Nederland die bezig is met leren. Daarom is het ook interessant om te onderzoeken hoe andere gemeenten in Nederland omgaan met leren binnen de organisatie. Er is gekozen om organisaties van drie gemeenten, namelijk Maassluis, Vlaardingen en Schiedam, nader te onderzoeken en te vergelijken. Deze drie gemeenten werken samen in het kader van het 'Beleidskader gemeentelijke herindeling' van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

In dit onderzoek wordt nader onderzocht welke ervaringen deze drie gemeenten hebben op het gebied 'leren als organisatie'. Hieruit volgt de centrale vraagstelling voor dit onderzoek:

Gegeven de ervaringen van de gemeenten Schiedam, Vlaardingen en Maassluis op het gebied van organisationeel leren, welke knelpunten doen zich voor, met welke factoren hangen die knelpunten samen en hoe kan men die knelpunten tegemoet treden?

1.4 Deelvragen

Om de vraagstelling te kunnen beantwoorden zijn deelvragen geformuleerd. Eerst wordt in kaart gebracht wat leren en specifiek, organisationeel leren is en wat nu een lerende organisatie precies is. Dit is dan ook de eerste deelvraag:

~ *Wat is een lerende overheidsorganisatie?*

Vervolgens wordt geanalyseerd hoe de gemeenten Schiedam, Vlaardingen en Maassluis hun organisatie hebben ingericht, op welke wijze zij omgaan met het leren binnen de organisatie en of er sprake is van organisationeel leren. Hieruit volgt de deelvraag:

~ *In hoeverre is sprake van een lerende organisatie binnen de gemeenten Schiedam, Vlaardingen en Maassluis?*

Onderzocht wordt wat het leervermogen is van de gemeenten Schiedam, Vlaardingen en Maassluis en met welke factoren dit samenhangt.

~ *Door welke factoren wordt het leervermogen binnen de gemeenten Schiedam, Vlaardingen en Maassluis beïnvloed?*

Vervolgens wordt bekeken of zich knelpunten voordoen bij het leren in de drie gemeentelijke organisaties. Hieruit volgt de deelvraag:

~ *Welke knelpunten doen zich voor?*

Er wordt bepaald welke factoren, zowel positief als negatief, een rol spelen en wordt aangegeven welke oplossingsrichtingen beschikbaar zijn om deze knelpunten tegemoet te treden.

~ *Hoe kan men die knelpunten tegemoet treden?*

Zoals hiervoor al genoemd, onderzoeken verschillende gemeenten de mogelijkheid om een lerende organisatie te worden. De veronderstelling is dat een lerende organisatie beter weet om te gaan met de veranderingen die op overheidsorganisaties afkomen. Daarnaast wordt impliciet aangenomen dat een lerende gemeentelijke organisatie beter presteert en beter kan voldoen aan de wensen van haar bestuur en haar burgers. Dit is de aanleiding voor deze gemeenten om een lerende organisatie te willen worden. Hoewel dit geen onderdeel van de centrale vraagstelling is, wordt hier in het onderzoek ook nader naar gekeken.

1.5 Onderzoeksmethodologie

Zoals hiervoor aangegeven wordt een descriptief diagnostisch onderzoek uitgevoerd. Om de vraagstelling te kunnen beantwoorden, wordt literatuur- en bronnenonderzoek en een empirisch onderzoek uitgevoerd naar organisationeel leren binnen de gemeenten Schiedam, Vlaardingen en Maassluis. Van elke gemeente wordt een casusbeschrijving gemaakt waarin de organisatie van die gemeente en de ervaringen met organisationeel leren worden beschreven. Alle medewerkers van de drie gemeenten krijgen een vragenlijst toegezonden. De resultaten van het empirisch-, literatuur- en bronnenonderzoek worden vervolgens geanalyseerd om de deelvragen en de centrale vraag te beantwoorden en algemene conclusies te trekken. De analyse van de resultaten kent dus zowel een kwalitatief als kwantitatief karakter. Er worden geen hypothesen opgesteld die empirisch worden getoetst en er wordt geen empirisch-analytisch onderzoek naar causale relaties uitgevoerd. In hoofdstuk vier wordt de onderzoeksstrategie voor dit onderzoek nader uitgewerkt.

1.6 Maatschappelijke relevantie onderzoek

Meer kennis over de lerende overheidsorganisatie kan bijdragen aan het verbeteren van het beleid van de overheid. De afgelopen jaren hebben verschillende grote infrastructurele projecten zoals de Noord-Zuidlijn in Amsterdam, de problemen rondom de Fyra en meerdere mislukte

automatiseringsprojecten bij de overheid laten zien dat de overheid niet altijd in staat is om de door de samenleving gevraagde resultaten te leveren. Door verschillende onderzoeken, van projectevaluatie tot parlementaire enquête, probeert de overheid te leren en haar handelen te verbeteren.

Dit onderzoek kan meer inzicht geven in welke factoren van belang zijn om te komen tot een lerende gemeentelijke overheidsorganisatie. Daarnaast kan het onderzoek informatie leveren voor andere gemeenten in Nederland die allen te maken hebben met de nieuwe vragen vanuit de samenleving en het Rijk. De vraag hoe een gemeentelijke organisatie om kan gaan met nieuwe vragen en eisen is actueel. De decentralisaties van het sociale domein laten zien dat dit noodzakelijk en urgent is. Daarnaast kan dit onderzoek meer inzicht geven in hoe het begrip 'lerende overheid' wordt ingevuld bij gemeenten en in hoeverre dit bijdraagt aan het verbeteren van de prestaties van gemeenten.

1.7 Wetenschappelijke relevantie onderzoek

Bestuurskundig onderzoek richt zich op onderzoek van problemen in of van het openbaar bestuur en vooral op het onderzoek van beleid. Het kan dan gaan om onderzoek naar beleidstheorieën, kosten-batenanalyses of om uitkomsten van beleid. Onderzoek naar de organisatie van overheidsinstanties vindt minder vaak plaats. Overheidsorganisaties kenden lange tijd een klassieke inrichting als bureaucratie. Vanaf de jaren tachtig van de twintigste eeuw hebben veranderingen in de omgeving van publieke organisaties gevolgen gehad voor de inrichting van deze organisaties. Bestuurskundig onderzoek naar de veranderingen van deze omgeving richt zich vaak op de veranderingen in het beleid, zoals hervormingen van de verzorgingsstaat, maar niet op de veranderingen in de publieke organisaties (Steijn, Groeneveld, 2009:60-61; Van der Voet, 2013: 20; Van Thiel, 2010: 9-17).

Dit onderzoek kan een bijdrage leveren aan de kennis over het concept van de lerende organisatie toegepast in overheidsorganisaties. Daarnaast kan dit onderzoek inzicht geven in hoe overheidsorganisaties omgaan met het leren binnen de organisatie. Door het toepassen van een veranderkundig perspectief kan ook worden gekeken hoe publieke organisaties kunnen worden ingericht als lerende organisatie. Wat betekent de omvorming van een klassiek ingerichte bureaucratie tot een lerende organisatie voor die overheidsorganisatie?

1.8 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt het theoretisch kader voor dit onderzoek beschreven. Aan de hand van een literatuuronderzoek zijn bestaande theorieën verzameld die benodigd zijn om de centrale vragen en deelvragen van dit onderzoek te beantwoorden. Hoofdstuk twee wordt afgesloten met een conceptueel model voor dit onderzoek. Het conceptueel model kan worden gezien als de theoretische bril die wordt opgezet om het onderzoek uit te voeren. In hoofdstuk drie worden de in het conceptueel model genoemde variabelen voor het onderzoek geoperationaliseerd. Door operationalisatie van de variabelen worden deze meetbaar gemaakt. Vervolgens wordt de onderzoeksstrategie voor het onderzoek weergegeven. In hoofdstuk vier worden de organisaties van de gemeenten Schiedam, Vlaardingen en Maassluis beschreven. De resultaten van het

onderzoek worden weergegeven in hoofdstuk vijf. In hoofdstuk zes worden alle onderzoeksgegevens geanalyseerd aan de hand van het opgestelde conceptuele model. Deze scriptie wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

2. Theoretisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader voor het onderzoek geschetst. De ontzuiling, individualisering, globalisering, de opkomst van informatietechnologie en het toegenomen opleidingsniveau hebben de Nederlandse samenleving de afgelopen jaren veranderd. De opkomst van de politieke partij LPF van Pim Fortuyn heeft duidelijk gemaakt dat er onbehagen is bij burgers over de wijze waarop de overheid maatschappelijke problemen aanpakt. Er is een roep om daadkracht van de overheid. Niet alleen burgers uiten hun onvrede over de overheidsbureaucratie, ook de regering laat zich negatief hierover uit (Hupe, 2007: p. 43-48, WRR, 2006: p. 9; 19-20).

Vanaf de jaren '80 zijn vele hervormingen en nieuwe instrumenten ingezet om de verzorgingsstaat om te vormen. In de eerste troonrede van Koning Willem-Alexander is het einde van de verzorgingsstaat en de start van de participatiesamenleving benoemd (Troonrede-2013). Burgerparticipatie, doe-het-zelf-democratie en sociaal ondernemen zijn de nieuwe trendwoorden. Van overheidsorganisaties wordt verwacht dat zij lerende organisaties zijn, die inspelen op de behoeften van de burgers en de gewijzigde context van de overheid (Bovens, 't Hart, van Twist, 2012: 28-29).

2.2 Lerende overheid

2.2.1 Lerende organisatie

In dit onderzoek staat de vraag centraal of een overheidsorganisatie kan leren oftewel een lerende overheidsorganisatie kan worden. Wat is nu een lerende (overheids)organisatie?

De lerende organisatie is door Senge in 1990 op de kaart gezet (Senge, 1990). Voor Senge is de lerende organisatie een organisatie waarin mensen gezamenlijk leren hoe te leren. De lerende organisatie vergroot haar capaciteit door een collectieve ambitie en nieuwe patronen van denken en doen. Leren door organisaties is mogelijk, omdat mensen intrinsiek gemotiveerd zijn om te leren. De lerende organisatie van Senge kent vijf dimensies, namelijk systeemdenken, persoonlijk leiderschap, mentale modellen, gezamenlijke visievorming en teamleren (Senge, 2006: 3-12).

Er is vooral veel onderzoek gedaan naar lerende organisaties in het bedrijfsleven en minder naar de lerende overheid. Meerdere definities worden gehanteerd (zie tabel 1). Organisaties leren als haar leden leren, maar individueel leren garandeert niet dat de organisatie als geheel leert (Senge, 2006: 129). Een lerende organisatie kan gedefinieerd worden als een organisatie die het leren van haar leden faciliteert en zichzelf continue transformeert (Tynjala, 2007: 136). Lerende organisaties verbinden de organisatie met de omgeving, stimuleren discussie, samenwerking en leren van teams. Daarnaast ontwikkelen zij samen met hun medewerkers een collectieve visie en een systeem voor het opnemen en delen van kennis in de organisatie. Lerende organisaties creëren ook continue mogelijkheden om te leren (Kirby, et. al., 2003). Dit sluit aan bij de definitie van Swieringa en Wierdsma (2007: 48-51) dat lerende organisaties in essentie organisaties zijn die niet alleen in staat zijn om te leren, maar ook om te leren leren. Met leren leren wordt bedoeld dat

men zelfkennis heeft, weet welke leerbehoefte er is en met welk doel men leert (De Folter, 2009: 32).

Definitie lerende organisaties	Bron/ gebruik door
A learning organization engages everyone in the exploration, exploitation, and transfer of knowledge, increasing the collective learning throughout the organization and the capacity to create its future.	James (2003)
A learning organization is an organization skilled at creating, acquiring and transferring knowledge and at modifying its behavior to reflect new knowledge.	Garvin (1993) Goh, Richards (1997)
Learning organizations are 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 aspirations are set free and where people are continually learning how to learn together.	Senge (1990)
Een lerende organisatie is een organisatie die er bewust op gericht is om het leren en het leervermogen van individuen, groepen en de organisatie als geheel te bevorderen en op zodanige wijze met elkaar te verbinden, dat er continue verandering optreedt op alle drie niveaus in de richting van gewenste output van de organisatie	Bolhuis en Simons (1999)
Een organisatie die als bewust beleid voert, haar lerend vermogen op alle niveaus en op continu basis te vergroten ter verbetering van haar effectiviteit, efficiëntie, flexibiliteit en creativiteit.	Goossens (1992)
Er is sprake van een lerende organisatie wanneer binnen die organisatie leren aan de orde van de dag is en dat leren gericht is op het beter bereiken van het doel of ideaal van die organisatie.	Weggeman (2000)
De lerende organisatie is een metafoor voor verandering, vernieuwingszin en het nemen van risico's	Melker (1999)

Tabel 1: definitie lerende organisaties

In een continue veranderende omgeving is het voor organisaties van groot belang dat zij zich kunnen aanpassen en leren (Hetland et.al, 2011). In de verschillende definities van de lerende organisatie is telkens een aantal onderdelen terug te vinden. Het gaat om leren of innoveren met als doel verbetering of zelfs transformatie van (het gedrag) van de organisatie (Van der Knaap, 1997: 51-52). Maar geldt dit ook voor een lerende overheid? Hieronder wordt nader op de lerende overheid ingegaan.

2.2.2 De lerende bureaucratie

Kunnen overheden leren of zijn de belemmeringen om te leren bij overheidsbureaucratieën groter dan bij andere organisaties? De bureaucratie is niet meer dan een organisatievorm, maar wel een organisatievorm waarvan de structuur zich kenmerkt door een hiërarchische opbouw en een vergaande specialisatie. In bureaucratische organisaties ligt de nadruk op regels en procedures, zorgvuldigheid, consistentie en voorspelbaarheid. Hierdoor ontwikkelen ambtenaren sterke en pragmatische routines in hun werk. Zij worden geacht voorspelbaar en procedureel gedrag te vertonen. Risico's worden niet of zo min mogelijk genomen. Het besluitvormingsproces is daarom vaak gecentraliseerd. De bureaucratische organisatiestructuur leidt er toe dat veranderingen bij overheidsorganisaties moeilijk te implementeren zijn (Bovens, 't Hart, van Twist, 2012: 180-181; Van Buuren, Edelenbos, 2013; Van der Voet, 2013, 40-41).

Hoe verhoudt dit zich tot een lerende organisatie, waarin openheid, experimenten en transformatie centraal staan? Hier wordt een spanningsveld zichtbaar. Los van de vraag of bureaucratieën kunnen leren, is het nog de vraag of een continue lerende overheidsorganisatie wenselijk is.

De overheid wordt steeds meer geconfronteerd met ‘wicked problems’, complexe maatschappelijke problemen waar kennis over de mogelijke oorzaken, oplossingen en effecten ontbreekt en die door de overheid alleen niet opgelost kunnen worden. Een van de manieren waarop de overheid beter problemen zou kunnen oplossen, wordt gezocht in het idee van de lerende overheid. (Bekkers, 2007: 127-128; USBO, 2013)

Van een overheid wordt verwacht dat zij een ‘goed openbaar bestuur’ voert. Deze beginselen zijn vastgelegd op verschillende plekken. Zo heeft de Verenigde Naties een model van ‘*Good Governance*’ ontwikkeld waarin acht criteria voor de beoordeling van de kwaliteit van het openbaar bestuur zijn benoemd. Een openbaar bestuur is ‘goed’ als het rechtszeker, consensusgericht, participatief, vraaggericht, effectief en efficiënt, publiek verantwoord, transparant, onpartijdig en open is. Dit model is overgenomen door de Algemene Rekenkamer (Bovens, ’t Hart, van Twist, 2012: 24-25).

Het verwerken van informatie wordt vaak gezien als een van de kernactiviteiten of zelfs de kernactiviteit van het openbaar bestuur (Bekkers, 1993, Taylor, 1998). De bureaucratie als beleidsinstrument dient immers te weten wat er in de samenleving speelt (Jolly, 2003: 5-6). De institutionele en organisationele context van overheidsbureaucratieën lijken het lerend vermogen echter negatief te beïnvloeden.

Er valt wel iets te relativiseren ten aanzien van de wenselijkheid om te leren. Ten eerste is het de vraag of voortdurend en altijd leren goed is, er moet immers ook gewerkt worden. Daarnaast heeft georganiseerd handelen baat bij routines, regels en rituelen die voor een stabilisering van sociaal gedrag in de organisatie zorgen. Daarom zou er een balans moeten zijn tussen het dagelijkse reguliere werk en het leren. Daarnaast is het de vraag of meer leren leidt tot betere prestaties van de organisaties. Vooral in overheidsorganisaties is de vraag wat precies effectief en legitiem is, sterk onderhevig aan interpretaties en daarom per definitie omstreden (Noordergraaf in WRR, 2006B, 185-203).

Desondanks wordt door zowel de overheid als de samenleving van de overheid wel verwacht dat zij leert en dat zij haar prestaties verbetert. Immers, het uiteindelijke succes van het openbaar bestuur wordt afgemeten aan de mate waarin de vooraf geformuleerde doelstellingen ook daadwerkelijk worden behaald. Wil een overheid succesvol zijn, dan zal zij moeten leren om op een juiste wijze doelstellingen te formuleren en ook leren om deze te behalen. Om te bepalen of er sprake is van succes is er een evaluatie nodig, wat ook weer een leermoment is (Bovens, ’t Hart, van Twist, 2012: 28-29).

2.2.3 Lerende overheid

Van der Knaap definieert de lerende overheid als een overheid die voortdurend en met enig succes streeft naar verbetering van beleid: “Een lerende overheid streeft intelligent beleid na,

beleid dat erop gericht is om maatschappelijke ontwikkelingen op doordachte en evenwichtige wijze in de door de samenleving gewenste richting te beïnvloeden” (Van der Knaap, 1997: XVII).

Beleid is een veelomvattende term, waarbij zowel wordt gedacht aan een specifieke richtlijn of beleidsplan voor een bepaald onderwerp tot alle voornemens, keuzes en acties van het openbaar bestuur gericht op sturing van een maatschappelijke ontwikkeling. Hier wordt met de term beleid bedoeld: al het handelen van het openbaar bestuur gericht op sturing van maatschappelijke ontwikkelingen (Bovens, 't Hart, Van Twist, 2012: 69-70; Hoogerwerf, Herweijer, 2008; 17-22).

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) stelt dat “een lerende overheid onderkent dat zij voor ongetemde problemen afhankelijk is van de inbreng van tal van maatschappelijke actoren”(WRR, 2006A: 12). Volgens de WRR is een lerende overheid “een overheid die van de inhoudelijke inbreng van haar ambtenaren en maatschappelijke actoren adequaat gebruik weet te maken. Een overheid die zich realiseert dat spreiding van verantwoordelijkheden en het delen van kennis en inzichten wezenlijke voorwaarden zijn voor effectieve en legitieme vormen van beleidsvoering. Meer dan als een doeltreffende besluitvormingsmachine, moet de politiek-bestuurlijke praktijk worden gezien als een rijk ecosysteem, waarvan de vitaliteit en variëteit zou moeten worden gekoesterd als belangrijkste bron van slimme oplossingen voor ingewikkelde problemen.”(WRR, 2006B).

Ook de *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) heeft de lerende overheid gedefinieerd als “.. a government continuously learning from its successes and failures, capable of constantly reforming it’s structure, processes and policies to reflect new knowledge and insight...” (OECD, 2001: 22).

Definities lerende overheid	Bron/ gebruik door
Een lerende overheid is een overheid die voortdurend en met enig succes streeft naar verbetering van beleid.	Van der Knaap (1997)
Een ‘lerende overheid’ is een overheid die selecteert uit maatschappelijke variatie en daarbij telkens oog houdt voor de ingewikkelde afweging van beleidsvragen en democratische waarden.	Van Gunsteren, (2006)
Een democratische ‘lerende overheid’ zal een balans moeten vinden tussen enerzijds de eis dat haar beleid tegenover burgers verantwoord en gelegitimeerd moet worden, terwijl anderzijds de tijd en de ruimte genomen moeten worden om te innoveren en op een redelijke en intelligente manier ‘ongetemde’ problemen politiek te domesticeren en het hoofd te bieden.	WRR (2006)

Tabel 2. Definities van de lerende overheid

In de definities van de lerende overheid komt terug dat het vooral gaat om het beleid van de overheid dat moet worden verbeterd. De overheid moet sturen op het verbeteren van haar beleid. Maar hoe stuurt een overheid?

2.3 Overheidsorganisatie – sturing / sturen

Sturing kan worden omschreven als de (doel)gerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context (In 't Veld, 1989: 18). Sturing in de publieke sector is mogelijk op een verticale of een horizontale wijze. In de verticale traditie wordt uitgegaan van het primaat van de politiek.

Uitgangspunt is het idee dat de samenleving maakbaar is en dat sturing vanuit een centraal punt mogelijk is. Er is sprake van een formele keten van delegatie en verantwoording. De ideale overheidsorganisatie is een geoliede machine (Bekkers, 2007: 95-99, WRR, 2006: 55-56). In de horizontale traditie draait het om zelfbestuur en is publieke deliberatie en een systeem van ‘*checks and balances*’ vereist (WRR, 2006: p. 55-56).

In Nederland zijn beide tradities aanwezig in het openbaar bestuur. De traditionele bureaucratie van Max Weber (1881-1961) is nog steeds terug te vinden in vele overheidsorganisaties. Gelijkzeitig zijn ook andere sturingsfilosofieën te zien, zoals het New Public Management en Governance (WRR, 2006: 59, De Wit, 2000: 36-37; Pollitt, Bouckaert, 2004, Koppenjan, Klijn, 2004). In deze paragraaf worden de verschillende sturingsvormen binnen de overheid nader beschreven.

2.3.1 Traditionele bureaucratie

Bij paragraaf 2.2.2 *De lerende bureaucratie* kwam de organisatievorm van de bureaucratie al kort aan bod. De socioloog Weber heeft onderzoek gedaan naar organisatievormen bij zowel commerciële bedrijven als bij de overheid. Naar aanleiding hiervan heeft hij een ideaaltype van de bureaucratie opgesteld. Basis voor de bureaucratie zijn rationeel-legale gezagsverhoudingen. Hoe de staat zich gedraagt, is vastgelegd in wet- en regelgeving. Belangrijk kenmerk van de bureaucratie is dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Als gevolg hiervan zijn taken binnen een bureaucratie uitvoerig vastgelegd in procedures en routines. De bureaucratische organisatie is een gecentraliseerde en hiërarchische organisatie.

De Weberiaanse traditie sluit naadloos aan bij de verticale traditie van politiek. Mede hierdoor is de traditionele bureaucratie lange tijd dé organisatievorm van overheidsorganisaties geweest. De veranderingen in de omgeving van publieke organisaties hebben gevolgen gehad voor de inrichting van publieke organisaties (Hupe, 2007: 67-70; Wilson, 1989: p. 334-335, Bekkers, 2007: 244-246, Steijn, Groeneveld, 2009; 60-61).

2.3.2 New Public Management

Naast de traditionele bureaucratie is ook New Public Management terug te vinden in overheidsorganisaties. New Public Management (NPM) is een sturingsfilosofie die vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw sterk in opkomst is. NPM kan worden geplaatst in de verticale traditie van sturing. In NPM ligt een nadruk op een bedrijfsmatige manier van werken en op het meten (en delen) van de prestaties van de overheid. De burger wordt gezien als een klant (Hood, 1991). Onderliggend idee bij NPM is dat de mensen binnen een overheidsorganisatie opportunistisch handelen (WRR, 2006: 43).

2.3.3 Governance

Governance is te plaatsen in de horizontale traditie van sturing. Governance verwijst naar de verschuiving van overheid naar markt of samenleving én naar het ontstaan van nieuwe arrangementen, zoals publiekprivate samenwerking. In de governance benadering wordt geaccepteerd dat de overheid niet in staat is om vanuit een centraal punt te sturen en neemt zij meer afstand. Uitgangspunt is dat overheid, markt en samenleving van elkaar afhankelijk zijn om hun doelen te behalen (Bekkers, 2007: 210-211, Koppenjan, Klijn, 2004: 2-12).

Organisaties kunnen op verschillende manieren worden ingericht om hun doelen te bereiken. De sturingsvraag van de overheid roept echter wel de vraag op of overheidsorganisaties wel een eigen strategie kunnen volgen of dat deze bepaald wordt door de politiek. Hier wordt er vanuit gegaan dat overheidsorganisaties wel degelijk zelf hun organisatie kunnen inrichten, een strategie kunnen bepalen en geconfronteerd worden met strategische problemen (De Wit, 2000: 33-35).

2.3.3 Organisatiemodellen

Over de inrichting en management van organisaties is enorm veel geschreven, variërend van populaire managementboeken, waarvan stapels te vinden zijn bij kiosken op vliegvelden tot diepgravend wetenschappelijk onderzoek (Rainey, 1991). Er zijn verschillende theorieën over organisatie en organisatiemodellen. Deze worden vaak bepaald door de vraag: ‘wat is nu een organisatie?’ Binnen de organisatiekunde worden organisaties gezien als een ding, een vaststaande entiteit, of als een dynamisch proces, continue in beweging (Van der Voet, 2013: 26-28). Een aantal organisatiemodellen wordt hier nader bekeken.

Contingentiebenadering

Vanaf de jaren zestig van de twintigste eeuw komt de contingentiebenadering op die nadruk legt op de invloed van de omgeving op een organisatie. Mintzberg (1979) komt met een nieuw model waarin de dynamiek en de complexiteit van de omgeving bepalen welk organisatietype het beste functioneert. Het organisatietype ‘machinebureaucratie’ werkt het beste in stabiele en eenvoudige omgeving. Juist voor publieke organisaties geldt dat de veranderingen in de omgeving steeds dynamischer en complexer zijn geworden, waardoor de machinebureaucratie minder goed functioneert en steeds meer andere organisatietypen of mengvormen van organisatietypen te zien zijn in publieke organisaties (Steijn, Groeneveld, 2009: 60-69).

Systeemleer

In de systeemleer wordt een organisatie gezien als een systeem van activiteiten en patronen en wordt gekeken naar dit onderliggende systeem. Onderliggende systemen in organisaties zijn vaak lastig te herkennen, omdat zij worden gevoed door onderliggende assumpties of veronderstellingen. Dit systeem kan worden gezien als proces dat verandert door input en feedback. Systeemdenken is geen lineaire vorm van denken, maar denken in processen. Feedback is binnen het systeemdenken niet een goede of slechte evaluatie, het is een breder begrip dat zegt dat feedback zowel de oorzaak als het gevolg beïnvloedt. Feedback kan zowel processen versnellen als stabiliseren. Feedback kan direct of vertraagd zijn, sterke ingrepen kunnen een verstrend effect hebben en leiden tot vertraging. In het systeemdenken wordt er vanuit gegaan dat voor een goed werkende (overheids)organisatie de werkprocessen van de organisatie vanuit de vraag moet worden herontworpen. Dit betekent ook dat de organisatie zich continue moet aanpassen aan de omgevingseisen. De verantwoordelijkheid moet zo laag mogelijk in de organisatie worden gelegd met ruimte voor de uitvoerende professionals. Er is aandacht voor het leren van fouten en klachten door management en professionals samen en voor het sturen op intrinsieke motivatie (Senge, 2006: 68-112; Gerritsen, 2011: 168-170; De Folter, 2009: 35).

Alle bovengenoemde veranderingen, de toenemende globalisering, wijzigingen van de industriële samenleving naar toenemende zakelijke dienstverlening, toenemende concurrentie in het bedrijfsleven, grotere eisen aan personeel en hun vaardigheden, zorgen dat het leren van de

medewerkers en leren van de organisatie steeds meer op de kaart is komen te staan. “Een leven lang leren” in plaats van alleen leren op school. Leren stopt niet nadat een formele opleiding is afgerond (de Folter, 2009; Kirby et. al., 2003). Maar wat is leren nu precies?

2.4 Leren

Volgens de ‘Dikke van Dale’ is leren vaardigheid in iets (laten) krijgen, in het geheugen opnemen of zich kennis of vaardigheid proberen eigen te maken. Leren wordt vaak geassocieerd met een formele opleidingssituatie.

In de vele literatuur vanuit de psychologie, sociologie, bestuurskunde en organisatiekunde worden verschillende vormen van leren benoemd. Er wordt gesproken over systeemleren, cybernetisch leren, cognitief leren, beleidsleren, strategisch leren, intuïtief en creatief leren, etc. etc. Daarnaast kan er op verschillende niveaus geleerd worden, op individueel, team, organisatie of collectief niveau. Ook wordt er een onderscheid gemaakt tussen expliciet en impliciet leren. Naast verschillende vormen van leren, zijn er leerprocessen, leervoorkeuren en leerstijlen. Leren hoeft daarnaast niet per se in een opleidingssituatie plaats te vinden, het kan ook op de werkvloer of in contact met anderen. Kortom, leren is een meervoudig gelaagd begrip dat voor verschillende mensen een verschillende betekenis heeft (Bekkers, 2007: 330-331; Koppenjan, Klijn, 2004, 127-129; Ruijters, Simons, 2004).

De term ‘leren’ wordt net als de ‘lerende organisatie’ op vele manieren gedefinieerd. Bekkers definieert leren als een proces waarbij actoren hun handelingen trachten te verbeteren op grond van kennis, ervaring en inzicht (Bekkers, 2007: 330-331). Leren kan ook worden gezien als een proces waarin onbewust of bewust betere informatie inzichten, dan wel vaardigheden worden verkregen (Jolly, 2003; 16-20). Kennis is zowel de input om te leren als het resultaat van het leren (De Folter, 2009: 27-28).

Er kunnen drie hoofdbenaderingen van leren en leren in organisaties worden onderscheiden, namelijk systeemleren, cognitief leren en organisationeel leren.

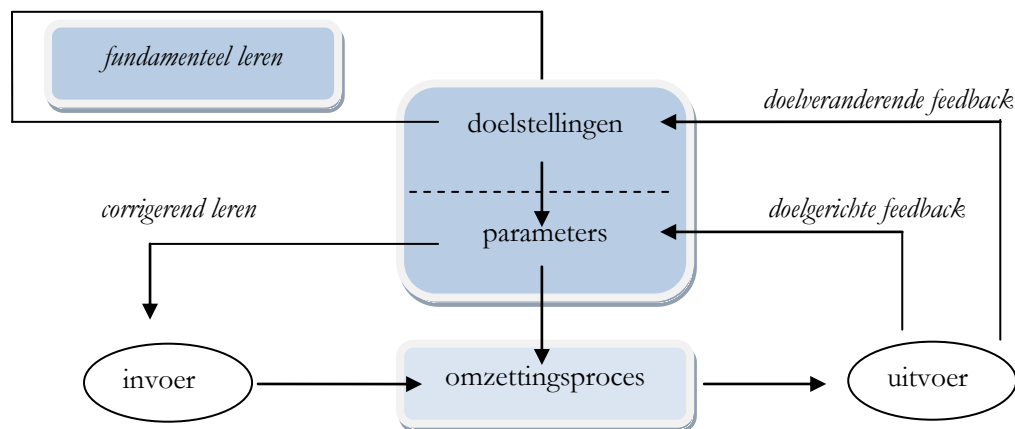
2.4.1 Systeemleren

De systeemleer, ook wel de cybernetische benadering genoemd, is een sterk rationele benadering. Het leerproces wordt uitgezet door het zogenoemde besturende orgaan dat door middel van een feedbackmechanisme in de gaten houdt wat de bijdrage van de uitvoerende organisaties is aan de beoogde resultaten van een beleidsprogramma (in termen van output als outcomes), oftewel meten is weten. Gebrekkig leren wordt dan vaak gezien als het gevolg van problemen die zich voordoen in de overdracht van de informatie van een zender naar een ontvanger. Er ontstaat ruis bijvoorbeeld doordat zender en ontvanger andere begripsdefinities hanteren (Bekkers, 2007: 334-336; Jolly, 2003: 5-6; Van der Knaap, 1997: 54-58).

Binnen de cybernetische benadering worden doorgaans twee leerniveaus onderscheiden die samenhangen met de terugkoppelingsslus die moet worden gemaakt door (Van der Knaap, 1997: 54-58):

~ Single loop learning: vergelijking resultaten en doelstellingen, output en outcomes

- ~ Double loop learning: richt zich op de aanpassing van de normen die worden gehanteerd of op de veronderstellingen achter het beleid



Figuur 1. Model voor cybernetisch leren (Van der Knaap, 1997: 58)

Dit model komt voort uit het systeemdenken of de systeemleer van Easton welke wij ook eerder zagen bij het denken over de inrichting van de organisatie (Van der Knaap, 1997: 54-58).

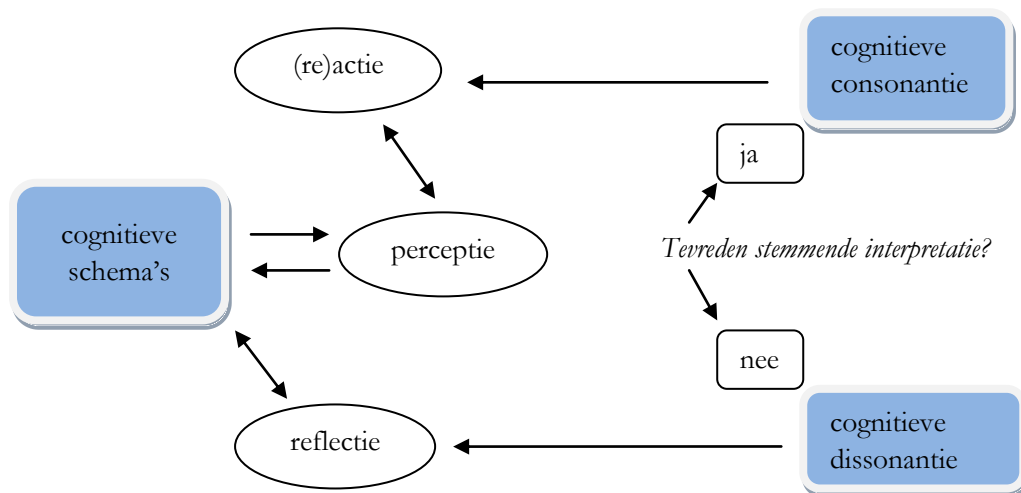
Binnen dit model past ook het leren of veranderingen van de 1^e, 2^e en 3^e orde. Leren of veranderingen van *de eerste orde* zijn vooral gericht op het verbeteren van de inzet van de instrumenten van beleid. De instrumenten zelf en de doelstellingen van het beleid staan niet ter discussie. Bij leren of veranderingen van de eerste orde gaat het bijvoorbeeld het vergroten van het budget, of het inzetten van meer mensen (Hall, 1993; Bekkers, 2007: 331-332, Gerritsen, 2011: 207-209).

Leren of veranderingen van *de tweede orde* richten zich met name op het veranderen van de instrumenten, zonder dat de doelstellingen van het beleid en de prioriteiten die zijn gesteld ter discussie worden gesteld. Bijvoorbeeld door nieuwe, andere of extra instrumenten in zetten, zoals voorlichting (Hall, 1993 Bekkers, 2007: 331-332, Gerritsen, 2011: 207-209).

Leren of veranderingen van *de derde orde* stellen de doelstellingen van het beleid ter discussie en de veronderstellingen die hieraan ten grondslag liggen. Er wordt een beroep gedaan op andere kennis en inzichten, er is dan sprake van een paradigmawisseling, waaraan een strijd tussen ideeën en vaak ook macht ten grondslag ligt (Hall, 1993, Bekkers, 2007: 331-332, Gerritsen, 2011: 207-209). Deze laatste verandering lijkt een overlap te maken met het model van het cognitief leren.

2.4.2 Cognitief leren

In onderstaand model wordt aangegeven wat cognitief leren inhoudt.



Figuur 2. Model cognitief leren (Van der Knaap, 1997: 61)

Cognitief leren kan worden gedefinieerd als de toename van kennis en inzicht over de aard, oorzaken en effecten van een probleem, de mogelijke oplossingen en de gevolgen daarvan (Koppenjan, Klijn, 2004: 125-126). Het cognitief leren kan ook worden gezien als de uitdrukking van gemeenschappelijke beeldvorming over hoe de werkelijkheid in elkaar steekt. Hierdoor wordt leren een sociale activiteit. Belangrijk hierbij zijn de *'frames'* of cognitieve schema's die gezamenlijk worden gevormd. Door het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal of gemeenschappelijk referentiekader worden de betekenissen die actoren aan een bepaald fenomeen geven met elkaar verbonden, zodat een gedeelde betekenis ontstaat (Bekkers, 2007: 334-336; Jolly, 2003: 5-6; Van der Knaap, 1997: 27, 58-63)

Er worden twee cognitieve leereffecten onderscheiden (Koppenjan & Klijn, 2004: 125-126)

1. Gezamenlijke beeldvorming is bereikt wanneer betere inzichten over de aard van het probleem en de gevolgen van de oplossingen naar boven zijn gekomen als gevolg van interactie en (wetenschappelijk) onderzoek en partijen overeenstemming hebben.
2. Bij goal intertwinement is het cognitieve leereffect zichtbaar in de verrijkte, innovatieve oplossing die de doelen van actoren vervlecht en de kosten en negatieve bij-effecten compenseert of reduceert.

Kritiek op cognitief leren:

Het sociaal-constructivistisch perspectief van cognitief leren roept ook nieuwe vragen op. Deze kunnen worden samengevat in Meno's paradox: *"to seek new knowledge and recognize that you have found it, you must have somehow already known it"* (Plato 1956). Gezamenlijke beeldvorming en nieuwe werkelijkheidsconstructies zijn alleen mogelijk als deze in belangrijke mate aansluiten bij het referentiekader van de actor. Als de informatie of percepties niet herkend worden of als sprake is van cognitieve dissonantie, is het de vraag of nieuwe kennis wordt opgenomen (Jolly, 2003: 25-26).

Bij cognitief leren vindt leren plaats in interactie met anderen en de leerprocessen zijn sociale, contextgebonden en dus per definitie lokaal en situationeel bepaalde processen. Daarom ligt deze vorm van leren dicht tegen het organisationeel leren. Het individu of de organisatie leert van interactie of communicatie met zijn sociale context (Van der Knaap, 1997: 63-67).

2.4.3 Organisationeel leren

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is leren op de werkvloer steeds belangrijker geworden, vooral als gevolg van de ontwikkelingen op het gebied van informatietechnologie en veranderingen van werk en organisaties (Tynjala, 2007: 131-132). Argyris & Schön hebben organisationeel leren als eerste op de kaart gezet met hun *Organizational Learning: A theory of action perspective* (1978). Zij definiëren organisationeel leren als het creëren van de voorwaarden waaronder een organisatie zich kan aanpassen aan de veranderende omstandigheden (Argyris, Schön, 1978: 29). De benadering van Argyris&Schön bouwt voort op het systeemdenken van Easton en het idee van cognitief leren (Jolly, 2003: 31-33).

Senge (2006) heeft het over teamleren, wat vergelijkbaar is met het idee van organisationeel leren. Hij onderscheidt hierin drie dimensies: de noodzaak om over complexe issues na te denken, de noodzaak om innovatieve gecoördineerde actie te ondernemen en kennisdeling met andere teams. In het teamleren is dialoog, reflectie en onderzoek van belang. Conflicten zijn productief in teams die het teamleren onder de knie hebben, want ze leiden tot betere gezamenlijke beeldvorming en visie en missievorming. Om gezamenlijk te kunnen leren is ook een gezamenlijke taal nodig (Senge, 2006: 219-233; 251).

Inmiddels is er veel onderzoek gedaan naar organisationeel leren en worden er dan ook verschillende definities gebruikt (zie tabel 2). Hall (1993) definieert organisationeel leren als “een proces waarin een (een set) organisatie(s) probeert haar handelingen te verbeteren door nieuwe kennis, inzichten en ervaringen te verkrijgen”. Organisationeel leren kan ook worden gezien als een dynamisch proces waarin kennis beweegt langs diverse niveaus van actie, van individu naar groep naar organisatieniveau en terug, totdat een collectieve kennis ontstaat die is opgeslagen in het organisatiegeheugen (Jerez-Gomes, et. al., 2005). Jolly (2003) definieert organisationeel leren als het verkrijgen van informatie, inzicht dan wel vaardigheden door (groepen) leden van een organisatie, waarvan zij (eventueel achteraf) menen dat deze bijdragen aan het functioneren van de organisatie. Een aanname die hieruit voortvloeit, is dat een organisatie eveneens leert als niet alle (groepen) leden leren en dat organisaties meer leren als meer van hun onderdelen leren (Jolly, 2003: 23-24).

Definities organisationeel leren	Bron/ gebruikt door
Organizational learning is a process by which knowledge about action outcome relationships between the organization and the environment is developed.	Daft and Weick (1984)
Organizational learning means the process of improving actions through better knowledge and understanding.	Fiol and Lyles (1985)
Organizational learning is a dynamic process that involves moving between different levels of action, going from the individual to the group level, from there to the organizational level, and vice versa.	Huber (1991)
Organizational learning develop organizational capabilities to take effective actions.	Kim (1993)
Organizational learning is the capacity (or processes) within an organization to maintain or improve performance based on experience.	DiBella et al. (1996)
Organizational learning as the capability of an organization to process knowledge, in other words, to create, acquire, transfer, and integrate knowledge, and to modify its behavior to reflect the new cognitive situation, with a view to improving its performance.	Jerez-Gomez et al. (2005)

Organizational learning, generally defined as the process by which organizations learn and organizational learning capability, considered as the organizational and managerial characteristics that facilitate the organizational learning process or allow an organization to learn.	Chiva and Alegre (2007)
Organizational learning refers to the capacity or processes within a firm enabling the acquisition of, access to and revision of organizational memory, thereby providing directions for organizational action.	Lin (2008)

Tabel 3. Definities organisationeel leren

Ondanks veel onderzoek is nog geen uniforme definitie geformuleerd voor organisationeel leren. Dit hangt mogelijk samen met het gebrek aan empirisch onderzoek naar organisationeel leren. In dit onderzoek wordt uitgegaan van de volgende definitie: ‘Organisationeel leren is een proces waarin een organisatie probeert haar handelingen en organisatie te verbeteren door nieuwe kennis, inzichten en ervaringen te verkrijgen’.

Er lijkt wel algemene overeenstemming te zijn dat organisationeel leren meerdere dimensies kent. Senge (1990) gaat uit van vijf dimensies: systeemdenken, persoonlijk leiderschap, ‘mental models’, een gedeelde visie en teamleren. In onderstaande tabel staan de meest gebruikte modellen en hun dimensies die in de literatuur over organisationeel leren voorkomen.

Modellen van organisationeel leervermogen en hun dimensies	Bron/gebruikt door
<ol style="list-style-type: none"> 1. Managerial commitment 2. Systems orientation 3. Knowledge acquisition 4. Knowledge dissemination 	Lin (2008)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Learning and information sharing 2. Vision and strategy 3. Rewards and recognition 4. Benchmarking 5. Training 6. Company performance 	Abu Khadra and Rawabdeh (2006)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Managerial commitment 2. Systems perspective 3. Openness and experimentation 4. Knowledge transfer and integration 	Jerez-Gomez et al. (2005)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Experimentation 2. Risk taking 3. Interaction with the external environment 4. Dialogue 5. Participative decision making 	Chiva and Delorme (2004)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Clarity of mission and vision 2. Leadership commitment and empowerment 3. Experimentation and rewards 4. Effective transfer of knowledge 5. Teamwork and group problem solving 	Goh (2003)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Information gathering practices in the internal and external environment 2. Awareness of performance gaps to motivate learning 3. Effort spent on measuring key factors that determine needs for and outcomes of learning 4. Support for experimentation 5. Climate of openness 6. Continuous education 	Nevis et al. (1995)

<ul style="list-style-type: none"> 7. Variety of methods, procedures and systems that allows adaptation 8. Multiple advocates at all levels to advance new ideas 9. Involved leadership 10. Interdependence of organizational units which leads to widespread accountability 	
<ul style="list-style-type: none"> 1. Problem-solving 2. Experimentation 3. Learning from experiences and history 4. Learning from best practices of others 5. Efficient transferring of knowledge and skills within the organization 	Garvin (1993)
<ul style="list-style-type: none"> 1. Learning culture 2. Openness 3. Freedom to experience 4. Commitment to learning 5. Closeness in planning and action 6. Capture of lessons learned 7. Mutual trust 8. Coordination of activities 	Galer and Van der Heijden (1992)
<ul style="list-style-type: none"> 1. managerial commitment 2. systems perspective 3. openness and experimentation 4. transfer en integration 	Jerez-Gomes, et.al. (2005)
<ul style="list-style-type: none"> 1. continuous learning 2. dialogue and inquiry 3. team learning 4. embedded systems for learning and sharing 5. empowering people towards collective vision 6. systems to connect the organization to its environment 7. strategic leadership for learning 	Watkins, Dirani (2013)

Tabel 4 Modellen van organisationeel leervermogen en hun dimensies.

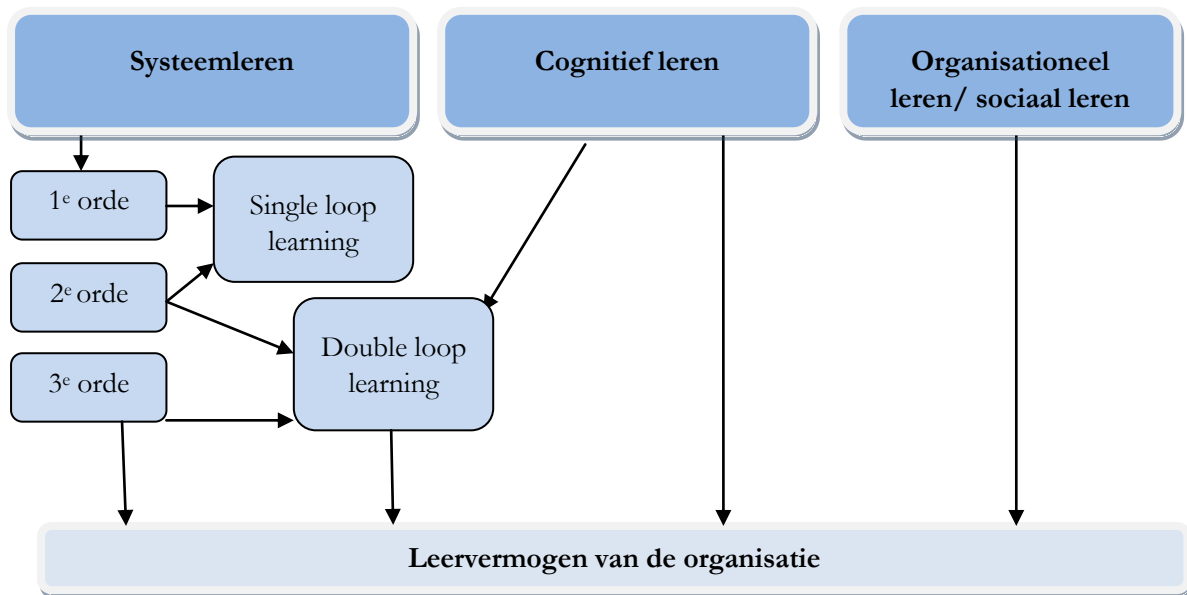
2.5 Leervermogen

De hiervoor beschreven benaderingen van leren, systeempleren, cognitief leren en institutioneel leren, worden vaak onbewust vermengd. Dit kan worden voorkomen door te kijken naar de leerprocessen en de uitkomsten van die processen (Jolly, 2003: 5-6). Leren kan worden gezien als een proces waarin kennis wordt verworven, geïnterpreteerd en gedistribueerd. Het resultaat is dat de kennisvoorraad van een organisatie oftewel het organisationeel geheugen vergroot wordt. Dit is geen lineaire lijn, maar de verschillende onderdelen beïnvloeden elkaar en het hele leerproces (Jolly, 2003: 69-76). Een collectief leerproces kan zich op verschillende niveaus voordoen (WRR, 2006: 88). Leerprocessen kunnen leiden tot congruentie of tijdelijk werkbare overeenstemming (Gerritsen, 2011: 207-209). Door interactie in het leerproces worden gezamenlijk nieuwe betekenissen ontwikkeld (Sprenger, 2001; 78). Leerprocessen van de lerende overheid staan vaak in het teken van doelmatigheid en doeltreffendheid. Ook legitimiteit en verantwoordelijkheid worden genoemd (Van der Knaap, 1997: 51-52).

Hier wordt het leerproces aangeduid als het leervermogen van de organisatie. Binnen de lerende organisatie wordt er naar gestreefd om leervermogen in de organisatie te creëren en te vergroten. Dit leervermogen is nodig om de veranderende samenleving bij te blijven. Een organisatie kan bewust werken aan haar leervermogen. Dit betekent dan ook dat er bewust of expliciet geleerd

wordt in een organisatie. De verschillende benaderingen van leren dragen allen bij aan het leervermogen (De Folter, 2009: 30; Torre Ma, 2008: 13).

In onderstaande afbeelding wordt dit weergegeven.



Figuur 3. Hoofdbenaderingen van leren en leervermogen

2.5.1 Leerklimaat

Het leervermogen van een organisatie wordt (deels) bepaald door het leerklimaat in een organisatie, waarbij wordt gestreefd naar een ‘goed’, ‘gunstig’ of ‘effectief’ leerklimaat. Wat is nu precies een ‘goed’ leerklimaat? Hetland et. al. (2011) definieert het leerklimaat als het geheel aan percepties van de werkomstandigheden in een organisatie die helpen of verhinderen dat er geleerd wordt. Interessant hierin is het idee dat het leerklimaat een geheel van percepties is. Dit betekent dat het leerklimaat van een organisatie in grote mate wordt bepaald door hoe de organisatie en de medewerkers hiervan het leerklimaat zien. Een leerklimaat is ‘goed’ als het open en ondersteunend is en ruimte biedt aan onconventionele methoden en kritisch denken.

Ook Sprenger (2001) benadrukt het belang van de mate waarin het management van een organisatie het leren ondersteunt en faciliteert. Dit wordt zichtbaar als een organisatie leerdoelen of een visie formuleert. Dit blijkt ook uit de steun van de organisatie om kennis en ideeën die voortkomen uit organisationele leerprocessen te implementeren in de praktijk. En de bereidheid om hier tijd en geld voor te reserveren (Sprenger, 2001: 43-54; Baars, 2003).

Bartram et. al. (1993) onderscheidt meerdere dimensies van leerklimateen, waaronder: voldoende tijd om te leren en te presteren, autonomie en verantwoordelijkheid, teamstijl, ontwikkelmogelijkheden en richtlijnen voor het werk. Tijd om te leren wordt door hem gezien als een centrale factor voor een goed leerklimaat. Autonomie en verantwoordelijkheid zijn van belang voor motivatie en prestatie door medewerkers. De dimensie teamstijl gaat over het leren van collega’s in een ondersteunende context. De dimensie ontwikkelmogelijkheden betreft de kans om te leren als ook over de mogelijkheden om te participeren in besluitvormingsprocessen.

Als laatste zijn richtlijnen voor het werk van belang voor een goed leerklimaat, omdat het medewerkers duidelijk moet zijn wat van hen wordt verwacht en dat zij daarvoor over de relevante informatie beschikken (Hetland et. al. 2011).

Het leerklimaat in een organisatie wordt deels bepaald door het leiderschap in een organisatie en door de doelen die worden gesteld door de organisatie (Hetland et. al, 2011). Uit onderzoek van Hetland et. al. (2011) blijkt dat er een positieve relatie is tussen transformationeel leiderschap en autonomie, een ondersteunende teamstijl, ontwikkelmogelijkheden en duidelijke richtlijnen. Passief leiderschap heeft een negatief effect op de dimensies tijd, richtlijnen en teamstijl. Hieruit blijkt dat leiderschap een belangrijke factor is in een leerklimaat.

Door Baars (2003) zijn drie invalshoeken benoemd ten aanzien van het leerklimaat. Het leerklimaat kan worden gezien vanuit de leernetwerkbenadering. Centraal hierin staat de samenhang tussen het leerklimaat en de manier waarop de arbeid in de organisatie is georganiseerd. Een tweede invalshoek is de leeraanbodgerichte benadering. In deze benadering wordt vooral gekeken naar de leermogelijkheden die aanwezig zijn op de werkplek. Er kan ook vanuit de lerende organisatiebenadering naar het leerklimaat binnen een organisatie worden gekeken. In de lerende organisatiebenadering wordt geen expliciete definitie van het begrip leerklimaat gegeven, maar is er vooral aandacht voor verschillende waarden als tolerantie voor fouten en ruimte om te experimenteren, openheid, dialoog en samenwerking (Baars, 2003).

In de Engelstalige literatuur wordt gesproken over ‘*organizational learning capabilities (OLC)*’. Ook voor de OLC is geen eenduidige definitie. Er lijkt algemene overeenstemming te zijn dat OLC meerdere dimensies kent. In onderstaande tabel staan de meest gebruikte modellen en hun dimensies die in de literatuur over organisationeel leren voorkomen.

Gebuchte modellen OLC en hun dimensies	Bron/gebruikt door
<ol style="list-style-type: none"> 1. Managerial commitment 2. Systems orientation 3. Knowledge acquisition 4. Knowledge dissemination 	Lin (2008)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Learning and information sharing 2. Vision and strategy 3. Rewards and recognition 4. Benchmarking 5. Training 6. Company performance 	Abu Khadra and Rawabdeh (2006)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Managerial commitment 2. Systems perspective 3. Openness and experimentation 4. Knowledge transfer and integration 	Jerez-Gomez et al. (2005)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Experimentation 2. Risk taking 3. Interaction with the external environment 4. Dialogue 5. Participative decision making 	Chiva and Delorme (2004)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Clarity of mission and vision 2. Leadership commitment and empowerment 3. Experimentation and rewards 	Goh (2003)

4. Effective transfer of knowledge 5. Teamwork and group problem solving	
1. Information gathering practices in the internal and external environment 2. Awareness of performance gaps to motivate learning 3. Effort spent on measuring key factors that determine needs for and outcomes of learning 4. Support for experimentation 5. Climate of openness 6. Continuous education 7. Variety of methods, procedures and systems that allows adaptation 8. Multiple advocates at all levels to advance new ideas 9. Involved leadership 10. Interdependence of organizational units which leads to widespread accountability	Nevis et al. (1995)
1. Problem-solving 2. Experimentation 3. Learning from experiences and history 4. Learning from best practices of others 5. Efficient transferring of knowledge and skills within the organization	Garvin (1993)
1. Learning culture 2. Openness 3. Freedom to experience 4. Commitment to learning 5. Closeness in planning and action 6. Capture of lessons learned 7. Mutual trust 8. Coordination of activities	Galer and Van der Heijden (1992)
1. managerial commitment 2. systems perspective 3. openness and experimentation 4. transfer en integration	Jerez-Gomes, et.al. (2005)

Tabel 5. Gebruikte modellen OLC en hun dimensies

In de verschillende gebruikte modellen van OLC is een aantal overeenkomsten te vinden, namelijk:

1. Duidelijke missie en (leer)doelen van de organisatie
2. Betrokkenheid van het management van de organisatie
3. Openheid en experimenten
4. Ruimte voor kennisdeling en kennisintegratie

Een duidelijke missie wordt door Senge (2006) als essentieel voor de lerende organisatie beschouwd, omdat het zorgt voor de focus en de energie om te leren binnen een organisatie. Leren gebeurt volgens hem alleen wanneer mensen gezamenlijk iets proberen te bereiken dat belangrijk voor hen is en waaraan zij zich gecommitteerd hebben. Betrokkenheid en commitment zijn niet alleen belangrijk op de werkvloer. Ook het management van de organisatie moet betrokken zijn bij het leerklimaat en dit leerklimaat faciliteren en ondersteunen. Als er een gedeelde missie is en medewerkers gezamenlijk proberen een bepaald doel te bereiken, zijn die medewerkers ook bereid tot experimenteren met nieuwe methoden en technieken en bereid tot kennisdeling (Senge, 2006: 192-197).

Hier wordt het leerklimaat gedefinieerd als een werkomgeving waarin individueel en collectief leren gestimuleerd en gefaciliteerd wordt, doordat de werkomgeving aanzet tot leren.

2.5.2 Leerpraktijken

Leerpraktijken omvatten de activiteiten en maatregelen die worden genomen om leren daadwerkelijk te laten plaatsvinden. Hierbij kan gedacht worden aan kennisverwerving, learning on the job, kennisdeling, experimenten, etc. De hoeveelheid opleidingen, trainingen, change labs en experimenten in overheidsland neemt de afgelopen jaren gestaag toe (USBO, 2013). Ruijters en Simons (2004) hanteren het begrip leerarchitectuur voor leerpraktijken: het geheel aan impliciet en expliciet leren in een organisatie en alle interventies die daarop gericht zijn.

Leerpraktijken kunnen verschillende leervormen hebben en interveniëren op verschillende onderdelen, zoals op vaardigheden, kennis, houding, gedrag en cultuur. De genomen maatregelen en activiteiten dienen aan te sluiten bij de geformuleerde leerdoelen en de daarin benoemde competenties en kunnen indien competenties zijn benoemd, worden gemeten aan de toename van competenties. Bij de leerpraktijken gaat het niet alleen om de leervorm of interventie, maar ook om de samenstelling van de deelnemers (horizontale of verticale diversiteit), de setting (op de hei of op de werkvloer) en de rol en achtergrond van de begeleider (USBO, 2013).

Doel van de leerpraktijken is uiteindelijk om leren en ontwikkelen op een effectieve en efficiënte manier te laten bijdragen aan de organisatieontwikkeling en aan de werknemers, die hierdoor meer tevreden zijn (Ruijters, Simons, 2004).

Hier kan wel een kanttekening bij worden gemaakt. Hoe goed bedoeld ook, persoonlijke ontwikkelingsprogramma's die opgelegd worden vanuit de organisatie kunnen de ontwikkeling van de organisatie als geheel belemmeren. Verplichte persoonlijke ontwikkeling is een contradictio in terminis. Alleen door het leerklimaat te verbeteren, kan persoonlijke ontwikkeling worden gestimuleerd (Senge, 2006: 161-162).

2.5.3 Leerblokkades

Ook als het leerklimaat goed is en er leerpraktijken aanwezig zijn in een organisatie, is het mogelijk dat een organisatie toch niet kan leren en het leervermogen van de organisatie beperkt blijft. Er kunnen dan blokkades zijn om te leren. Leerblokkades kunnen ontstaan op individueel niveau, bij de medewerker of bij de organisatie als geheel. Belemmeringen om als organisatie te leren, kunnen direct of indirect ontstaan als gevolg van de inrichting van de organisatie of te maken hebben met de cultuur van de organisatie (Tjepkema, 2002).

Tjepkema (2002) noemt twee soorten leerblokkades:

1. Blokkades voor het individuele leren van medewerkers, bijvoorbeeld angst voor het maken van fouten, niet om kunnen gaan met feedback.
2. Blokkades die het leren van de organisatie als geheel belemmeren.

Er kan sprake zijn van communicatieve en cultuurgebonden belemmeringen om te leren (Tjepkema, 2002). Dit kan worden veroorzaakt door:

1. Organisatorische starheid.
2. Een blinde vlek voor langzame veranderingen.
3. Een te sterke actiegerichtheid.
4. Slecht leren van fouten.
5. Defensieve routines.
6. De moeilijkheid van ervaringsleren.
7. Beperkte communicatie tussen hiërarchische lagen.

Defensieve routines zijn communicatieroutines die ontstaan als er sprake is van wantrouwen en angst voor verandering, twijfel over het eigen functioneren en het collectieve functioneren van een organisatie. Naar kritiek wordt niet geluisterd, bepaalde onderwerpen worden niet meer besproken en de onbespreekbaarheid wordt ook niet besproken. Hierdoor worden fouten niet zichtbaar en kan verandering moeilijk tot stand komen. (Van der Knaap, 1997: 66-67, Senge, 2006: 232-240).

Leren van ervaringen is lastiger als het werkproces bijvoorbeeld sterk is opgeknipt in kleinere taken. Ervaringsleren is makkelijker als een werkproces meer intact blijft, waardoor er een duidelijke relatie is tussen een actie en een gevolg (Senge 2006: 232-240).

Leerblokkades kunnen ook ontstaan als gevolg van de inrichting van de organisatie (Tjepkema, 2002). Hierbij kan dan sprake zijn van:

1. Een organisatie-inrichting afgestemd op een stabiele omgeving.
2. Een te strikte afbakening van functies en afdelingen.
3. De moeilijkheden van managementteams.
4. Hands-on management.
5. Het ontbreken van voldoende middelen.

Door Van der Knaap (2006) worden vijf leerproblemen voor leerorganisaties benoemd:

1. Er is onvoldoende kritische informatie binnen de organisatie.
2. Kritische informatie wordt door bestaande kennis en handelwijzen:
 - niet opgemerkt.
 - verkeerd begrepen.
 - op behoudende wijze geïnterpreteerd.
 - of leidt niet tot nieuwe kennis.
3. Binnen de organisatie wordt de nieuwe kennis of kritische informatie niet (voldoende) besproken en gedeeld waardoor beslissers onvoldoende op de hoogte zijn.
4. Eenmaal geleerde lessen leiden niet tot daadwerkelijke verandering.
5. De geleerde lessen worden niet in het institutionele geheugen van een organisatie opgeslagen.

Senge (2006) benoemt ook een aantal leerbelemmeringen, dit zijn zowel belemmeringen op individueel als organisatieniveau (Senge, 2006: 18-25):

1. Ik ben mijn positie.
Als medewerkers zich volledig identificeren met hun eigen werk dan voelen zij zich niet verantwoordelijk voor de eindresultaten van de organisatie als geheel.

2. De vijand is daar/ externe schuldige zoeken.
3. De illusie van proactief zijn.
Er wordt vaak gedacht dat er proactief wordt gehandeld in organisaties, maar vaak zijn reacties reactief. Echte proactiviteit is onderkennen hoe de organisatie, haar medewerkers en management hun eigen problemen creëren.
4. Een fixatie op gebeurtenissen en op de korte termijn in plaats van lange termijndenken.
5. De kikker in de kookpan.
Onvoldoende oog voor de geleidelijke processen en veranderingen die het grootste gevaar vormen.
6. Leren van directe ervaring.
In een steeds complexere omgeving en organisatie is het bijna niet mogelijk om direct te leren van de beslissingen en keuzes die worden gemaakt, omdat deze niet direct zichtbaar zijn binnen het systeem.
8. De mythe van het managementteam.
De meeste managementteams vermijden conflict en dialoog waardoor zij niet leren.

Leerblokkades kunnen het leervermogen van een organisatie negatief beïnvloeden.

2.5.4 Uitkomsten leren

De vraag is of een kwalitatief goed leerproces ook leidt tot de gewenste resultaten (Gerritsen, 2011: 225). Wat zijn nu de uitkomsten van een leerproces? Vanuit het individu kan gedacht worden aan meer kennis en betere vaardigheden om het werk goed uit te voeren, maar ook aan een beter begrip van jezelf, het werk, de organisatie en de context (Tynjala, 2007: 134). Een leerproces kan ook leiden tot een verbetering in het denken en/of doen van een organisatie als geheel. Als een organisatie door een leerproces tot nieuwe inzichten is gekomen, is sprake van een verbetering in het denken. Van een verbetering in het doen is sprake wanneer dit ook leidt tot structurele aanpassingen in het gedrag van de organisatie (Kortland, 2010: 27-28).

Zoals hiervoor bij het systeemleren vermeld, kan de uitkomst van een leerproces ook een verandering van de eerste, tweede of derde orde zijn. Bij een verandering van de eerste orde is sprake van een bijstelling van de bestaande (beleids)instrumenten. Bij een verandering van de tweede orde worden de bestaande (beleids)instrumenten vervangen door nieuwe (beleids)instrumenten. Bij veranderingen van de derde orde worden de doelstellingen van het beleid en de veronderstellingen achter het beleid fundamenteel ter discussie gesteld. Er is dan sprake van een paradigmawisseling (Hall 1993). Deze verandering van de derde orde komt overeen met de uitkomst van cognitief leren. Er is sprake van cognitief leren wanneer een leerproces heeft geleid tot het ontstaan van nieuwe 'frames' of cognitieve schema's ontstaan (Van der Knaap, 1997: 26). Vaak is de uitkomst van een leerproces echter een incrementele verandering, een verandering van de eerste orde (WRR, 2006: 88).

Leeruitkomsten kunnen worden opgevat als de uitkomsten van de combinatie van het leerklimaat, de leerpraktijken en de leerblokkades. Deze leeruitkomsten hebben betrekking op het individu, het team of de organisatie. Hierbij kan gedacht worden aan betere taakuitvoering, betere besluitvormingsprocessen, betere teamsamenwerking en persoonlijke ontwikkeling.

Dit zou kunnen worden gemeten door te kijken naar (Tynjala, 2007):

1. Task performance (snelheid en vlotheid, benodigde vaardigheden, collaborative work).
2. Awareness and understanding (begrijpen van collega's, context en situaties, eigen organisatie, persoonlijke risico's).
3. Persoonlijke ontwikkeling (zelfevaluatie, management, omgaan met emoties, bouwen en onderhouden van relaties, ability to learn from experience).
4. Teamwork (samenwerking, gezamenlijk planning, probleemoplossing).
5. Role Performance (prioriteren, leiderschap, supervisory role, delegeren, crisis management, etc.).
6. Academic Knowledge and Skills (assessing formal knowledge, research-based practice, theoretical thinking, using knowledge sources).
7. Decision Making and Problem Solving (omgaan met complexiteit, groepsbesluitvorming, besluitvorming onder druk).
8. Judgement (kwaliteit van performance, output-outcomes, prioriteiten, value issues, levels of risk).

Bij het bepalen van de uitkomsten van overheidsbeleid wordt vaak gekeken naar de doelbereiking of de effectiviteit van dat beleid oftewel naar de output en de outcomes van beleid. Doelbereiking kan worden gedefinieerd als de mate waarin vooraf bepaalde doeleinden worden bereikt. De effectiviteit van beleid is de mate van doelbereiking voor zover dit aan het betreffende is te danken (Bressers, Hoogerwerf, 1995: 24).

Maar het gaat uiteindelijk om of er sprake is van een verbetering van de organisatie en de werkzaamheden die zij onderneemt. Dit kan worden gemeten door te bepalen of sprake is van veranderingen van de eerste, tweede of derde orde. Zoals eerder vermeld is er bij een verandering van de eerste orde sprake van een bijstelling van de bestaande (beleids)instrumenten. Bij een verandering van de tweede orde worden de bestaande (beleids)instrumenten vervangen door nieuwe (beleids)instrumenten. Bij veranderingen van de derde orde worden de doelstellingen van het beleid en de veronderstellingen achter het beleid fundamenteel ter discussie gesteld. Er is dan sprake van een paradigmawisseling (Hall 1993).

Naast de context kan ook naar de content, oftewel de inhoud van de verandering bij de overheidsorganisatie worden gekeken. Kuipers et. al.(2014) gebruikt hiervoor eerste, tweede en derde orde veranderingen. Hierbij is de eerste orde verandering een verandering van een proces, systeem of procedure. Tweede orde veranderingen gaan over gedragsveranderingen, bijvoorbeeld door een verandering in de organisatiecultuur. Derde orde veranderingen zijn over het algemeen beleidsveranderingen of hervormingen van de overheid en haar diensten, bijvoorbeeld hervormingen van de verzorgingsstaat of privatisering van overheidsdiensten (Kuipers, et.al, 2014).

2.5.5 Evaluatie

Ook evaluatie is een bekend begrip, maar tevens een containerbegrip. Evaluatie kan worden gedefinieerd als het beoordelen van een bepaald verschijnsel aan de hand van criteria. Bij beleidsevaluatie gaat het om het beoordelen van de waargenomen inhoud, processen of effecten van beleid. (Bressers, Hoogerwef, 1995: 21-22; Hoogerwerf, Herweijer, 2008: 155). Vedung

definieert evaluatie als “*careful retrospective assement of the merit, worth and value of administration, output, and outcome of government interventions which is intend to play a role in future practical action situations*” . Een belangrijk onderdeel hierin is dat evaluatie retrospectief is en dus terugkijkt (Vedung, 2005: 2-3). Dit wordt ook wel een ex-post evaluatie genoemd. Ex-ante evaluaties worden vooraf beoordeeld. Hier wordt ervan uitgegaan dat evaluatie van de leeruitkomsten achteraf, dus ex-post plaatsvindt (Hoogerwerf, Herwijer, 2008: 160-161).

Er zijn verschillende methoden en technieken voor evaluatie van beleid, van effectiviteitonderzoek en efficiëntieonderzoek tot procesevaluatie (Bressers, Hoogerwerf, 1995: 44-46; Hoogerwerf, Herwijer, 2008: 155-176). Daar wordt in dit onderzoek niet nader op ingegaan. Hier gaat het om het belang van evaluatie voor het leervermogen van een organisatie.

Vanuit het cybernetische perspectief oftewel het systeemleren is evaluatie van groot belang. Door terugkoppeling van feedback-informatie kunnen de parameters worden aangepast zodat correctie mogelijk is. In het cognitieve perspectief is evaluatie van belang omdat dit aanzet tot reflectie waardoor cognitieve schema's of *frames* in gezamenlijkheid worden aangepast (Van der Knaap, 1997: 67-69).

Om daadwerkelijk te leren, moet dus ook sprake zijn van een terugkoppeling naar de organisatie door middel van evaluatie van de leeruitkomsten. Vervolgens moet worden bekeken tot welke nieuwe acties of interventies dit leidt. Door te kijken naar de leeruitkomsten en in een gezamenlijk zoektraject op zoek te gaan naar nieuwe mogelijke aanpassingen of instrumenten vindt double-loop learning of derde orde leren plaats. (Hoogerwerf, Herwijer, 2008: 159 , De Folter, 2009: 30, Van der Knaap, 1997: 67-69).

2.6 Veranderende overheid

Zoals hierboven gesteld bij de definitie van de lerende overheid wordt bij dit begrip verondersteld dat de overheid ten goede verandert. Het heeft een normatief perspectief. De impliciete aanname is dat een lerende organisatie zal leiden tot betere prestaties van de organisatie, de effectiviteit op de lange termijn zal vergroten en het overleven van de organisatie zal garanderen. Vanuit de verandermanagement hoek is veel belangstelling voor de lerende organisatie. Begrijpelijk, want in de lerende organisatie staat continue verbetering en vernieuwing van de organisatie centraal (Goh, Richards, 1997).

Er zijn verschillende visies op verandermanagement, vooral vanuit de bedrijfskunde. Verandermanagement is echter niet langer voorbehouden aan het bedrijfsleven. Ook bij de overheid volgen reorganisaties en verbetervoorstellen voor de organisatie en management van de overheid elkaar in rap tempo op (WRR, 2006: 63-66). Kickert (2010) heeft gekeken naar verandermanagement in publieke organisaties waaruit blijkt dat verandering bij publieke organisaties deels overeenkomt met die in het bedrijfsleven, maar er ook van verschilt (Kickert, 2010, 2012).

Het verschil tussen publieke en private organisaties wordt bepaald door het eigenaarschap van de organisatie. Publieke organisaties zijn eigendom van het ‘publiek’, de wijze van financiering van

de organisatie en de politieke controle op de organisatie (Van der Voet, 2013: 20, 37). Het grote verschil tussen publieke en private organisaties is de politieke context van de democratie en de juridische context van de rechtsstaat die van toepassing zijn bij overheidsorganisaties. Een veranderende politieke context is vaak de aanleiding voor veranderingen of reorganisaties van overheidsorganisaties. Bij onderzoeken van overheidsorganisaties wordt vaak gebruik gemaakt van verandermanagement of van institutionele theorieën. Institutionalist benadrukt dat organisationele verandering het gevolg is van een veranderende omgeving, terwijl verandermanagers benadrukken dat organisationele verandering bewust wordt gecreëerd door bewuste acties (Kuipers, et. al, 2014).

Door de politieke invloed op overheidsorganisaties hebben overheidsorganisaties vaak meerdere, ambigue of zelfs conflicterende doelen. Hierdoor is het lastig om de prestaties van een overheidsorganisatie te meten. Wat moet er worden gemeten en hoe, is vaak ook onderdeel van een politiek proces. Door het principe van verantwoording neemt de complexiteit bij publieke organisaties nog verder toe (Van der Voet, 2013: 39).

Bij het onderzoek naar veranderingen bij overheden worden vaak veranderingen of hervormingen op nationaal niveau of sectoraal niveau onderzocht in plaats van veranderingen op organisatieniveau. Vaak wordt in onderzoek naar publieke sectorveranderingen de inhoud van de veranderingen of hervormingen geanalyseerd, in plaats van het organisationele proces waardoor de verandering tot stand is gekomen. Bij het implementeren van veranderingen is juist het organisationele proces van belang voor het slagen van een verandering. Ook wordt niet gekeken naar de specifieke kenmerken van overheidsorganisaties en hoe zij het veranderingsproces of de uitkomsten beïnvloeden (Kuipers, et. al. 2014).

2.6.1 Veranderstrategieën

Er zijn twee benaderingen of veranderingsparadigma's of veranderingsbenaderingen te onderscheiden. In het functionalistische paradigma wordt er vanuit gegaan dat het mogelijk is om verandering van een organisatie efficiënt te organiseren, effectief te plannen en te reguleren. In het sociaal-interpretatieve paradigma kan verandering tot stand worden gebracht door het ondersteunen van processen waarin actoren zelf vormgeven aan vernieuwingsprocessen. Zij doen dit door te leren en te reflecteren, door het creëren van contexten en het formuleren van een visie (Gerritsen, 2011: 191-197).

De meest gebruikte veranderingsbenadering is de 'geplande veranderingsbenadering', zoals die van onder andere Kotter (Kickert, 2010). Deze benadering kan in het functionalistische paradigma worden geplaatst. Kotter heeft veranderingstrajecten bij bedrijven onderzocht en vergeleken en hieruit een aantal veelgemaakte fouten afgeleid. Op basis hiervan heeft hij een acht stappenplan opgesteld voor verandering in organisaties. Dit stappenplan begint met het vaststellen van een 'sense of urgency'. De volgende stappen zijn het vormen van een sterke coalitie die de verandering ondersteunt, het neerzetten van een visie en deze communiceren. Vervolgens wordt anderen de mogelijkheid gegeven om deze visie uit te dragen en na te leven om zo op korte termijn winsten te realiseren, de verbeteringen te consolideren en de veranderingen te institutionaliseren (Kotter, 1996).

Regelmatig wordt gesteld dat 70% van de geplande veranderingen mislukt en hoewel dit percentage ook wordt betwist, blijft overeind dat verandertrajecten zowel in het bedrijfsleven als bij de overheid vaker niet dan wel succesvol zijn (Voet, van der, 2013; 16-20). Voor organisatieveranderingen is het van belang dat medewerkers participeren in het ontwikkelen en het implementeren van de verandering. Naast het belang van transformationeel leiderschap in een organisatie is het ook van belang dat dit transformationeel leiderschap door alle managers in een organisatie wordt uitgedragen en niet alleen door de hoogste leiding. Dit is vooral van belang bij bottom-up en emergente veranderingen. De invloed van het politieke leiderschap op veranderingen bij publieke organisaties is groot. Organisationele verandering in publieke organisaties is het meest effectief als deze bottom-up wordt geïmplementeerd, maar dit is alleen mogelijk als dit door de politiek wordt gesteund. Belangrijk bij organisatieontwikkeling is het integreren van de belangen en behoeften van individuen met de collectieve belangen van de organisatie (Van der Voet, 2013: 142-164; Boonstra, 2004).

2.6.2 Organisatiecultuurverandering

Een organisatie verandert pas als ook de organisatiecultuur verandert oftewel als het handelen en denken van de medewerkers mee verandert. Organisatiecultuur is een containerbegrip geworden. De cultuur van een organisatie omvat de gedragspatronen, de waarden- en normenpatronen, referentiekaders en basisassumpties in een organisatie. Het is meer dan logo's en briefpapier. Het is de vraag of het mogelijk is om een organisatiecultuur te veranderen en of het wenselijk is om een organisatiecultuur te beïnvloeden. Als gevolg van de individualisering van de samenleving hebben burgers hun eigen waarden en normen, die zij niet opzijschuiven onder werktijd. Een organisatiecultuur wordt in stand gehouden door socialisatieprocessen. Door interactie- en gedragspatronen wordt het mentale programma, de zingevingskaders rondom het product en het proces van de organisatie overgedragen (Kickert, 1993).

Een overheidsorganisatie heeft ten opzichte van het bedrijfsleven specifieke zingevingskaders namelijk met betrekking tot de rol van de organisatie in de samenleving. Bij cultuurveranderingen in overheidsorganisaties moet rekening worden gehouden met de specifieke functie van overheidsorganisaties. Dit komt tot uitdrukking in de sturingsconcepties die gehanteerd worden door overheidsorganisaties. De wijze van sturen bepaalt niet alleen de legitimiteit van die overheidsorganisatie, maar ook het gemeenschappelijke doel van de organisatie en daarmee ook de gemeenschappelijke identiteit. Naast de functie in de samenleving speelt in overheidsorganisaties ook de spanning tussen politiek en bureaucratie. Ook het juridische systeem waaraan de organisatie is aan gebonden, is bepalend voor de cultuur van de organisatie (Kickert, 1993).

2.6.3 Veranderen naar een lerende organisatie

In een wereld die steeds complexer en dynamischer wordt, is het niet meer voldoende dat er een persoon is die leert voor de organisatie, zoals destijds Ford bij zijn autofabriek. Het is niet meer mogelijk om alles vanuit de top te besturen. Leren wordt steeds belangrijker voor organisaties. Er is geen kant-en-klare formule of stappenplan voor het creëren van een lerende organisatie. Senge (2006) geeft wel een aantal strategieën en voorbeelden die kunnen helpen bij het creëren van een lerende organisatie (Senge 4; 283-316).

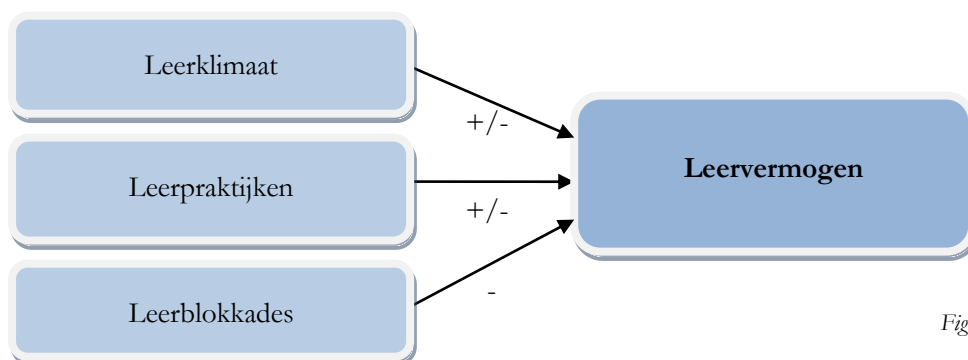
1. Integreer werken en leren

2. Begin waar je bent met wie daar is
3. Wordt bicultureel
4. Creëer oefenvelden
5. Verbinding met de core business ofwel de kernactiviteiten van de organisatie
6. Bouw leernetwerken / groepen
7. Omarm diversiteit
8. Ontwikkel leerinfrastructuren

De Caluwé (1998) heeft een theorie ontwikkeld over veranderen waarbij hij vijf manieren van denken over veranderingen onderscheidt, die ook de wijze bepalen waarop veranderingstrajecten in een organisatie worden doorgevoerd. Deze vijf manieren heeft hij vernoemd naar kleuren: geeldrukdenken, blauwdrukdenken, rooddrukdenken, groendrukdenken en witdrukdenken. Bij geeldrukdenken staan coalitievorming, machtspeel en onderhandelingen centraal. Bij blauwdrukdenken staan het rationele ontwerpen en implementeren van veranderingen centraal. De factor mens speelt een belangrijke rol in het rooddrukdenken, daarom wordt vaak gewerkt met straf- en lokmiddelen. In het groendrukdenken gaat het om te leren veranderen en veranderen door te leren. In het witdrukdenken wordt verandering gezien als iets dat of gefaciliteerd of juist geblokkeerd kan worden, maar dat niet kan worden beheerst (De Caluwé, 1998). Het groendrukdenken en het witdrukdenken van De Caluwé kan worden geplaatst in het sociaal-interpretatieve paradigma. Bij een groendrukdenken veranderingstraject is het management van de verandering beperkt. De veranderaar is vooral bezig met mensen te motiveren om te willen leren met elkaar en van elkaar. Daarom kost een groendrukdenken veranderingstraject veel tijd. Interventies om de verandering tot stand te brengen zijn motiveren, gezamenlijke betekenisgeving en leren van elkaar en met elkaar. Deze strategie wordt ook wel de normatief reëducatieve strategie genoemd (De Caluwé, 1998).

2.7 Theoretische bril

Uit literatuuronderzoek is gebleken dat om te bepalen of een organisatie een lerende organisatie is, gekeken kan worden naar het leervermogen van die organisatie. Het leervermogen van een overheidsorganisatie bestaat uit het leerklimaat, de leerpraktijken en de leerbelemmeringen.



Figuur 4. Dimensies leervermogen

Om een lerende organisatie te zijn, moet er een gunstig leerklimaat zijn. Het leerklimaat bepaalt of leren wordt ondersteund, gestimuleerd en gefaciliteerd wordt door de organisatie en of er door

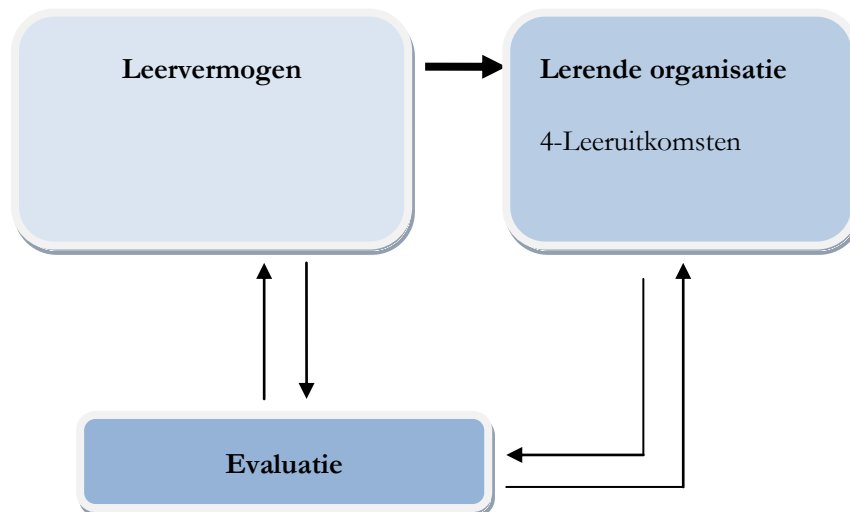
de organisatie leerdoelen worden benoemd. Het leerklimaat kan het leervermogen van een organisatie positief en negatief beïnvloeden.

Om daadwerkelijk leren door de organisatie mogelijk te maken, moeten er leerpraktijken zijn. De leerpraktijken zijn de activiteiten die worden ondernomen om daadwerkelijk leren mogelijk te maken en de geformuleerde leerdoelen te behalen. De aanwezigheid van leerpraktijken heeft een positieve invloed op het leervermogen.

Ondanks de aanwezigheid van een gunstig leerklimaat en leerpraktijken, kan het toch zo zijn dat er niet geleerd wordt in een organisatie. Dit kan worden veroorzaakt door leerblokkades of leerbelemmeringen in de organisatie. Het leervermogen wordt dan negatief beïnvloed. Het leervermogen kan worden vergroot door het wegnemen van belemmeringen om te leren, oftewel door leerblokkades op te heffen.

De leeruitkomsten bepalen of er daadwerkelijk wordt geleerd door de organisatie oftewel of er sprake is van een lerende organisatie. Door evaluatie van de leeruitkomsten kan vervolgens het leervermogen worden vergroot door bijvoorbeeld het leerklimaat aan te pakken, leerblokkades op te heffen of de leerpraktijken uit te breiden.

Hieruit volgt het volgende conceptuele model of de theoretische bril die voor dit onderzoek zal worden opgezet.



Figuur 5. Theoretische bril

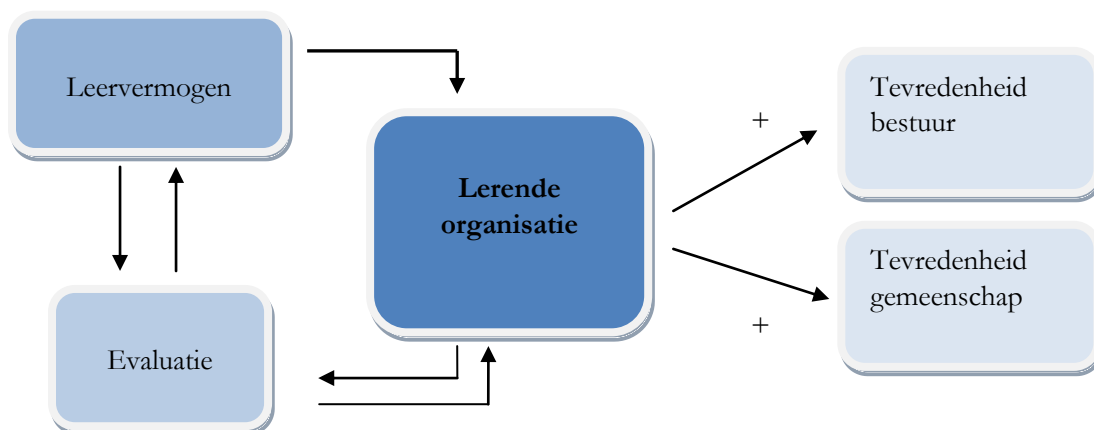
Zoals uit het theoretisch kader blijkt, veronderstelt het begrip van een lerende overheidsorganisatie dat dit zal leiden tot betere prestaties van de organisatie en de effectiviteit op de lange termijn zal vergroten. Daarnaast staat in de lerende organisatie continue verbetering en vernieuwing van de organisatie centraal.

Naast het bepalen of sprake is van een lerende organisatie wordt in dit onderzoek ook onderzocht of een lerende organisatie beter weet om te gaan met de maatschappelijke veranderingen die op de organisatie afkomen. Door de politieke invloed hebben

overheidsorganisaties vaak meerdere, ambigue of conflicterende doelen waardoor de prestaties van een overheid lastig zijn te meten.

In de inleiding is aangegeven dat de aanleiding voor gemeenten om lerende organisatie te willen worden de veronderstelling is dat een lerende organisatie beter om kan gaan met de veranderingen in de omgeving van overheidsorganisaties. Impliciet wordt verwacht dat een lerende organisatie niet alleen beter kan reageren op deze veranderingen, maar dat zij ook beter presteert. In het geval van gemeenten is de verwachting daarnaast dat betere prestaties leiden tot een grotere tevredenheid van het bestuur en de gemeenschap. Bij gemeenten wordt het bestuur gevormd door de gemeenteraad en het college van B&W. Met de gemeenschap worden hier de bewoners, ondernemers en belangengroepen in die gemeente bedoeld.

Schematisch kan de veronderstelde relatie tussen de lerende organisatie, bestuur en gemeenschap als volgt worden weergegeven:



Figuur 6. Relatie lerende organisatie tot bestuur en gemeenschap

Hoewel dit geen onderdeel van de hoofdvraag van dit onderzoek is, is het interessant om deze veronderstelling mee te nemen in het onderzoek. Het is immers de aanleiding voor gemeenten om een lerende organisatie te worden.

3. Onderzoeksstrategie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksstrategie voor dit onderzoek naar lerende overheidsorganisaties weergegeven. Eerst wordt het opgestelde conceptuele model geoperationaliseerd. Operationaliseren is het meetbaar maken van de in het conceptueel model genoemde theoretische begrippen. Hierna wordt aan de hand van een onderzoeksstrategie opgesteld om het conceptueel model toe te passen voor empirisch onderzoek naar de gemeenten Schiedam, Maassluis en Vlaardingen.

3.2 Operationalisatie theoretische bril

Voor dit onderzoek is op basis van het theoretisch kader een conceptueel model opgesteld waarin de variabelen leerklimate, leerpraktijken en leerbelemmeringen zijn benoemd om te bepalen wat het leervermogen van de organisatie is. Of er geleerd wordt in een organisatie, kan worden gemeten aan de variabele leeruitkomsten. Door vervolgens de leeruitkomsten, maar ook het leerklimate, de leerpraktijken en de leerbelemmeringen te evalueren en eventueel bij te stellen, wordt het leervermogen groter en verbeteren de leeruitkomsten.

Deze vijf begrippen zijn de variabelen die centraal staan in dit onderzoek. In dit model is de variabele 'de lerende organisatie', oftewel 'de leeruitkomsten', de afhankelijke variabele. Deze variabele wordt beïnvloed door het leervermogen, dat bestaat uit de onafhankelijke variabelen: leerklimate, leerpraktijken en leerbelemmeringen. Door de variabele evaluatie van zowel de het leervermogen als de leeruitkomsten kan het leren binnen de organisatie worden verbeterd.

Hieronder worden de variabelen die zijn benoemd in de theoretische bril meetbaar gemaakt. De variabelen worden gemeten op het niveau van de organisatie als geheel (Van Thiel, 2007: 37-38, 52-53).

3.2.1 Indicatoren leerklimate

In het theoretisch kader en de theoretische bril is aangegeven dat om te leren binnen een organisatie het van belang is dat er een positief leerklimate is binnen die organisatie. Dit hangt samen met de mate waarin het management van een organisatie het leerklimate ondersteunt, stimuleert en faciliteert. Dit wordt zichtbaar als een organisatie leerdoelen of een visie formuleert. En ook als de organisatie bereid is om kennis en ideeën die voortkomen uit operationele leerprocessen te implementeren en hier tijd en geld voor te reserveren. Dit moet vervolgens meetbaar worden gemaakt door het benoemen van indicatoren. In eerdere onderzoeken wordt het leerklimate op verschillende manieren gemeten.

Sprenger (2001) benoemt de volgende indicatoren voor het meten van het leerklimate:

- zich kunnen identificeren met de organisatie.
- ruimte ervaren voor verschillen.
- invloed kunnen uitoefenen.
- openheid voor ideeën en experimenten.

Door Hetland et. al (2011) wordt het leerklimate gemeten door de vijf indicatoren tijd, richtlijnen, autonomie, teamstijl en ontwikkelingsmogelijkheden. De indicator tijd meet de perceptie van de medewerker met betrekking tot de tijd die hij beschikbaar heeft om zijn werk te doen en om te leren. De indicator richtlijnen bepaalt of de medewerker het gevoel heeft toegang te hebben tot relevante informatie en richtlijnen en weet wat van hem verwacht wordt. De indicator autonomie gaat over de mate van controle over wat er in de organisatie gebeurt en de mate van participatie in besluitvormingsprocessen. Teamstijl meet de mate van steun, hulp en mogelijkheden om te leren van collega's. De indicator ontwikkelingsmogelijkheden bepaalt de mogelijkheid om te leren op de werkvloer door verschillende taken uit te voeren (Hetland et. al, 2011).

In de *'Learning Climate Questionnaire'* van Bartram et. al (1993) staan de indicatoren voldoende tijd om te leren en te presteren, autonomie en verantwoordelijkheid, teamstijl, ontwikkelingsmogelijkheden en richtlijnen voor het werk, centraal.

De Folter (2009) benoemt de volgende indicatoren voor het leerklimate:

- ~ motivatie
- ~ gevoel van veiligheid
- ~ autonomie en verantwoordelijkheid
- ~ tijd
- ~ hulp bij ontwikkeling
- ~ feedback, reflectie
- ~ managementstijl
- ~ teamstijl
- ~ openstaan voor nieuwe ideeën
- ~ identificatie met de organisatie
- ~ openheid en dialoog; omgaan met verschillen en conflicten
- ~ tolerantie voor fouten

Op basis van het literatuuronderzoek is in het theoretisch kader bepaald dat het leerklimate bestaat uit de volgende vier onderdelen:

1. Duidelijke missie en (leer)doelen van de organisatie
2. Betrokkenheid van het management van de organisatie
3. Openheid en experimenten
4. Ruimte voor kennisdeling en kennisintegratie

Om de variabele leerklimate te meten wordt in dit onderzoek aangesloten bij de indicatoren zoals benoemd door Sprenger (2001). Deze indicatoren sluiten aan bij de definitie van het leerklimate zoals deze gehanteerd wordt in dit onderzoek. Daarom worden de volgende indicatoren benoemd:

A) identificatie en ondersteuning van de missie en (leer)doelen van de organisatie.

In deze indicator komen de duidelijke missie en (leer)doelen van de organisatie terug, maar ook de mate waarin medewerkers zich kunnen identificeren met de organisatie. Immers als er een

duidelijke missie en (leer)doelen zijn die niet worden (h)erkend en gedragen door de medewerkers van de organisatie, valt te verwachten dat hierdoor geen optimaal leerklimaat ontstaat. Hierin is ook verwerkt dat het management van de organisatie eveneens de missie en (leer)doelen van de organisatie ondersteunt en zich hiermee identificeert.

B) openheid en ruimte voor ideeën, verschillen en experimenten, invloed kunnen uitoefenen op beslissingen.

In een positief leerklimaat is er voldoende ruimte en openheid voor ideeën, voor variëteit en voor experimenten. Medewerkers kunnen invloed uitoefenen op beslissingen en op actieve wijze mede vorm geven aan veranderingsprocessen (Sprenger, 2001).

Dit kan meetbaar worden gemaakt door de volgende items (vragen op de vragenlijst):

A1) Ik voel mij gestimuleerd tot leren en ontwikkelen binnen mijn organisatie.

A2) Ik sta achter de doelen van mijn organisatie

B1) Ik vind dat er in mijn organisatie voldoende ruimte is voor mijn eigen inbreng, ideeën en experimenten.

3.2.3 Indicatoren leerpraktijken

De variabele leerpraktijken omvat de activiteiten en maatregelen die worden genomen om leren daadwerkelijk te laten plaatsvinden. In eerdere onderzoeken worden verschillende indicatoren benoemd om de variabele leerpraktijken meetbaar te maken. Door Torre Ma (2008) wordt één procesindicator gebruikt, namelijk: 'Er zijn leerdoelen geformuleerd'.

Sprenger (2001) geeft aan dat de variabele leerpraktijken in een organisatie kan worden gemeten door te kijken naar in hoeverre wordt voldaan aan de onderstaande stellingen. In een lerende organisatie zijn deze stellingen van toepassing:

1. Leren en werken worden met elkaar verbonden worden door, gekoppeld aan werk, verschillende leerstromen (doen, denken, experimenteren en reflecteren) aandacht te geven.
2. Deelnemers aan activiteiten die leiden tot leren, vormen met elkaar bewust een leernetwerk.
3. De rol van opleiders in een op leren gerichte organisatie verandert in de richting van het faciliteren van leerprocessen.

In dit onderzoek wordt de variabele leerpraktijken gemeten aan de hand van twee indicatoren, te weten: leerdoelen en leeraanbod. De eerste indicator meet of er daadwerkelijk leerdoelen zijn gesteld door de organisatie voor de organisatie als geheel:

A) Leerdoelen organisatie

Zoals gesteld in het theoretisch kader dienen de gekozen leerpraktijken aan te sluiten bij de geformuleerde leerdoelen en de daarin benoemde competenties en kunnen, indien competenties zijn benoemd, worden gemeten aan de toename van competenties.

Dit kan meetbaar worden gemaakt door het volgende item:

A1) Binnen mijn organisatie zijn specifieke leerdoelen voor de organisatie als geheel benoemd.

De tweede indicator gaat over de daadwerkelijke leerpraktijken op de werkvloer. Er wordt bekeken of er naast specifieke leerdoelen voor de organisatie als geheel ook daadwerkelijk leeraanbod beschikbaar is:

B) Leeraanbod

Dit kan meetbaar worden gemaakt door het volgende item:

B1) Binnen mijn organisatie worden voldoende mogelijkheden aangeboden om te leren door bijvoorbeeld trainingen, cursussen en opleidingen.

Hierbij is het wel de vraag wat “voldoende mogelijkheden” zijn, immers, wat voor de ene medewerker voldoende is, kan voor een andere medewerker onvoldoende zijn. Het gaat er echter bij de lerende organisatie om dat er mogelijkheden worden aangeboden om te leren en dat deze door het merendeel van de medewerkers als voldoende worden beoordeeld.

3.2.4 Indicatoren leerblokkades

Leerblokkades kunnen het leervermogen van een organisatie beïnvloeden. Zoals gesteld in het theoretisch kader kan worden geconcludeerd dat leerblokkades zowel op individueel niveau als op organisatieniveau voorkomen. Op individueel niveau kunnen leerblokkades optreden als medewerkers geen feedback krijgen of geven en als er angst is om fouten te maken. Op organisatieniveau kunnen de belemmeringen te maken hebben met de organisatiecultuur en wijze van leren en kennisdeling binnen een organisatie of juist te maken hebben met de organisatie-inrichting die het leren van de organisatie als geheel belemmert. De volgende indicatoren worden in dit onderzoek benoemd bij de variabele leerbelemmeringen:

A) Individuele leerbelemmeringen

B) Culturele/communicatieve leerbelemmeringen van de organisatie als geheel

C) Organisationele leerbelemmeringen van de organisatie als geheel

Dit kan meetbaar worden gemaakt door de volgende items (vragen op de vragenlijst):

A1) Binnen mijn organisatie wordt het op prijs gesteld als ik feedback (een compliment of opbouwende kritiek) geef.

A2) Ik krijg regelmatig feedback op mijn werk (een compliment of opbouwende kritiek).

A2) Ik mag fouten maken binnen mijn organisatie.

In het theoretisch kader is aangegeven dat culturele/communicatieve leerbelemmeringen binnen de organisatie kunnen ontstaan als er sprake is van een beperkte communicatie tussen hiërarchische lagen, er niet wordt geleerd van fouten, er sprake is van organisatorische starheid en defensieve routines. Deze onderdelen komen tot uitdrukking in de stelling:

B1) Verschillen en conflicten in de organisatie worden gebruikt om van elkaar te leren.

Met dit item wordt gemeten of er sprake is van culturele/communicatieve leerblokkades in de organisatie. Voor de indicator organisationele leerbelemmeringen zijn twee items benoemd:

C1) De manier waarop de organisatie is ingericht, zorgt ervoor dat ik veel van mijn collega's leer en zij van mij.

C2) Binnen mijn organisatie is voldoende tijd beschikbaar om te reflecteren of wij de goede dingen goed doen.

Hierin komt terug dat organisationele leerblokkades kunnen ontstaan als gevolg van de organisatie-inrichting en als gevolg van het ontbreken van voldoende middelen. In dit geval gaat het dan om voldoende tijd om daadwerkelijk te kunnen leren.

3.2.5 Indicatoren leeruitkomsten

Of geleerd wordt in een organisatie, kan worden gemeten aan de leeruitkomsten. Leeruitkomsten kunnen worden opgevat als de uitkomsten van de combinatie van het leerklimaat, de leerpraktijken en de leerblokkades. Deze leeruitkomsten hebben betrekking op het individu, het team of de organisatie. Hierbij kan gedacht worden aan betere taakuitvoering, betere besluitvormingsprocessen, betere teamsamenwerking of persoonlijke ontwikkeling.

Dit zou kunnen worden gemeten door te kijken naar (Tynjala, 2007):

1. Task performance (snelheid en vlotheid, benodigde vaardigheden, collaborative work).
2. Awareness and understanding (begrijpen van collega's, context en situaties, eigen organisatie, persoonlijke risico's)
3. Persoonlijke ontwikkeling (zelfevaluatie, management, omgaan met emoties, bouwen en onderhouden van relaties, ability to learn from experience)
4. Teamwork (samenwerking, gezamenlijk planning, probleemoplossing)
5. Role Performance (prioriteren, leiderschap, supervisory role, delegeren, crisis management, etc)
6. Academic Knowledge and Skills (assessing formal knowledge, research-based practice, theoretical thinking, using knowledge sources)
7. Decision Making and Problem Solving (omgaan met complexiteit, groepsbesluitvorming, besluitvorming onder druk)
8. Judgement (kwaliteit van performance, output-outcomes, prioriteiten, value issues, levels of risk)

Bovenstaande leeruitkomsten betreffen vooral de leeruitkomsten op het individuele niveau. In dit onderzoek staan de leeruitkomsten van de organisatie als geheel centraal. Uiteindelijk gaat het erom of er sprake is van een verbetering van de organisatie en de werkzaamheden die zij onderneemt. Dit kan worden gemeten te bepalen of sprake is van veranderingen van de eerste, tweede of derde orde (Hall 1993).

Torre Ma (2008) gebruikt de volgende prestatie-indicatoren om de leeruitkomsten van de organisatie als geheel te meten:

1. Er worden passende acties ondernomen om zichzelf te corrigeren wanneer de organisatie zich niet met de goede dingen bezig houdt
2. Er worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid doeltreffender te maken
3. Er worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid doelmatiger te maken

Deze indicatoren worden ook in dit onderzoek gebruikt:

- A) Acties om beleid te corrigeren*
- B) Doeltreffendheid beleid*
- C) Doelmatigheid beleid*

Dit kan meetbaar worden gemaakt door de volgende items (vragen op de vragenlijst):

- A1) Binnen mijn organisaties wordt nagegaan of de gewenste prestaties (output) worden geleverd.*
- A2) Binnen mijn organisatie wordt nagegaan of deze prestaties leiden tot de gewenste effecten (outcome).*
- A3) Binnen de organisatie wordt gestuurd op de verbetering van de gewenste prestaties.*

- B1) Binnen mijn organisatie worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid effectiever (doeltreffender/ leidt tot daadwerkelijke realisatie van het doel) te maken.*

- C1) Binnen mijn organisatie worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid efficiënter (met inzet van zo weinig mogelijk tijd of geld) te maken.*

3.2.6 Indicator evaluatie

Door de leeruitkomsten te meten en te evalueren, kan duidelijk worden waar mogelijke knelpunten zitten in het lerend vermogen van de organisatie en kunnen deze knelpunten worden aangepakt. Derde orde leren vindt plaats als de leeruitkomsten in gezamenlijkheid worden geëvalueerd en als hier vervolgens daadwerkelijke aanpassing van de processen binnen de organisatie of de instrumenten van de organisatie plaatsvindt (Hoogerwerf, Herwijer, 2008: 159 , De Folter, 2009: 30, Van der Knaap, 1997: 67-69).

Dit kan meetbaar worden gemaakt door het volgende item:

- A1) Processen en instrumenten binnen de organisatie worden verbeterd op basis van goede en slechte ervaringen van medewerkers.*

3.2.7 Indicatoren relatie tot het bestuur en de gemeenschap

Zoals eerder aangegeven, wordt in dit onderzoek niet alleen de lerende overheidsorganisatie onderzocht, maar wordt ook de relatie van de lerende gemeentelijke organisatie tot haar bestuur en de gemeenschap nader bekeken. De prestaties van een overheid zijn niet altijd goed te meten door de politieke invloed. Vaak bepaalt ook de politiek ook wat er wordt gemeten en hoe. Door het principe van verantwoording, wordt dit nog complexer.

Om te bepalen of een lerende ambtelijke overheidsorganisatie beter presteert, kan worden gekeken naar de tevredenheid van het bestuur en de gemeenschap. Zoals eerder gesteld is de impliciete aanname van gemeenten die graag een lerende organisatie willen worden dat de

prestaties van een lerende organisatie beter aansluiten bij de wensen van het bestuur en de gemeenschap. Dit leidt dan tot een grotere tevredenheid van het bestuur en de gemeenschap over die gemeentelijke overheidsorganisatie. Het bestuur is in het geval van gemeenten de gemeenteraad en het college van B&W. De gemeenschap wordt hier gevormd door de bewoners, ondernemers en belangengroepen in die gemeente.

Om te bepalen wat het effect van de lerende overheidsorganisatie op de gemeenschap van de gemeente is, is één indicator benoemd:

A) Tevredenheid van de gemeenschap

Deze indicator wordt meetbaar gemaakt door de volgende twee items op de vragenlijst:

A1) De organisatie houdt rekening met de wensen en waardering van burgers en ondernemers.

A2) De organisatie houdt rekening met de wensen en waardering van belangengroepen.

Om te bepalen wat het effect van de lerende gemeentelijke organisatie op haar bestuur is, is één indicator benoemd:

B) Tevredenheid van het bestuur

Deze indicator wordt meetbaar gemaakt door de volgende twee items op de vragenlijst:

B1) De organisatie houdt rekening met de wensen en waardering van het college van B&W.

B2) De organisatie houdt rekening met de wensen en waardering van de gemeenteraad.

3.3 Overzicht operationalisatie conceptueel model

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de benoemde variabelen, indicatoren en items voor dit onderzoek.

Variabele	Indicator	Item
Leerklimaat	A) identificatie en ondersteuning van de missie en (leer)doelen van de organisatie.	Ik voel me gestimuleerd tot leren binnen mijn organisatie.
		Ik sta achter de doelen van mijn organisatie.
	B) openheid en ruimte voor ideeën, verschillen en experimenten, invloed kunnen uitoefenen op beslissingen.	Ik vind dat er in mijn organisatie voldoende ruimte is voor mijn eigen inbreng, ideeën en experimenten.
Leerpraktijken	A) Leerdoelen organisatie	Binnen mijn organisatie zijn er specifieke leerdoelen voor de organisatie als geheel benoemd.
	B) Leeraanbod	Binnen mijn organisatie worden voldoende mogelijkheden aangeboden om te leren door bijvoorbeeld trainingen, cursussen en opleidingen.

Leerblokkades	A) Individuele leerbelemmeringen.	Binnen mijn organisatie wordt het op prijs gesteld als ik feedback (een compliment of opbouwende kritiek) geef.
		Ik krijg regelmatig feedback op mijn werk (een compliment of opbouwende kritiek).
		Ik mag fouten maken binnen mijn organisatie.
	B) Culturele/communicatieve leerbelemmeringen	Verschillen en conflicten in de organisatie worden gebruikt om van elkaar te leren.
	C) Organisationele leerbelemmeringen	De manier waarop de organisatie is ingericht, zorgt ervoor dat ik veel van mijn collega's leer en zij van mij.
		Binnen mijn organisatie is voldoende tijd beschikbaar om te reflecteren of wij de goede dingen goed doen.
Leeruitkomsten	A) Acties om beleid te corrigeren	Binnen de organisatie wordt nagegaan of de gewenste prestaties worden geleverd.
		Binnen de organisatie wordt nagegaan of deze prestaties leiden tot de gewenste effecten.
		Binnen de organisatie wordt gestuurd op verbetering van de gewenste prestaties.
	B) Doeltreffendheid beleid	Binnen mijn organisatie worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid effectiever (doeltreffender / leidt tot daadwerkelijke realisatie van het doel) te maken.
	C) Doelmatigheid beleid	Binnen mijn organisatie worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid efficiënter (met inzet van zo weinig mogelijk tijd of geld) te maken.
Evaluatie		Processen en instrumenten binnen de organisatie worden verbeterd op basis van goede en slechte ervaringen van medewerkers.
Relatie tot het bestuur en de gemeenschap	A) Tevredenheid van de gemeenschap	De organisatie houdt rekening met de wensen en waardering van burgers en ondernemers.
		De organisatie houdt rekening met de wensen en waardering van belangengroepen.
	B) Tevredenheid van het bestuur	De organisatie houdt rekening met de wensen en waardering van het college van B&W.
		De organisatie houdt rekening met de wensen en waardering van de gemeenteraad.

Tabel 7. Overzicht variabelen, indicatoren en items

3.4 Onderzoeksstrategie

Hierboven zijn de verschillende indicatoren benoemd en meetbaar gemaakt. In de onderzoeksstrategie wordt nader beschreven hoe deze variabelen precies worden gemeten, maar ook wie wordt onderzocht. Om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden, wordt gebruik gemaakt van een vragenlijst en het bestuderen van bronnenmateriaal. Zo is er sprake van triangulatie van het onderzoek en wordt de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek vergroot. Er wordt een vragenlijst opgesteld, getoetst en vervolgens (digitaal) toegezonden aan alle medewerkers van de drie gemeenten. De gegevens uit de bronnenstudie en de survey zullen worden geanalyseerd. Bekeken zal worden welke patronen in de antwoorden zijn te ontdekken en welke conclusies hieraan kunnen worden verbonden.

3.4.1 Vragenlijst

Aan de hand van benoemde items in de operationalisatie is een vragenlijst opgesteld. Deze vragenlijst is vervolgens getoetst bij vijf collega's bij de gemeente Schiedam, waaronder collega's van de afdeling Statistiek en Onderzoek. De vragenlijst is door het team Onderzoek&Statistiek van de gemeente Schiedam ingevoerd in een digitale survey applicatie van MWM2. De totale vragenlijst is verdeeld in vier blokken, ofwel internetpagina's, met vragen. Het eerste blok vragen gaat over het leerklimaat in de organisatie. Het tweede blok vragen gaat over de leerpraktijken binnen de organisatie. Via een inhoudsanalyse wordt daarnaast verder onderzocht wat precies het leeraanbod binnen de gemeenten Schiedam, Vlaardingen en Maassluis is. Het derde blok vragen heeft betrekking op de variabele leerblokkades. Het vierde blok met vragen bevat de items om de variabele leeruitkomsten te meten. Daarnaast zijn hier ook de vragen toegevoegd om te meten of in de gewenste prestaties en effecten ook aansluiten bij de vraag vanuit zowel de gemeenschap als het bestuur. Het item voor evaluatie is onaangepast meegenomen in de vragenlijst. Deze vraag is eveneens in het vierde blok van de vragenlijst opgenomen.

Voor de beantwoording van de items is gekozen voor de Likert-schaal. Hiermee kunnen meningen worden gemeten. De antwoordmogelijkheden zijn: *belemaal oneens – oneens – neutraal – eens – helemaal eens*. Door het gebruik van deze antwoordmogelijkheden is statistische analyse van de antwoorden op de vragen mogelijk (Van Thiel, 2007; 92-93).

Aanvullend op de bovengenoemde vragen wordt ook een aantal vragen met betrekking tot de controlevariabelen opgenomen. In dit geval wordt alleen gevraagd naar de leeftijd, het geslacht en het functieniveau van de respondent. Uit ervaring met uitzetten van onderzoeken binnen de gemeente Schiedam is gebleken dat teveel controlevariabelen medewerkers het gevoel geeft dat zij herleidbaar en dus niet meer anoniem zijn, met het risico van een lagere deelnamebereidheid. Ook kan dat mogelijk leiden tot meer sociaalwenselijke antwoorden. Daarnaast is in het geval van de lerende organisatie vooral interessant om te meten of sprake is van leervermogen en leeruitkomsten in de organisatie als geheel en minder interessant om het leervermogen en leeruitkomsten op individueel niveau te meten. Mogelijk leiden de controlevariabelen wel tot interessante bijvangsten, bijvoorbeeld of op een hoger functieniveau een gunstiger leerklimaat wordt ervaren of dat mannen vinden dat zij geen fouten mogen maken. In onderstaande tabel worden de controlevariabelen weergegeven.

Controlevariabelen		
Nummer	Vraag	Antwoordmogelijkheid

1	Wat is uw geslacht?	Man / Vrouw
2	Wat is uw leeftijd?	18-25 26-35 36-45 46-55 56-65+
3	Wat is uw functieniveau?	Schaal 1-3 Schaal 4-6 Schaal 7-9 Schaal 10-13 Schaal 14-18

Tabel 8. Overzicht controlevariabelen

In dit onderzoek wordt de vragenlijst digitaal verzonden aan alle medewerkers van de gemeenten Schiedam, Vlaardingen en Maassluis. Door alle medewerkers de vragenlijst toe te zenden kan zoveel mogelijk data op verschillende niveaus in de organisatie worden verzameld.

Bij de gemeente Schiedam wordt de lijst toegestuurd aan de 725 medewerkers, bij de gemeente Vlaardingen aan de 613 medewerkers. Bij de gemeente Maassluis wordt de vragenlijst toegestuurd aan 280 medewerkers. De zo'n 80 medewerkers van Maassluis die in de buitendienst/groenvoorziening werkzaam zijn, doen niet mee aan het onderzoek. Hiermee komt het totaal aantal medewerkers oftewel respondenten op 1618. Deelname aan het onderzoek is vrijwillig. Dit betekent dat er sprake is van een zelfselectie (Van Thiel 2007: 54-56).

3.4.2 Inhoudsanalyse

Naast de vragenlijst wordt ook aan de hand van bronnenonderzoek bij de gemeenten Schiedam, Vlaardingen en Maassluis gekeken of sprake is van een lerende organisatie in deze gemeenten. Hiervoor wordt een inhoudsanalyse van bestaand materiaal onderzocht, zoals het P&O beleid van de gemeente en het opleidingsaanbod. Er zal een kwalitatieve interpretatie van het materiaal plaatsvinden (Van Thiel, 2007: 117-127).

3.4.3 Vergelijking

Voor dit onderzoek worden de drie gemeenten Schiedam, Vlaardingen en Maassluis vergeleken. De gemeente Schiedam heeft 76.450 inwoners, Maassluis 32.080 en Vlaardingen heeft 70.981 inwoners (CBS, 18 april 2014). De gemeenten zijn niet gelijk qua grootte of organisatie-inrichting. Er is dus sprake van contrasterende cases. Deze drie gemeenten zijn geselecteerd omdat zij in een aantal gemeenschappelijke regelingen samenwerken. Er zijn plannen om de samenwerking in het kader van het 'Beleidskader gemeentelijke herindeling' van het ministerie van Binnenlandse Zaken uit te breiden. Om inzicht te krijgen in het leervermogen binnen deze drie gemeenten wordt de vragenlijst bij alle drie de gemeenten uitgezet en vindt een inhoudsanalyse plaats. De resultaten worden vergeleken om inzicht te krijgen in de knelpunten en succesfactoren.

4. De gemeenten Schiedam, Maassluis en Vlaardingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader gekeken naar de gemeentelijke organisaties van Schiedam, Maassluis en Vlaardingen. Aan de hand van verschillende bronnen, zoals vastgesteld personeelsbeleid, collegeprogramma's en sociaal jaarverslagen wordt de gemeentelijke organisatie in kaart gebracht.

4.2 Casus Schiedam

De stad

De gemeente Schiedam heeft 76.450 inwoners (CBS, 18 april 2014). De ligging tegen Rotterdam aan zorgt dat Schiedam grootstedelijke problematiek kent. Daarnaast zijn er achterstanden op sociaal, economisch en fysiek-ruimtelijk gebied. De stad kent een relatief hoge werkloosheid, zeker gezien de hoeveelheid beschikbare banen binnen Schiedam. Het is in potentie een aantrekkelijke woonstad, maar kent een relatief gebrekkige woningvoorraad van vooral veel kleine woningen en veel hoogbouw (Stadsvisie Schiedam 2030).

Het college van B&W bestaat uit Burgemeester C. Lamers en de wethouders Mw. P. van Aaken (CDA), mw. N. Gouweleeuw (VVD), dhr. M. Houtkamp (D66), dhr. M. Stam (PvdA) en dhr. A. van Steenderen (SP). De gemeentesecretaris is dhr. J. van Ginkel.

De organisatie

De gemeentelijke organisatie telt 725 medewerkers. In 2012 is het clustermodel verlaten. De gemeentelijke organisatie is opgedeeld in een aantal domeinen, namelijk Integrale Veiligheid, Stadpromotie, Dienstverlening, Bedrijfsvoering, Maatschappelijke Samenwerking, Stadsontwikkeling en Bijzonder Verbonden. Elk domein heeft een regiemanager die verantwoordelijk is voor de resultaten van dat domein. Naast deze lijnorganisatie kent de gemeente Schiedam programmasturing door programmamanagers op een aantal programma's, zoals onder andere de programma's binnenstad, wonen en economie (Presentatie 9 september 2014).

De organisatiedoelen

Uit de programmabegroting 2014, paragraaf bedrijfsvoering, blijkt dat de gemeentelijke organisatie in 2011 door onderzoeksbureau Van der Bunt is gekwalificeerd als verwaarloosd in cultuur, werksfeer en managementstijl. Ook is de organisatie verouderd in procesuitvoering, vaardigheden en denkwijzen. Sinds 2012 wordt binnen de organisatie gewerkt aan het doorbreken van de geconstateerde hardnekkige patronen in de organisatiecultuur. Doel is de organisatie om te vormen tot een flexibele, slanke gemeentelijke organisatie met oog voor de veranderende maatschappij, een regiegemeente (Programmabegroting Schiedam 2014).

In de Programmabegroting Schiedam (2014) worden vier kerndoelen benoemd die de regie, kwaliteit en eigenaarschap van de gemeentelijke organisatie moeten versterken en doorontwikkelen. Deze vier kerndoelen zijn:

1. Administratie, sturing en verantwoording op orde.
2. Bedrijfsvoering verankerd in de genen van het concern.

3. Kwalitatief hoogwaardige medewerkers en management en een gezonde werkcultuur.

4. Organisatie in harmonie met de tijdgeest.

Onder de kerndoelen drie en vier zijn inspanningen opgenomen die betrekking hebben op het leerklimaat van de gemeente Schiedam. Zo wordt onder het kerndoel 'kwalitatief hoogwaardige medewerkers en management en een gezonde werkcultuur' het Human Resource Development (HRD) programma benoemd. Dit programma HRD heeft als doel de vraaggerichte ontwikkeling van medewerkers en het stimuleren van "leren om te blijven leren in het werk" om aan te laten sluiten op de ontwikkeling van de gemeente naar regiegemeente. Om te komen tot kwalitatief hoogwaardig management wordt een Management Development programma ingezet. Voor wat betreft de gezonde werkcultuur wordt het bevorderen van integriteit en het vergroten van eigenaarschap (zelfredzaamheid, vrijheid, verantwoordelijkheid en mandaat) benoemd (Programmabegroting Schiedam 2014).

Onder het kerndoel 'organisatie in harmonie met de tijdgeest' wordt onder andere het doorontwikkelen van het werkgeverschap en werknemerschap genoemd, maar ook het verantwoord terugdringen van de vaste formatieomvang en het 'outsourcen' van uitvoering- en beheertaken. Ook worden er inspanningen verricht op het gebied van 'good governance', het doorontwikkelen en vernieuwen van het bestuur en wordt de intergemeentelijke samenwerking op diverse programmaonderdelen, specifiek met Maassluis en Vlaardingen, versterkt (Programmabegroting Schiedam 2014).

De medewerkers

Het aantal medewerkers bij de gemeente Schiedam is de afgelopen jaren toegenomen van 737 in 2010 tot 772 in 2012. Momenteel werken er 725 mensen en is de formatie dus weer afgenomen. De ambtelijke organisatie is langzaam aan het vergrijzen. De gemeente Schiedam heeft in 2007 een levensfasebewust personeelsbeleid vastgesteld om in te kunnen spelen op de verschillende levensfasen en duurzame inzetbaarheid van de medewerker. In 2011 was 47,5% van de medewerkers man en 52,5% van de medewerkers vrouw. Uit het Diversiteitbeleid van de gemeente Schiedam (2007) blijkt dat er een oververtegenwoordiging is van vrouwen op laag en middelbaar opleidingsniveau en ondervertegenwoordiging van vrouwen op een hoger opleidingsniveau. Dit is bepaald door de functieschalen van de gemeente te koppelen aan opleidingsniveau. Hierin wordt gesteld dat schalen 1 t/m 6 lager opleidingsniveau, schalen 7 t/m 9 middelbaar opleidingsniveau en schalen 10 t/m 17 hoger opleidingsniveau zijn (Sociaal Jaarverslag Schiedam 2012; concept Strategische Personeelsplanning Schiedam, 2012; Diversiteitbeleid 2007).

Per 1 juli 2011 is een vacaturestop en een selectieve capaciteitsstop ingevoerd. In juni 2012 is de externe vacaturestop nogmaals bevestigd door het nieuwe college van B&W en is besloten om de formatie van de ambtelijke organisatie met ruim 60 fte te laten krimpen. Alleen als aantoonbaar is dat er geen interne kandidaten beschikbaar zijn en daardoor de bedrijfsvoering in de knel komt, kan extern worden geworven voor een vacature (Adviesnota capaciteitsnota, 27 juni 2011; Formatiereductie heroverwegingen op functieniveau 2013-2016).

In 2013 heeft de gemeente Schiedam deelgenomen aan de nieuwe landelijke benchmarking "Vensters voor bedrijfsvoering", een initiatief van de Vereniging van Gemeentesecretarissen

(VGS), ICTU en het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING). De resultaten over het jaar 2012 laten zien dat Schiedam ten opzichte van vergelijkbare gemeenten een formatief grote ambtelijke organisatie heeft en als afgeleide daarvan ook een grote omvang in de ondersteunende bedrijfsvoeringfuncties. Verder blijkt uit “Vensters voor bedrijfsvoering” dat het budget voor persoonlijke ontwikkeling per medewerker binnen de gemeente Schiedam lager ligt dan gemiddeld bij gemeenten in Nederland. In 2013 zijn maatregelen genomen om meer te kunnen investeren in opleiding, training en vorming (Programmabegroting Schiedam 2014).

Voor medewerkers van de gemeente Schiedam zijn generieke competenties benoemd om de persoonlijke ontwikkeling van medewerkers te koppelen aan de ontwikkeling van de organisatie. De benoemde generieke competenties zijn (Uitwerking competenties):

1. Samenwerken: proactief bijdragen aan samenwerking voor gemeenschappelijke doelen en resultaten, ook wanneer dat geen direct persoonlijk belang dient. De onderlinge communicatie daartoe bevorderen.
2. Omgevingsbewustzijn: laten blijken goed geïnformeerd te zijn over maatschappelijke en politieke ontwikkelingen of andere omgevingsfactoren. Deze kennis effectief benutten voor de eigen functie of organisatie.
3. Klantgerichtheid: onderzoeken van de wensen en behoeften van de (interne c.q. externe) klant en laten zien vanuit dat perspectief te denken en te handelen.
4. Resultaatgerichtheid: handelingen en besluiten richten op het daadwerkelijk realiseren van vooraf vastgestelde resultaten.

Om de mate en beheersing van de competenties aan te kunnen geven, zijn er vijf niveaus benoemd. Voor elke functieschaal is een competentieniveau vastgesteld. Het monitoren van de ontwikkeling van medewerkers verloopt via het ‘Fit-to-Position’ software systeem waarin prestatieafspraken met betrekking tot persoonlijke ontwikkeling en competentieontwikkeling worden vastgelegd. Hierover vindt minimaal twee keer per jaar een gesprek plaats tussen medewerker en leidinggevende. In deze gesprekken komt naast het functioneren, ook de ontwikkeling van competenties, opleiding, persoonlijke en loopontwikkeling aan de orde (Adviesnota Prestatiecyclus 2010, Samen schitteren in Schiedam).

Leerpraktijken gemeente Schiedam

De gemeente kent verschillende leerpraktijken. Cursussen en trainingen op verschillende gebieden worden aangeboden via de ‘SchiedamAcademie’. De ‘SchiedamAcademie’ geeft algemene cursussen en trainingen, zoals automatiseringscursussen en communicatietrainingen en heeft competentiegericht aanbod waaronder trainingen die gericht zijn op de door de gemeente benoemde generieke competenties. Het programma HRD kent ook specifieke leerpraktijken, zoals trainingen in samenwerken in netwerken, mediation, onderhandelvaardigheden, contractmanagement, persoonlijke ontwikkeling en effectiviteit. Daarnaast kent de gemeente het ‘Mentoraat Schiedam’. In het kader van het *Introductiebeleid gemeente Schiedam, een goede start is het halve werk* (november 2007) krijgen nieuwe medewerkers een mentor toegewezen die hen begeleidt tijdens de introductieperiode. Ook kunnen medewerkers van de gemeente Schiedam gebruik maken van Talent MVS, het centrum voor talentontwikkeling, loopbaanadvies en mobiliteit van de gemeenten Maassluis, Vlaardingen en Schiedam (website SchiedamAcademie; website MVS; Programmabegroting Schiedam 2014, paragraaf bedrijfsvoering).

4.3 Casus Maassluis

De stad

De gemeente Maassluis is een stad met 32.080 inwoners (CBS, 18 april 2014). Maassluis heeft een stedelijk karakter en kent op onderdelen ook grootstedelijke issues. In Maassluis wonen, in vergelijking met gemeenten van eenzelfde omvang, meer allochtonen. Er is een stijging van de aantallen eenpersoonshuishoudens, allochtonen en ouderen. (Organisatiescan 2013 Gemeente Maassluis).

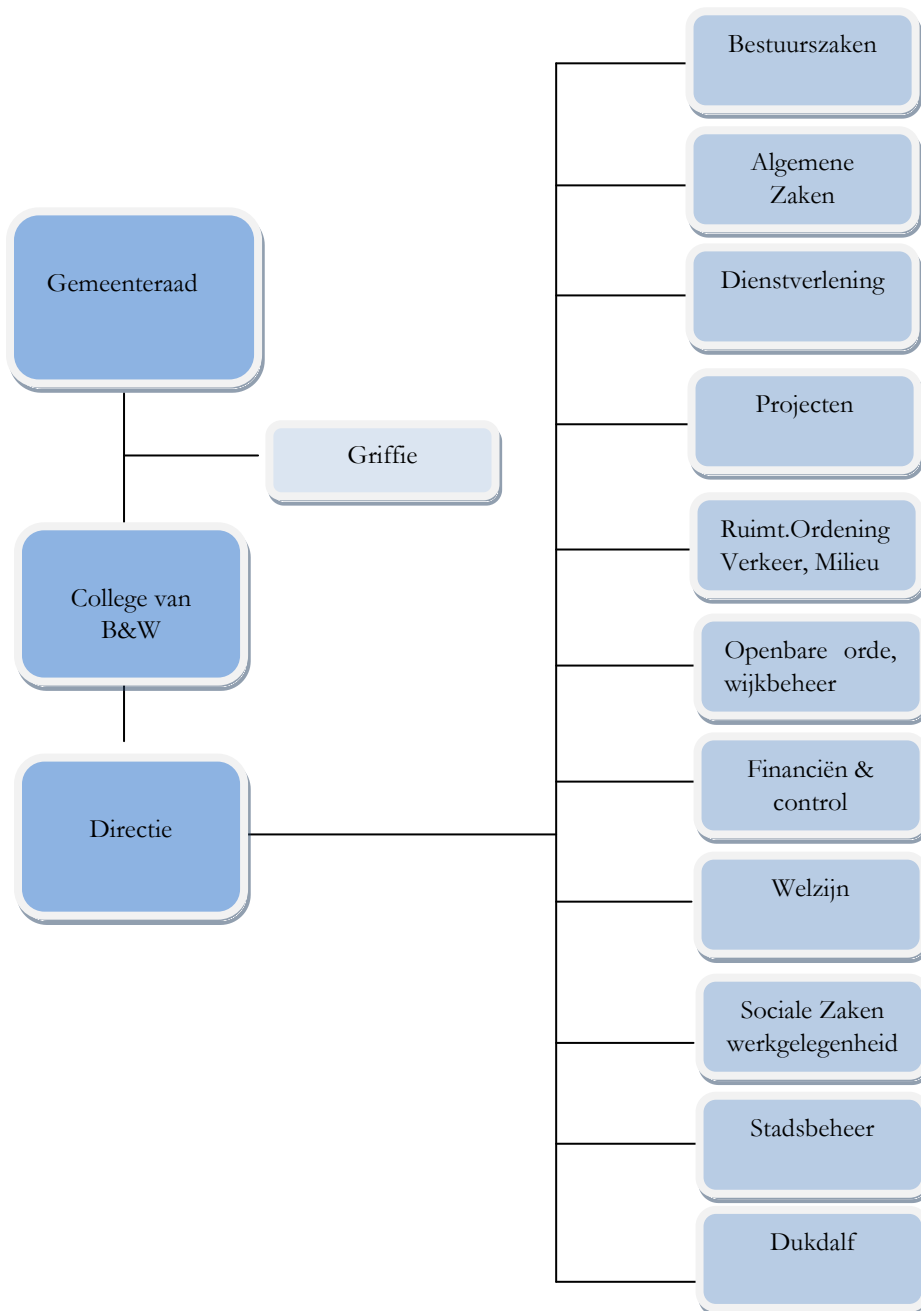
Het college van B&W bestaat uit Burgemeester J. Karssen en de wethouders dhr. A. Keijzer (PvdA), dhr. C. Pleijsier (CDA), dhr. D. van der Houwen (VSP). De gemeentesecretaris is dhr. A. Korthout.

De organisatie

De gemeente Maassluis heeft ongeveer 300 medewerkers in dienst, waarvan 80 in de buitendienst/groenvoorziening. Naast de gemeentesecretaris en algemeen directeur is er een directeur Stadsontwikkeling en een directeur Middelen. Elke directeur is verantwoordelijk voor een aantal afdelingen en de interne bedrijfsvoering. De gemeentelijke organisatie is ingericht volgens het directie-afdelingenmodel met drie leidinggevende niveaus. De omvang van de afdelingen verschilt sterk. Afhankelijk van de omvang en de context binnen een afdeling ligt het accent bij de afdelingshoofd functie meer op leidinggeven of inhoudelijke expertise (Organisatiescan gemeente Maassluis 2013).

In juni 2013 heeft de gemeente een organisatiescan gemaakt met als doel zicht te krijgen op wat er in grote lijnen op de middellange termijn op de gemeente Maassluis afkomt en wat dit van de organisatie vraagt. De organisatiescan is gemaakt aan de hand van het 7S-model van McKinsey. Hieruit blijkt dat de gemeente een traditioneel bureaucratisch georganiseerde organisatie is met een sterke nadruk op beheersing en financiële degelijkheid. Hierdoor heeft de organisatie ook de neiging vooral intern gericht te zijn. De meeste medewerkers werken al lange tijd bij de gemeente en zijn loyaal aan de organisatie (Organisatiescan 2013).

De afgelopen jaren zijn er bij de gemeente Maassluis dwarsverbanden binnen de organisatie georganiseerd door projectmatig werken te implementeren en door te starten met programmamanagement. Desondanks wordt er nog steeds veel afdelingsgericht gewerkt en is per afdeling een eigen organisatiecultuur ontstaan (Organisatiescan 2013).



Figuur 7. Organogram gemeente Maassluis

Uit de organisatiescan blijkt dat beleidsprocessen en projectmatige processen binnen de gemeente Maassluis niet volledig doorlopen worden. Met name evaluatie komt niet veel voor. Opgemerkt wordt dat hierdoor belangrijke leereffecten worden gemist en dat door het accepteren van fouten als inherent aan processen en leren van fouten de organisatie beter kan worden (Organisatiescan 2013).

In 2011 heeft Maassluis deelgenomen aan een benchmark door onderzoeksbureau Berenschot. Hieruit is gebleken dat in vergelijking met andere gemeenten van eenzelfde omvang de gemeente Maassluis relatief veel werkzaamheden zelf uitvoert, zoals de sociale werkvoorziening, de afvalinzameling en de groenvoorziening. De overhead is lager dan bij gemeenten van eenzelfde

omvang. De netto omvang van het ambtelijk apparaat (primair proces en overhead) is binnen Maassluis echter 8% groter dan bij vergelijkbare gemeenten. Dit kan vooral verklaard worden door de formatie bij Sociale Zaken en Welzijn. Deze is relatief groot, wat verklaard kan worden door het grote aandeel allochtonen, bijstandsontvangers en eenoudergezinnen in Maassluis (Organisatiescan 2013).

De organisatiedoelen

In verschillende bronnen en op verschillende plekken worden organisatiedoelen benoemd. Op de website van de gemeente Maassluis wordt een missie en visie voor Maassluis genoemd:

“Maassluis is een sociale stad en moet dat ook blijven ... Maassluis is ook een prachtige en zelfstandige stad, maar kan dat alleen blijven wanneer er een solide financieel beleid wordt gevoerd ... Maassluis moet een duurzame stad zijn...Onze keuzes moeten sociaal en solide en duurzaam zijn”.

Deze missie en visie zijn vooral gericht op het verbeteren van de stad als geheel. Over visie op de ambtelijke organisatie wordt in het coalitieakkoord 2014-2018 ‘Maassluis Dichtbij, verbinden en vooruitzien’ het volgende gezegd:

“Wij willen een compacte, slimme ambtelijke organisatie die kwaliteit op een klantvriendelijke, klantgerichte manier levert”.

In de organisatiescan worden meerdere voorstellen voor de organisatie van de gemeente gedaan op de 7 S-en van het model van McKinsey (significante waarden, strategie, structuur, systemen, stijl, staf en sleutelvaardigheden) om dit doel te bereiken. Zo wordt voorgesteld om het aantal afdelingen te verminderen en een tweehoofdige directie in te stellen. Gewenste ontwikkelingen voor de organisatie zijn onder andere meer integraal werken, meer aandacht voor een middellange en lange termijnvisie en een gezamenlijke managementstijl en visie. Ook wordt voorgesteld om door training de competenties van medewerkers en management te versterken, waaronder de competenties ‘netwerken’, ‘scenariodenken’ en ‘van buiten naar binnen denken’. Door meer aandacht te hebben voor het volledig doorlopen van beleidsprocessen en vooral voor de evaluatie in het beleidsproces en kennisdeling tussen afdelingen kan een lerende organisatie ontstaan.

De medewerkers

In 2010 is een bezuinigingsoperatie van 10% op de formatie gestart, welke reeds grotendeels behaald is. Als gevolg van de bezuinigingsoperatie is de interne doorstroming van medewerkers toegenomen en is een aantal oudere medewerkers vervroegd uitgestroomd. Uit het Sociaal Jaarverslag 2013 van de gemeente blijkt dat de organisatie 335 medewerkers heeft. Het merendeel van de medewerkers is ingeschaald in de salarisschaal 7 t/m 9 (42,17%) en salarisschaal 10 t/m 12 (30,42%). Mannen hebben een groter aandeel in zowel de lagere als de hogere salarisschalen, terwijl vrouwen in de midden categorie, schaal 7 t/m 9 sterker zijn vertegenwoordigd. In 2013 bestond het personeelsbestand voor 44% uit vrouwen en 56% uit mannen met gemiddelde leeftijden van respectievelijk 45 jaar en 51 jaar. De gemiddelde leeftijd van de medewerkers was 48,55 jaar, daar waar deze landelijk in 2013 op 47,5 jaar lag (Sociaal Jaarverslag gemeente Maassluis 2013).

Uit de organisatiescan blijkt dat medewerkers betrokken zijn bij hun werk, bij de burgers en bij elkaar. Maar de organisatiecultuur wordt ook gekenmerkt door een zekere soberheid waarbij het motto is ‘doe maar gewoon dan doe je al gek genoeg’. Om de doelstellingen van het organisatieontwikkelingsproces te kunnen realiseren, heeft de gemeente Maassluis een Uitvoeringsnota Integrale Loopbaanontwikkeling opgesteld. Deze heeft als doel:

- meer mogelijkheden bieden aan medewerkers om zich in hun loopbaan te (blijven ontwikkelen);
- zorg dragen voor een integraal (multi) inzetbaar personeelsbestand voor de organisatie.

De leerpraktijken

Maassluis werkt samen met de gemeenten Schiedam en Vlaardingen in het loopbaanadviescentrum Talent MVS. In 2013 is de begeleiding gewijzigd van individuele begeleiding naar begeleiding in de vorm van een compleet trainingsaanbod. Dit bestaat uit drie trainingen waarbij gestart wordt met een talentverkenning en de training wordt afgesloten met een concreet plan voor de eigen loopbaanontwikkeling (Sociaal Jaarverslag 2013). Naast het aanbod van Talent MVS biedt Maassluis ook een opleidingsbudget per medewerker. Dit bedroeg in 2013 € 665, -. Landelijk was het gemiddelde opleidingsbudget per medewerker in 2013 € 932, -. Er is in 2013 nog relatief weinig gebruik gemaakt van het opleidingsbudget. Aangegeven wordt dat in 2014 en 2015 wordt ingezet op het bevorderen van het gebruik van dit opleidingsbudget als opmaat naar een meer strategisch opleidingsbeleid in de toekomst. Daarnaast zal organisatiebreed meer worden ingezet op het ontwikkelen van competenties zoals klantgerichtheid en samenwerking. De gemeente vindt dit nodig gezien de steeds complexer wordende opgaven en de hoge eisen die de klant stelt aan de dienstverlening (Sociaal Jaarverslag 2013 gemeente Maassluis).

4.4 Casus Vlaardingen

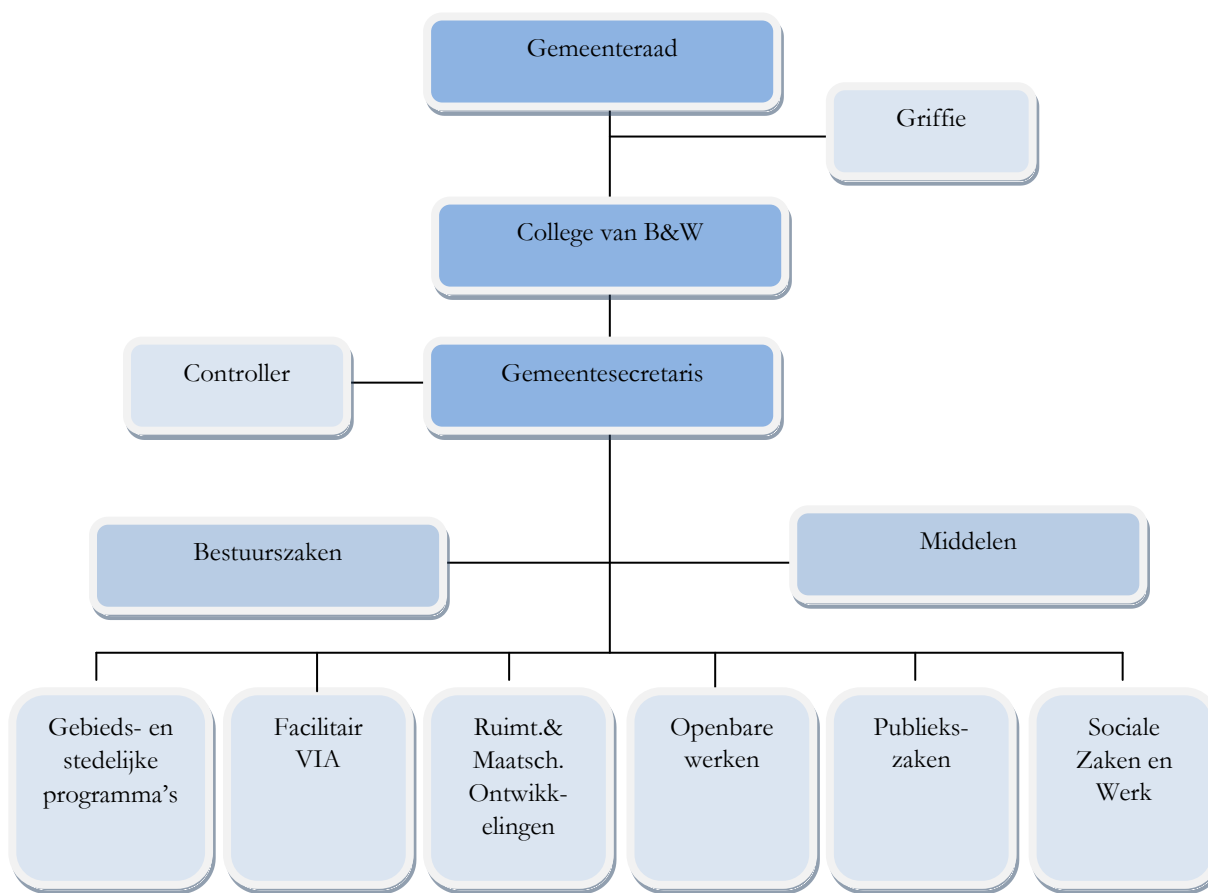
De stad

De gemeente Vlaardingen heeft 70.981 inwoners (CBS, 18 april 2014). Vlaardingen is een stad met dorps kwaliteiten en wordt gekenmerkt door een zekere geslotenheid van de stad. De stad kent een sterke sociale en maatschappelijke cohesie, echter fysiek zijn de verschillende stadsdelen niet sterk met elkaar verbonden. Vlaardingen is meer vergrijsd dan gemiddeld in Nederland. De woningvoorraad is onevenwichtig, met weinig eengezinswoningen en weinig koopwoningen, vooral in het duurdere segment. De stad is een forenzenstad en vormt de overgang tussen stad en platteland (Stadsvisie Vlaardingen, 2000).

Het College van B&W bestaat uit Burgemeester B. Blase en de wethouders dhr. A. Hoekstra (SP), dhr. H. Versluijs (PvdA), dhr. R. de Vries (D66), C. Oosterom (CDA), dhr. R. van Harten (ChristenUnie/SGP). De gemeentesecretaris is dhr. C. Kruyt (recent is mw. A. Knol aangesteld).

De organisatie

Bij de gemeente Vlaardingen werken 613 mensen. De organisatie heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld van min of meer zelfstandige opererende vakafdelingen naar een aantal met elkaar samenwerkende organisatieonderdelen. Hierbij is de methodiek van ‘lean’ gebruikt (Nota Strategisch Personeelsbeleid, 2013).



Figuur 8. Organogram gemeente Vlaardingen

Vlaardingen heeft in juni 2013 de Nota Strategisch Personeelsbeleid ‘Sturen op ontwikkeling!’ vastgesteld. Deze nota is opgesteld vanuit de behoefte aan een P&O beleid vanwege de snelheid en de hoeveelheid veranderingen in de omgeving van de gemeente, zoals de Europese schuldencrisis, de veranderende rol en taak van de overheid (de opkomst van de participatiesamenleving), het veranderende verwachtingspatroon van de burger richting de overheid, de vergrijzing van de samenleving, de veranderende wetgeving met betrekking tot de WW, maar ook de decentralisaties van het sociale domein en de toename van samenwerkingsverbanden en netwerken (Nota Strategisch Personeelsbeleid, 2013).

In de Nota Strategisch Personeelsbeleid wordt de “Vlaardingse manier van werken” beschreven, een manier van werken die uitgaat van zes pijlers:

1. Flexibel werken ofwel ook “het nieuwe werken” met ict en flexplekken.
2. Projectmatig creëren, vorm van projectmatig werken.
3. Lean, een methodiek om werkprocessen slimmer, sneller en slanker te maken.
4. Verbindend veranderen, een leergang voor leidinggevenden waarmee het inzicht in samenwerkingsprocessen wordt verbeterd en vergroot en vaardigheden worden ontwikkeld om elkaar aan te spreken en in contact te blijven.
5. De Vlaardingse School, het organisatiebrede opleidingsaanbod.
6. Beoordeling en functioneren, gesprekcycclus waarin de organisatiebrede competenties worden besproken en beoordeeld.

Ook Vlaardingen heeft, net als Maassluis, meegedaan aan de Benchmark van Bureau Berenschot in 2011. Hieruit blijkt dat de formatie van Vlaardingen vrijwel even groot is als andere gemeenten van soortgelijke omvang. Voor wat betreft uitvoerende taken heeft Vlaardingen in vergelijking een lagere formatieomvang, de organisatie heeft meer taken uitbesteed. De beleidskern van de gemeente is relatief groter dan bij andere gemeenten. Dit kan verklaard worden door de keuzes van de gemeente Vlaardingen om o.a. op veiligheid in te zetten, maar ook om archeologen in dienst te hebben voor archeologische opgravingen. De over head van de gemeente Vlaardingen is ook hoger dan bij gemeenten met een vergelijkbare omvang (Nota Strategische Personeelsplanning, 2013).

De organisatiedoelen

In de Nota Strategisch Personeelsbeleid (2013) wordt aangegeven dat gemeentelijke organisaties gezien de vele veranderingen in de samenleving voor min of meer vergelijkbare uitdagingen staan, namelijk:

- het optimaliseren van de kwaliteit van de dienstverlening.
- de gemeentelijke organisatie efficiënter en effectiever laten functioneren, met minder middelen en mensen.

De koers van de gemeente Vlaardingen sluit hier op aan en is samengevat in een nieuwe missie: *“We werken professioneel samen, in dienst van B&W, voor de Vlaardingers”*. Daarnaast zijn vijf waarden voor de organisatie benoemd: *“Betrokken, Open, Efficiënt, Innovatief, Transparant (BOEIT)”* (Nota Strategisch Personeelsbeleid, 2013).

Vlaardingen heeft twee thema's benoemd voor de organisatie:

1. een professionele resultaatgerichte organisatie
2. een dienstverlenende organisatie

Om dit te bereiken streeft Vlaardingen naar een kleine gemeentelijke organisatie die efficiënt en effectief werkt. Hiervoor heeft de gemeente een strategische personeelsplanning opgesteld. Daarnaast wil de organisatie het 'lean' werken nog verder doorvoeren en ook het projectmatig werken verbeteren. Hiervoor is het van belang dat er effectief wordt leiding gegeven (Nota Strategisch Personeelsbeleid, 2013).

De organisatie staat de komende jaren voor drie belangrijke opgaven. Ten eerste wordt de verdere regionale samenwerking gezocht met Schiedam en Maassluis voor het opzetten van een regionaal participatiebedrijf en een Shared Service Centrum voor de gezamenlijke bedrijfsvoering van de drie gemeenten. Ten tweede staat de organisatie voor een cultuuromslag op het gebied van resultaatgericht, projectmatig en programmatisch werken waarbij de huidige dienstverlening doorgaat en tegelijkertijd een forse reductie van personeel moet plaatsvinden. Tenslotte staat de gemeente voor een verdere bezuinigingsopgave van circa € 12 miljoen (www.vlaardingen.nl/vacature_gemeentesecretaris).

In het coalitieakkoord van de gemeente Vlaardingen 'Samen aan Zet 2014-2018' (2014) is de organisatieontwikkeling opgenomen die aansluit op de hiervoor genoemde organisatiedoelen:

“De organisatie wordt slimmer en compacter georganiseerd. Daarbij gaat het vooral om verlaging van de operationele kosten en niet om het aantal formatieplaatsen. Wij blijven inzetten op slimmere werkprocessen en ontschotting van de organisatie. Het resultaatgericht en projectmatig werken wordt verder verbeterd. De afgelopen periode is binnen de organisatie een forse efficiëncywinst bereikt en dat maakt de mogelijkheden voor deze periode kleiner. Daarom worden samen met de raad de niet-wettelijke taken en het uitvoeringsniveau van wettelijke taken kritisch tegen het licht gehouden.”

De medewerkers

Het aantal medewerkers van de gemeente Vlaardingen is gekrompen van ruim 750 in 2004 naar 618 begin 2013. Ook zijn de medewerkers nu meer gericht op regisserende taken en is het aantal uitvoerende taken afgenomen. De medewerkers zijn per 1 januari 2012 in algemene dienst gekomen. Dit betekent dat zij breed inzetbaar zijn binnen de organisatie. Daarnaast stuurt de organisatie op eigen verantwoordelijkheid van de medewerkers voor resultaten en de wijze waarop deze tot stand komen en verantwoordelijkheid voor de loopbaan. De komende jaren zal de formatie nog verder inkrimpen. Voor 2017 is de formatieomvang op ca. 520 fte gesteld. De gemiddelde leeftijd van medewerkers is 49 jaar. Een grote groep medewerkers is tussen de 46 en 60 jaar. Er zijn ongeveer evenveel mannelijke als vrouwelijke medewerkers in dienst. Het aantal vrouwen in leidinggevende posities is 41%. Voor het merendeel van de functies ligt het vereiste opleidingsniveau op hbo- of wo-niveau (Nota Strategisch Personeelsbeleid, 201+ Nota Strategische personeelsplanning, 2013).

In de Nota Strategisch Personeelsbeleid (2013) zijn naast een nieuwe visie en gemeenschappelijke waarden ook zes organisatiebrede competenties voor medewerkers van de gemeente Vlaardingen benoemd, namelijk:

1. Resultaatgericht werken
2. Samenwerken
3. Aanspreek- en feedbackgedrag
4. Prestatiemotivatie
5. Planmatig werken
6. Omgevingsbewustzijn

Deze competenties worden in de gesprekcyclus ‘beoordeling en functioneren’ tussen leidinggevende en medewerker expliciet besproken. Zoals hiervoor aangegeven, zijn de medewerkers in algemene dienst. Door medewerkers leerervaring op te laten doen buiten of naast hun functie wordt het bewustzijn vergroot van een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de loopbaan (Nota Strategisch Personeelsbeleid, 2013).

De leerpraktijken

Door middel van coaching, training of een opleiding wordt ingezet op ontwikkeling van de medewerkers. Eigen medewerkers worden opgeleid voor specifieke vaardigheden en competenties, zoals interne Lean begeleiders en adviseurs Projectmatig Creëren, waardoor minder externe inhuur nodig is. De leerpraktijken van de gemeente bestaan uit “De Vlaardingse School”, het organisatiebreed opleidingsaanbod. De aangeboden opleidingen komen voort uit de strategische doelen van de organisatie. Daarnaast is er een aparte leergang voor leidinggevendenden binnen de organisatie, verbindend veranderen. Deze leergang beoogt de

vaardigheden om elkaar aan te spreken en in contact te blijven te ontwikkelen om zo het inzicht in samenwerkingsprocessen te vergroten en te verbeteren. De leergang bestaat uit intervisie bijeenkomsten en dilemmagesprekken. Daarnaast is ook Vlaardingen in Talent MVS vertegenwoordigd (Nota Strategisch Personeelsbeleid, 2013).

4.5 Samenwerking MVS

In de verschillende casussen van de gemeenten Schiedam, Maassluis en Vlaardingen komt de samenwerking tussen deze gemeenten al aan bod. Schiedam, Maassluis en Vlaardingen werken samen in het Talentcentrum MVS, het inkoopbureau MVS en er wordt gewerkt aan een gemeenschappelijke regeling voor het nieuwe participatiebedrijf Stroomopwaarts in het kader van de decentralisaties van het sociale domein. Deze tendens tot samenwerking komt voort uit de noodzaak tot bezuinigingen, de voorgenomen decentralisaties van het sociale domein en de opdracht tot opschaling vanuit de rijksoverheid.

Een openbaar lichaam, zoals een gemeente of meerdere gemeenten kunnen ervoor kiezen om hun taken te laten uitvoeren via een gemeenschappelijke regeling. In de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr) zijn verschillende soorten gemeenschappelijke regelingen, oftewel samenwerkingsverbanden tussen openbare lichamen, vastgelegd. Hiervoor zijn verschillende vormen, zoals een regeling zonder meer, een centrumregeling of een bevoegdhedenovereenkomst (VGN, 2013, Intergemeentelijke samenwerking toegepast).

In de verschillende bronnen van de gemeenten Schiedam, Maassluis en Vlaardingen wordt de samenwerking genoemd en wordt ook de wens uitgesproken om de samenwerking nog verder uit te breiden. Zo wordt in het coalitieakkoord van de gemeente Vlaardingen aangegeven dat Vlaardingen de samenwerking wil intensiveren en wil komen tot een shared servicecentrum waarin ICT, P&O en de financiële administratie worden ondergebracht (Coalitieakkoord 2014-2018). Ook in de organisatiescan van de gemeente Maassluis (2013) wordt gesproken over verdergaande samenwerking met buurgemeenten en maatschappelijke organisaties (op onderdelen).

5. Onderzoeksresultaten empirisch onderzoek

In voorgaand onderzoek is een beschrijving gegeven van de context van de gemeenten Schiedam, Vlaardingen en Maassluis. In dit hoofdstuk worden de resultaten van het empirisch onderzoek weergegeven.

5.1 Resultaten empirisch onderzoek Schiedam

In de gemeente Schiedam is de digitale vragenlijst per email verstuurd aan 725 medewerkers van de gemeente Schiedam. De vragenlijst is verstuurd op woensdag 1 oktober 2014. Medewerkers kregen twee weken gelegenheid om deel te nemen aan de enquête. Een week na de eerste verzending is een herinneringsmail verstuurd. Aan het onderzoek hebben 275 respondenten deelgenomen, dit is een respons van 37,9%.

Achtergrondvariabelen - geslacht	%
Man	55.6
Vrouw	44.4
Achtergrondvariabelen - leeftijd	%
18-35 jaar	14.5
36-45 jaar	34.7
46-55 jaar	27.8
56 jaar of ouder	23
Achtergrondvariabelen - functieniveau	%
Schaal 7 of lager	12.9
Schaal 8 -11	60.9
Schaal 12 of hoger	26.2

Tabel 9. Achtergrondvariabelen Schiedam

Uit de resultaten voor de achtergrondvariabelen dan blijkt dat in verhouding tot de man/vrouw verhouding binnen Schiedam in 2011 47,5%/52,5% was. Iets meer mannen dan vrouwen hebben meegedaan aan het onderzoek. Er is geen informatie over de leeftijdsopbouw van de organisatie en de verdeling van de medewerkers per salarisschaal. Uit de resultaten van de achtergrondvariabelen blijkt dat medewerkers uit verschillende leeftijdsgroepen hebben meegedaan en dat de verdeling hiervan representatief lijkt te zijn. Uit de resultaten voor het functieniveau blijkt dat er een grote vertegenwoordiging is van medewerkers in de salarisschalen 8-11. Desondanks wordt gesteld dat de resultaten representatief zijn voor de organisatie en dat hiermee is voldaan aan de benodigde steekproef voor het onderzoek.

5.1.1 Onderzoeksresultaten van de gemeente Schiedam per variabele

Hieronder worden per variabele zoals benoemd in het hoofdstuk operationalisatie de resultaten van het onderzoek weergegeven.

LEERKLIMAAT Vraag of stelling	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet ik niet
1. Ik voel me gestimuleerd tot leren binnen mijn organisatie.	12.7%	49.8%	23.6%	11.6%	1.8%	0.5%
2. Ik sta achter de doelen van mijn organisatie.	9.5%	53.5%	26.2%	8.4%	1.1%	1.3%
3. Ik vind dat er in mijn organisatie voldoende ruimte is voor mijn eigen inbreng, ideeën en experimenten.	10.5%	50.9%	25.1%	11.3%	1.8%	0.4%
LEERPRAKTIJKEN Vraag of stelling	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet ik niet
1. Binnen mijn organisatie zijn er specifieke leerdoelen voor de organisatie als geheel benoemd.	4.8%	33%	30.7%	20%	4.1%	7.4%
2. Binnen mijn organisatie worden voldoende mogelijkheden aangeboden om te leren.	15.2%	59.3%	13.3%	11.1%	1.1%	-
LEERBLOKKADES Vraag of stelling	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet ik niet
1. Binnen mijn organisatie wordt het op prijs gesteld als ik feedback (een compliment of opbouwende kritiek) geef.	4.6%	55,9%	26.1%	11.9%	0.4%	1.1%
2. Ik krijg regelmatig feedback op mijn werk (een compliment of opbouwende kritiek).	4.6%	39.1%	27.2%	23.8%	5%	0.4%
3. Ik mag fouten maken binnen mijn organisatie.	3.4%	49%	31.8%	12.3%	1.9%	1.5%
4. Verschillen en conflicten in de organisatie worden gebruikt om van elkaar te leren.	1.1%	16.1%	34.1%	38.7%	7.3%	2.7%
5. De manier waarop de organisatie is ingericht, zorgt ervoor dat ik veel van mijn collega's leer en zij van mij.	1.1%	21,8%	38,7%	32,2%	5%	1,1%
6. Binnen mijn organisatie is voldoende tijd beschikbaar om te reflecteren of wij de goede dingen goed doen.	1,5%	18,8%	25,3%	40,2%	13%	1,1%
LEERUITKOMSTEN Vraag of stelling	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet ik niet
1. Binnen mijn organisatie wordt nagegaan	2.4%	33.5%	28.6%	29.4%	2.4%	3.6%

of de gewenste prestaties worden geleverd.						
2. Binnen de organisatie wordt nagegaan of deze prestaties leiden tot de gewenste effecten.	1.6%	21.8%	31.9%	33.9%	5.2%	5.6%
3. Binnen de organisatie wordt gestuurd op verbetering van de gewenste prestaties.	2.4%	36.7%	33.5%	21.8%	2.4%	3.2%
4. Binnen mijn organisatie worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid effectiever (doeltreffender/ leidt tot daadwerkelijke realisatie van het doel) te maken.	2%	48%	31.9%	12.5%	1.6%	4%
5. Binnen mijn organisatie worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid efficiënter (met inzet van zo weinig mogelijk tijd of geld) te maken.	4%	46.8%	30.6%	11.3%	3.2%	4%
EVALUATIE Vraag of stelling	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet ik niet
1. Processen en instrumenten binnen de organisatie worden verbeterd op basis van goede en slechte ervaringen van medewerkers.	2,4%	25,8%	29.8%	29.8%	6.5%	5,6%
RELATIE BESTUUR/GEMEENSCHAP Vraag of stelling	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet ik niet
1. De organisatie houdt rekening met de wensen en waardering van burgers en ondernemers.	4.8%	52.8%	27.4%	8.9%	1.2%	4.8%
2. De organisatie houdt rekening met de wensen en waardering van belangengroepen	3.6%	54.4%	27.8%	5.2%	1.2%	7.7%
3. De organisatie houdt rekening met de wensen en waardering van het college van B&W	20.2%	62.5%	11.7%	0.8%	0.4%	4.4%
4. De organisatie houdt rekening met de wensen en waardering van de gemeenteraad.	10.5%	60.9%	16.9%	2.8%	0.4%	8.5%

Tabel 10. Resultaten Schiedam

5.2 Resultaten empirisch onderzoek Maassluis

In de gemeente Maassluis is de digitale vragenlijst op 30 oktober 2014 toegezonden aan 280 medewerkers. Ook hier kregen medewerkers twee weken gelegenheid om deel te nemen aan het onderzoek. Na de eerste week is een herinneringsmail verstuurd aan alle medewerkers met

nogmaals het verzoek om deel te nemen aan de enquête. Aan het onderzoek hebben 138 respondenten deelgenomen. Dit is een respons van 49,3%.

Achtergrondvariabelen - geslacht		%
Man		48.8
Vrouw		51.2
Achtergrondvariabelen - leeftijd		%
18-35 jaar		8
36-45 jaar		33.6
46-55 jaar		32.8
56 jaar of ouder		25.6
Achtergrondvariabelen - functieniveau		%
Schaal 7 of lager		18.4
Schaal 8 -11		72.8
Schaal 12 of hoger		8.8

Tabel 11. Achtergrondvariabelen Maassluis

De man/vrouw verhouding binnen het personeelbestand van de gemeente Maassluis is 56% /44%. Uit de resultaten van de achtergrondvariabelen blijkt dat iets meer vrouwen dan mannen hebben deelgenomen aan het onderzoek. Er is geen informatie over de precieze leeftijdsopbouw van het personeelsbestand van Maassluis. Wel blijkt uit het Sociaal Jaarverslag 2013 dat de gemeente vergrijst. Dit verklaart waarom slechts 8% van de medewerkers die hebben deelgenomen aan het onderzoek in de categorie 18-35 jaar valt. In Maassluis is het merendeel van de medewerkers ingeschaald in schaal 7-9 (42,17%) en schaal 10-12 (30,43%). Dit komt grofweg overeen met de verdeling van medewerkers die mee hebben gedaan aan het onderzoek, ze zijn grotendeels ingeschaald in schaal 8-11. De resultaten van het onderzoek kunnen daarom als representatief voor de organisatie van de gemeente Maassluis worden beschouwd.

5.2.1 Onderzoekresultaten gemeente Maassluis per variabele

Hieronder worden in tabelvorm per variabele de onderzoeksresultaten weergegeven.

LEERKLIMAAT Vraag of stelling	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutra al	Mee oneens	Helema al mee oneens	Weet ik niet
1. Ik voel me gestimuleerd tot leren binnen mijn organisatie.	4.3%	40.6%	31.9%	19.6%	3.6%	0%
2. Ik sta achter de doelen van mijn organisatie.	6.5%	58.7%	25.4%	4.3%	0.7%	4.3%
3. Ik vind dat er in mijn organisatie	10.1%	44.9%	28.3%	12.3%	3.6%	0.7%

voldoende ruimte is voor mijn eigen inbreng, ideeën en experimenten.						
LEERPRAKTIJKEN	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet ik niet
Vraag of stelling						
1. Binnen mijn organisatie zijn er specifieke leerdoelen voor de organisatie als geheel benoemd.	0,7%	14%	27,9%	24,3%	11,8%	21,3%
2. Binnen mijn organisatie worden voldoende mogelijkheden aangeboden om te leren door bijvoorbeeld trainingen, cursussen en opleidingen.	8,1%	57,4%	16,9%	11%	5,9%	0,7%
LEERBLOKKADES	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet ik niet
Vraag of stelling						
1. Binnen mijn organisatie wordt het op prijs gesteld als ik feedback (een compliment of opbouwende kritiek) geef.	8.3%	55.3%	23,5%	6,1%	3%	3,8%
2. Ik krijg regelmatig feedback op mijn werk (een compliment of opbouwende kritiek).	3%	49,2%	26,5%	13,6%	6,8%	0,8%
3. Ik mag fouten maken binnen mijn organisatie.	0,8%	57,6%	25%	12,1%	2,3%	2,3%
4. Verschillen en conflicten in de organisatie worden gebruikt om van elkaar te leren.	0%	26,5%	30,3%	27,3%	11,4%	4,5%
5. De manier waarop de organisatie is ingericht, zorgt ervoor dat ik veel van mijn collega's leer en zij van mij.	2,3%	28,8%	37,1%	20,5%	10,6%	0,8%
6. Binnen mijn organisatie is voldoende tijd beschikbaar om te reflecteren of wij de goede dingen goed doen.	0%	17,4%	31,8%	33,3%	16,7%	0,8%
LEERUITKOMSTEN	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet ik niet
Vraag of stelling						
1. Binnen mijn organisatie wordt nagegaan of de gewenste prestaties worden geleverd.	0,8%	46,4%	25,6%	15,2%	7,2%	4,8%
2. Binnen de organisatie wordt nagegaan of deze prestaties leiden tot de gewenste effecten.	0,8%	31,2%	35,2%	19,2%	7,2%	6,4%
3. Binnen de organisatie wordt gestuurd op verbetering van de gewenste prestaties.	0,8%	31,2%	40,8%	20,8%	4%	2,4%
4. Binnen mijn organisatie worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid effectiever (doeltreffender/ leidt tot daadwerkelijke realisatie van het doel) te	0%	39,2%	44,8%	8%	4%	4%

maken.						
5. Binnen mijn organisatie worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid efficiënter (met inzet van zo weinig mogelijk tijd of geld) te maken.	0%	40,8%	40%	13,6%	4%	1,6%
EVALUATIE Vraag of stelling	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutra al	Mee oneens	Helema al mee oneens	Weet ik niet
1. Processen en instrumenten binnen de organisatie worden verbeterd op basis van goede en slechte ervaringen van medewerkers.	1,6%	21,6%	41,6%	20%	8,8%	6,4%
RELATIE BESTUUR/GEMEENSCHAP Vraag of stelling	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutra al	Mee oneens	Helema al mee oneens	Weet ik niet
1. De organisatie houdt rekening met de wensen en waardering van burgers en ondernemers.	8,8%	58,4%	23,2%	4%	0,8%	4,8%
2. De organisatie houdt rekening met de wensen en waardering van belangengroepen	7,2%	54,4%	26,4%	2,4%	0%	9,6%
3. De organisatie houdt rekening met de wensen en waardering van het college van B&W	21,6%	59,2%	13,6%	2,4%	0%	3,2%
4. De organisatie houdt rekening met de wensen en waardering van de gemeenteraad.	19,2%	60,8%	14,4%	3,2%	0%	2,4%

Tabel 12. Resultaten Maassluis

5.3 Resultaten empirisch onderzoek Vlaardingen

In de gemeente Vlaardingen is de digitale enquête verstuurd aan 613 medewerkers. De enquête is verstuurd op 29 oktober 2014. Na een week is een herinneringsmail verstuurd. De enquête kon twee weken lang worden ingevuld. Aan het onderzoek hebben 288 respondenten meegedaan. Dit is een respons van 47%.

Achtergrondvariabelen – geslacht	%
Man	52.3
Vrouw	47.7
Achtergrondvariabelen – leeftijd	%
18-35 jaar	14.8
36-45 jaar	24.2
46-55 jaar	33.6

56 jaar of ouder	27.5
Achtergrondvariabelen – functieniveau	%
Schaal 7 of lager	13.5
Schaal 8 -11	69.3
Schaal 12 of hoger	17.2

Tabel 13 Achtergrondvariabelen Vlaardingen

Ook bij de gemeente Vlaardingen zijn geen precieze gegevens over de leeftijdsopbouw of de verdeling over salarisschalen bekend. Wel is bekend dat er ongeveer evenveel mannelijke als vrouwelijke medewerkers in dienst zijn. Uit de achtergrondvariabelen blijkt dat mannen iets vaker dan vrouwen hebben deelgenomen aan het onderzoek, maar het verschil, 52,5% tegenover 47,7%, doet niet af aan de representativiteit van de onderzoeksresultaten. De verdeling van de respondenten qua leeftijd is eveneens als representatief voor de organisatie van Vlaardingen te bestempelen. Ook hier is een grote vertegenwoordiging van medewerkers in de salarisschalen 8-11 terug te zien. Desondanks wordt de resultaten van het onderzoek als representatief beschouwd.

5.3.1 Onderzoekresultaten gemeente Vlaardingen per variabele

Hieronder worden in tabelvorm per variabele de onderzoeksresultaten weergegeven.

LEERKLIMAAT Vraag of stelling	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet ik niet
1. Ik voel me gestimuleerd tot leren binnen mijn organisatie.	9,8%	51,6%	24,7%	8,4%	5,2%	0,3%
2. Ik sta achter de doelen van mijn organisatie.	4,5%	64,5%	25,4%	4,2%	0,3%	1%
3. Ik vind dat er in mijn organisatie voldoende ruimte is voor mijn eigen inbreng, ideeën en experimenten.	8,4%	55,1%	24,4%	8,7%	2,8%	0,7%
LEERPRAKTIJKEN Vraag of stelling	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet ik niet
1. Binnen mijn organisatie zijn er specifieke leerdoelen voor de organisatie als geheel benoemd.	1,1%	39,7%	33,6%	12,6%	4%	9%
2. Binnen mijn organisatie worden voldoende mogelijkheden aangeboden om te leren.	17,3%	60,3%	13,0%	7,6%	1,8%	0%
LEERBLOKKADES Vraag of stelling	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet ik niet
1. Binnen mijn organisatie wordt het op	8,3%	67,3%	16,2%	6,4%	0,8%	1,1%

prijs gesteld als ik feedback (een compliment of opbouwende kritiek) geef.						
2. Ik krijg regelmatig feedback op mijn werk (een compliment of opbouwende kritiek).	1,9%	47,7%	30,8%	15,4%	3,8%	0,4%
3. Ik mag fouten maken binnen mijn organisatie.	3,0%	53,8%	30,8%	10,5%	1,5%	0,4%
4. Verschillen en conflicten in de organisatie worden gebruikt om van elkaar te leren.	1,1%	31,6%	38%	21,8%	3,8%	3,8%
5. De manier waarop de organisatie is ingericht, zorgt ervoor dat ik veel van mijn collega's leer en zij van mij.	3,0%	30,5%	42,5%	16,9%	5,6%	1,5%
6. Binnen mijn organisatie is voldoende tijd beschikbaar om te reflecteren of wij de goede dingen goed doen.	1,5%	27,1%	32,0%	28,6%	9,4%	1,5%
LEERUITKOMSTEN Vraag of stelling	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet ik niet
1. Binnen mijn organisatie wordt nagegaan of de gewenste prestaties worden geleverd.	1,2%	52,3%	28,4%	13,2%	2,9%	2,1%
2. Binnen de organisatie wordt nagegaan of deze prestaties leiden tot de gewenste effecten.	0,8%	40,7%	32,1%	21,0%	2,9%	2,5%
3. Binnen de organisatie wordt gestuurd op verbetering van de gewenste prestaties.	1,6%	49,8%	34,2%	10,7%	1,6%	2,1%
4. Binnen mijn organisatie worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid effectiever (doeltreffender/ leidt tot daadwerkelijke realisatie van het doel) te maken.	5,8%	52,7%	29,2%	8,6%	0,8%	2,9%
5. Binnen mijn organisatie worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid efficiënter (met inzet van zo weinig mogelijk tijd of geld) te maken.	6,2%	58,8%	22,2%	8,2%	1,2%	3,3%
EVALUATIE Vraag of stelling	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet ik niet
1. Processen en instrumenten binnen de organisatie worden verbeterd op basis van goede en slechte ervaringen van medewerkers.	2,1%	42,0%	33,7%	14,8%	4,1%	3,3%

RELATIE BESTUUR/GEMEENSCHAP Vraag of stelling	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet ik niet
1. De organisatie houdt rekening met de wensen en waardering van burgers en ondernemers.	4,1%	54,3%	30%	6,2%	1,2%	4,1%
2. De organisatie houdt rekening met de wensen en waardering van belangengroepen	4,1%	51%	32,9%	3,7%	1,2%	7%
3. De organisatie houdt rekening met de wensen en waardering van het college van B&W	20,2%	58,8%	15,2%	0,4%	0%	5,3%
4. De organisatie houdt rekening met de wensen en waardering van de gemeenteraad.	10,3%	61,7%	21,0%	0,8%	0%	6,2%

Tabel 14. Resultaten Vlaardingen

Hoofdstuk 6. Lerende overheidsorganisaties?

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de theoretische bril, de resultaten van de inhoudsanalyse en de resultaten van het empirisch onderzoek, geanalyseerd in hoeverre de gemeenten Schiedam, Maassluis en Vlaardingen lerende overheidsorganisaties zijn.

6.2 Gemeente Schiedam

Volgens de theoretische bril uit hoofdstuk 2.7 wordt het leervermogen van de gemeente Schiedam bepaald door het leerklimaat, de leerpraktijken en de leerblokkades. De onafhankelijke variabele leeruitkomsten kan worden opgevat als de uitkomsten van het leervermogen van de organisatie. Als de leeruitkomsten goed zijn, is er sprake van een lerende organisatie. Om te beoordelen of het leervermogen en de leeruitkomsten van de organisatie goed zijn, is evaluatie nodig. Hieronder worden deze variabelen nader bekeken om zo uitspraken te kunnen doen over het leervermogen en de leeruitkomsten van de gemeente Schiedam.

6.2.1 Leerklimaat Schiedam

In het conceptuele model is aangegeven dat het leerklimaat in de organisatie wordt bepaald door de mate van het stimuleren en ondersteunen van het leren in de organisatie. Voor het leerklimaat zijn in de operationalisatie twee indicatoren benoemd:

- A) Identificatie en ondersteuning van de missie en (leer)doelen van de organisatie.*
- B) Openheid en ruimte voor ideeën, verschillen en experimenten, invloed kunnen uitoefenen op beslissingen.*

Om deze indicatoren meetbaar te maken zijn drie items opgenomen in de enquête. Uit de resultaten van het empirische onderzoek blijkt dat een meerderheid van de medewerkers van de gemeente Schiedam, 62,5%, zich gestimuleerd voelt tot leren. Ook de meerderheid van de medewerkers van de gemeente Schiedam, namelijk 61,4%, is het (helemaal) eens met de stelling 'Ik vind dat er in mijn organisatie voldoende ruimte is voor eigen inbreng, ideeën en experimenten'. Dit sluit aan bij de resultaten van de inhoudsanalyse waaruit blijkt dat Schiedam doelen met betrekking tot het leerklimaat heeft geformuleerd en zelfs een programma HRD heeft opgezet om het leerklimaat van de organisatie te verbeteren. Naast doelen met betrekking tot het leerklimaat, heeft Schiedam ook algemene organisatiedoelen benoemd om de regie, kwaliteit en eigenaarschap van de organisatie te versterken en te ontwikkelen. Een groot deel van de medewerkers staat achter de doelen van de organisatie, namelijk 63%. Concluderend kan worden gezegd dat het leerklimaat van de gemeente Schiedam goed is.

6.2.2 Leerpraktijken Schiedam

De variabele leerpraktijken van het conceptuele model gaat over de daadwerkelijke mogelijkheden binnen de organisatie om te leren. Voor de variabele leerpraktijken zijn in de operationalisatie twee indicatoren benoemd:

- A) Leerdoelen organisatie.*
- B) Leeraanbod.*

Om deze indicatoren meetbaar te maken zijn twee items opgenomen in de enquête. Een die het leeraanbod van de organisatie meet en een die vaststelt of er voor de organisatie als geheel specifieke leerdoelen zijn benoemd. Uit de resultaten van de enquête blijkt dat het leeraanbod van de gemeente Schiedam goed is. Het merendeel van de medewerkers van de gemeente Schiedam is het eens met de stelling, namelijk 59,3%, 15,2% is het helemaal eens met de stelling, waarmee het totale percentage van medewerkers dat het eens is met de stelling op 74,5% komt. Uit de inhoudsanalyse blijkt dat de gemeente Schiedam verschillende leerpraktijken kent. Er is een aanbod via de SchiedamAcademie, er is een Mentoraat Schiedam en er kan gebruik worden gemaakt van Talent MVS. Recent is het programma HRD opgezet dat zich focust op de training, opleiding en ontwikkeling van de medewerkers. Hier is ook budget voor beschikbaar gesteld, omdat vanuit benchmarking bleek dat het budget voor persoonlijke ontwikkeling van de medewerkers in Schiedam lager ligt dan gemiddeld bij andere gemeenten van vergelijkbare grootte.

Met betrekking tot de leerdoelen van de organisatie kan worden geconcludeerd dat voor de organisatie onvoldoende duidelijke leerdoelen zijn gesteld. Uit de inhoudsanalyse blijkt dat Schiedam wel generieke competenties heeft benoemd om de ontwikkeling van medewerkers te koppelen aan de organisatieontwikkeling en dat deze competenties ook worden gemeten en gemonitord. Desondanks is slechts een derde van de medewerkers van de gemeente Schiedam het eens met de stelling in de enquête: 'Binnen mijn organisatie zijn er specifieke leerdoelen voor de organisatie als geheel benoemd'. Een groot aantal medewerkers, 30,7%, heeft neutraal gereageerd op de stelling en 20% van de medewerkers is het oneens met de stelling.

Geconcludeerd kan worden dat het leeraanbod voldoende is, maar dat de leerdoelen voor de organisatie als geheel onvoldoende duidelijk zijn gesteld.

6.2.3 Leerblokkades Schiedam

Voor de variabele leerblokkades zijn in het conceptuele model drie indicatoren benoemd:

- A) Individuele leerblokkades.*
- B) Culturele/communicatieve leerbelemmeringen van de organisatie als geheel.*
- C) Organisationele leerbelemmeringen van de organisatie als geheel.*

De individuele leerblokkades worden gemeten door te kijken of er feedback binnen de organisatie wordt gegeven op individuen en door te vragen of fouten maken mag. Om te meten of er sprake is van culturele /communicatieve leerbelemmeringen is gevraagd of verschillen en conflicten in de organisatie worden gebruikt om van elkaar te leren. Voor de variabele organisationele leerbelemmeringen van de organisatie als geheel zijn twee items opgenomen. Eén over de inrichting van de organisatie en één of er binnen de organisatie voldoende tijd wordt genomen om te reflecteren.

Uit de resultaten van de enquête komt naar voren dat het merendeel van de medewerkers van de gemeente Schiedam, 60,5%, van mening is dat het binnen de organisatie op prijs wordt gesteld als er feedback wordt gegeven. Als echter wordt gevraagd of men individueel feedback krijgt vanuit de organisatie, blijkt dit minder het geval te zijn. Van de medewerkers is 43,7% het (helemaal) eens met de stelling 'Ik krijg regelmatig feedback op mijn werk (een compliment of opbouwende

kritiek)'. Het andere item over individuele leerblokkades meet of medewerkers angst hebben om fouten te maken, dit kan het leren van medewerkers en daardoor van de organisatie als geheel belemmeren. Iets meer dan de helft van de medewerkers van de gemeente Schiedam is het eens met de stelling 'Ik mag fouten maken binnen mijn organisatie'. Voor wat betreft de individuele leerblokkades kan worden gezegd dat het meer geven van feedback de individuele leerbelemmeringen kan opheffen.

Voor het meten van de culturele/communicatieve leerbelemmeringen is in de enquête de stelling 'Verschillen en conflicten in de organisatie worden gebruikt om van elkaar te leren' opgenomen. De medewerkers zijn het vooral oneens met deze stelling. 46% van de medewerkers is het (helemaal) oneens met de stelling, 17,2% is het (helemaal) eens met deze stelling. 34,1% heeft neutraal gereageerd op de stelling. Geconcludeerd kan worden dat er sprake is van culturele en communicatieve leerbelemmeringen binnen de gemeente Schiedam. Uit de inhoudsanalyse blijkt dat de organisatiecultuur van Schiedam kan worden gekwalificeerd als verwaarloosd in cultuur, werksfeer en managementstijl. Uit onderzoek van de organisatiecultuur is onder meer gebleken dat verwachtingen over gedrag van medewerkers impliciet is en dat aanspreken beperkt en ad hoc plaatsvindt en dat er weinig aandacht is voor de medewerkers (Van der Bunt, 2012). Een van de organisatie-doelen van de gemeente Schiedam is een gezonde werkcultuur. Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat hier nog geen sprake van is. Dit belemmert het leervermogen van de gemeente Schiedam.

Geconstateerd kan worden dat de organisatie van de gemeente Schiedam niet is ingericht op zo'n wijze dat leren van collega's mogelijk wordt gemaakt. Iets meer dan een derde van de medewerkers is het (helemaal) oneens met de stelling 'De manier waarop de organisatie is ingericht, zorgt ervoor dat ik veel van mijn collega's leer en zij van mij', namelijk 37,2%. Iets meer dan een derde van medewerkers, 38,7%, heeft neutraal gereageerd op de stelling. 22,9% van de medewerkers is het (helemaal) eens met de stelling. Ook is er binnen de organisatie onvoldoende tijd beschikbaar om te reflecteren op het werk. Van de medewerkers is 53,2% van mening dat hiervoor onvoldoende tijd beschikbaar is.

Geconstateerd wordt dat er binnen de gemeente Schiedam sprake is van leerbelemmeringen op individueel en organisationeel niveau en van culturele en communicatieve belemmeringen.

6.2.4 Leeruitkomsten Schiedam

Voor de afhankelijke variabele in het conceptuele model, de leeruitkomsten, zijn in de enquête vijf stellingen opgenomen. Hiermee wordt gemeten of daadwerkelijk wordt geleerd binnen de organisatie, oftewel of er sprake is van een lerende organisatie. In het theoretische kader is gedefinieerd dat organisationeel leren uiteindelijk gaat om een verbetering van de organisatie als geheel en de taken die zij uitvoert. Dit is gemeten aan de hand van de volgende indicatoren:

- A) Acties om het beleid te corrigeren.*
- B) Doeltreffendheid beleid.*
- C) Doelmatigheid beleid.*

Voor de indicator A zijn drie items opgenomen in de enquête. Eerst is gevraagd of er binnen de organisatie wordt nagegaan of de gewenste prestaties worden geleverd. Vervolgens is gevraagd of

binnen de organisatie wordt nagegaan of deze prestaties leiden tot de gewenste effecten. En of er binnen de organisatie wordt gestuurd op verbetering van de gewenste prestaties.

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat iets meer dan een derde van de medewerkers, 37,9%, vindt dat er binnen de organisatie wordt nagegaan of de gewenste prestaties worden geleverd en dat bijna een derde, 31,8%, het (helemaal) oneens is met de stelling. Op de stelling 'Binnen de organisatie wordt nagegaan of deze prestaties leiden tot de gewenste effecten' heeft meer dan een derde van de medewerker, 39,1%, (helemaal) oneens geantwoord, minder dan een kwart van de medewerkers, 23,4%, is het (helemaal) eens met de stelling. Bij deze vraag heeft 5,6% van de respondenten 'weet ik niet' ingevuld, dit is vergelijking met de reacties op andere vragen aan de hoge kant. Meer dan een derde van de medewerkers, 39,1% van de gemeente Schiedam is wel van mening dat de organisatie stuurt op verbetering van de gewenste prestaties. Dit is opvallend, dit betekent dat binnen de organisatie van gemeente Schiedam beperkt wordt nagegaan of de gewenste prestaties worden geleverd en bijna niet wordt nagegaan of deze prestaties leiden tot de gewenste effecten, maar dat er wel wordt gestuurd op verbetering van de gewenste prestaties.

Voor de indicator B is een stelling opgenomen in de vragenlijst die meet of binnen de organisatie acties worden ondernomen om het beleid doeltreffender of effectiever te maken. Het merendeel van de medewerkers, 50%, is het (helemaal) eens met de stelling. 31,9% van de medewerkers heeft neutraal gereageerd. Van de medewerkers is een minderheid, 14,1%, het (helemaal) oneens met de stelling. Ongeveer de helft van de medewerkers, 50,8% is ook van mening dat de organisatie acties onderneemt om beleid doelmatiger te maken, indicator C. Van de medewerkers heeft 30,6% neutraal gereageerd op de stelling en 14,5% is het (helemaal) oneens met de stelling.

Geconcludeerd kan worden dat de leeruitkomsten niet optimaal zijn. Er wordt beperkt nagegaan of de gewenste prestaties worden geleverd, maar er wordt bijna niet nagegaan of deze prestaties leiden tot de gewenste effecten. Wel wordt er gestuurd op het verbeteren van de gewenste prestaties en worden acties ondernomen om het beleid doeltreffender en doelmatiger te maken, maar hier is niet de gehele organisatie van overtuigd.

6.2.5 Evaluatie Schiedam

De laatste variabele in het conceptuele model is de evaluatie. Om te kunnen leren, moet een organisatie zowel het leervermogen van de organisatie als de leeruitkomsten evalueren en op basis daarvan acties ondernemen. In de operationalisatie is gesteld dat de derde orde leren plaatsvindt als gevolg van een gezamenlijke evaluatie en vervolgens daadwerkelijke aanpassing van de processen binnen de organisatie of de instrumenten van de organisatie plaatsvindt.

Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat binnen de gemeente Schiedam processen en instrumenten binnen de organisatie niet worden verbeterd aan de hand van goede en slechte ervaringen van medewerkers. Van de medewerkers van de gemeente Schiedam is meer dan een derde, 36,3%, het (helemaal) oneens met de stelling 'Processen en instrumenten binnen de organisatie worden verbeterd op basis van goede en slechte ervaringen van medewerkers'. Minder dan een derde, 28,2%, is het (helemaal) eens met de stelling, 29,8% heeft neutraal gereageerd.

6.2.6 Schiedam: een lerende organisatie?

Als wij de resultaten van het empirisch onderzoek en de inhoudsanalyse van de gemeente Schiedam tegen de theoretische bril houden, dan kan worden gesteld dat het leervermogen van de gemeente Schiedam wordt beperkt door onduidelijke leerdoelen voor de organisatie als geheel. Er zijn leerblokkades aanwezig op zowel het individuele niveau, het gebrek aan feedback, als op organisationeel niveau, de inrichting van de organisatie. Ook zijn er leerbelemmeringen als gevolg van de organisatiecultuur. Als gevolg hiervan zijn de leeruitkomsten van de gemeente Schiedam niet optimaal. Er wordt wel gestuurd op de gewenste prestaties en op het doelmatiger en doeltreffender van het beleid. Er wordt slechts beperkt nagegaan of de gewenste prestaties worden geleverd en er wordt nauwelijks nagegaan of de gewenste prestaties leiden tot de gewenste effecten. Uit de variabele evaluatie blijkt dat evaluatie beperkt plaatsvindt en dat op basis daarvan beperkt aanpassingen worden gedaan.

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Schiedam (nog) geen lerende organisatie is. Wel blijkt uit de inhoudsanalyse dat Schiedam stappen heeft gezet om zich te ontwikkelen tot een lerende organisatie, onder andere door doelen te stellen als het verbeteren van de organisatiecultuur, het doorontwikkelen van de organisatie en het verbeteren van het leerklimaat door het programma HRD.

6.3 Gemeente Maassluis

Ook voor de gemeente Maassluis worden de resultaten van het empirisch onderzoek en de inhoudsanalyse van de casus Maassluis in het conceptuele model geplaatst en worden aan de hand hiervan uitspraken gedaan over het leervermogen, de leeruitkomsten en evaluatie van de gemeente Maassluis.

6.3.1 Leerklimaat Maassluis

Uit de resultaten van het empirisch onderzoek blijkt dat minder dan de helft van de medewerkers van de gemeente Maassluis, 44,9%, zich gestimuleerd voelt tot leren. Een grote meerderheid van de medewerkers, 65,2% staat achter de doelen van de organisatie en de medewerkers vinden dat er in de organisatie voldoende ruimte is voor eigen inbreng, ideeën en experimenten. Van de medewerkers is 55% het eens met de stelling 'Ik vind dat er in mijn organisatie voldoende ruimte is voor mijn eigen inbreng, ideeën en experimenten. Uit de inhoudsanalyse blijkt dat er voor de organisatie van de gemeente Maassluis duidelijke doelen zijn gesteld. Hierin wordt ook aandacht gegeven aan het leerklimaat van de organisatie en de ontwikkeling van de competenties van medewerkers en management. Geconstateerd kan worden dat het leerklimaat van de gemeente Maassluis goed is, maar dat medewerkers zich niet uitgedaagd voelen om te leren. Minder dan de helft van de medewerkers voelt zich gestimuleerd tot leren.

6.3.2 Leerpraktijken Maassluis

Voor de variabele leerpraktijken wordt, zoals bepaald in het theoretisch kader, het conceptuele model en de operationalisatie, gekeken naar de specifieke leerdoelen voor de organisatie als geheel en naar het leeraanbod van de organisatie.

Uit de enquête blijkt dat er voor de organisatie van de gemeente Maassluis geen specifieke leerdoelen zijn gesteld. Het merendeel van de medewerkers heeft neutraal, 27,9% of 'weet ik niet', 21,4% gereageerd op de stelling 'Binnen mijn organisatie zijn er specifieke leerdoelen voor de organisatie als geheel benoemd'. Van de medewerkers is 36,1% het (helemaal) oneens met de stelling, 14,7% is het (helemaal) eens met de stelling. Ook uit de inhoudsanalyse komt niet naar voren dat er specifieke competenties voor de medewerkers van Maassluis of andere specifieke leerdoelen zijn benoemd door de organisatie.

Uit de inhoudsanalyse blijkt dat de gemeente Maassluis in vergelijking met de gemeenten Schiedam en Vlaardingen niet veel leerpraktijken kent. De gemeente wil de komende jaren een strategisch opleidingsbeleid opzetten voor de ontwikkeling van competenties van de medewerkers. Dit verklaart mogelijk dat er weinig gebruik wordt gemaakt van het opleidingsbudget per medewerker (Sociaal Jaarverslag Maassluis, 2013). Volgens de medewerkers van Maassluis is er echter wel voldoende leeraanbod. Van de medewerkers van de gemeente Maassluis vindt 65,5% dat er voldoende mogelijkheden aangeboden worden om te leren. Geconcludeerd kan worden dat uitbreiding van de leerpraktijken en het benoemen van specifieke leerdoelen het leervermogen van de gemeente Maassluis kan vergroten.

6.3.3 Leerblokkades Maassluis

De gemeente Maassluis kent geen individuele leerbelemmeringen. Feedback wordt in de organisatie gegeven en op prijs gesteld. Van de medewerkers is 63,6% van mening dat het binnen de organisatie op prijs wordt gesteld als er feedback wordt gegeven en iets meer dan de helft van de medewerkers, 52,2%, krijgt regelmatig feedback. Ook vindt het merendeel van de medewerkers dat fouten maken mag. Het merendeel van de respondenten binnen de gemeente Maassluis, 58,4%, is het (helemaal) eens met de stelling. Een kwart, 25%, heeft neutraal gereageerd en 14,4% is het (helemaal) oneens met de stelling.

Opvallend is wel dat de medewerkers van Maassluis in schaal 12 of hoger veel minder feedback ontvangen dan de medewerkers in de andere functieschalen. Van de medewerkers in schaal 12 of hoger is 36,4% het (helemaal) oneens met de stelling 'Ik krijg regelmatig feedback op mijn werk' tegenover respectievelijk 17,6% in schaal 8 tot en met 11 en 17,4% in schaal 7 of lager. Ook zijn de medewerkers in schaal 8 tot en met 11 het minst vaak van mening dat fouten maken mag. Hieruit blijkt dat hiërarchie sterk aanwezig is binnen de gemeente Maassluis. Dit sluit aan bij de conclusies in de organisatiescan (2013) dat de gemeente Maassluis een traditionele bureaucratische georganiseerde organisatie is.

Er is wel sprake van culturele/communicatieve leerbelemmeringen. Meer dan een derde van de medewerkers, 38,7% geeft aan dat verschillen en conflicten in de organisatie niet worden gebruikt om te leren. Van de medewerkers van de gemeente Maassluis is 26,5% het eens met de stelling dat verschillen en conflicten in de organisatie worden gebruikt om van elkaar te leren. Geen van de respondenten is het helemaal eens met de stelling. Uit de organisatiescan van Maassluis (2013) blijkt dat de organisatiecultuur van Maassluis wordt gekenmerkt door het motto 'doe maar gewoon, dan doe je al gek genoeg'. Hierdoor wordt diversiteit, een belangrijk punt voor een lerende organisatie, niet gestimuleerd (Senge, 2006: 283-316).

De organisatie van de gemeente Maassluis is niet optimaal ingericht om op de werkvloer van elkaar te leren. Van de medewerkers heeft meer dan derde, 37,1%, neutraal gereageerd op de stelling. Van de respondenten is 31,1% het (helemaal) eens en 31,1% het (helemaal) oneens met de stelling opgenomen in de enquête. In de organisatiescan van Maassluis (2013) wordt aangegeven dat het aantal afdelingen zouden moeten worden verminderd, dat er meer integraal gewerkt zou moeten worden en dat er een gezamenlijke managementstijl en visie zou moeten zijn.

Ook wordt door de medewerkers aangegeven dat er onvoldoende tijd beschikbaar is om te reflecteren of de goede dingen goed worden gedaan. De helft van de medewerkers, 50%, is het (helemaal) oneens met de stelling. Bijna een derde, 31,8%, heeft neutraal gereageerd. Slechts 17,4% is het eens met de stelling. Geen van de respondenten heeft 'helemaal eens' geantwoord. Er zijn dus organisationele leerbelemmeringen binnen de gemeente Maassluis.

6.3.4 Leeruitkomsten Maassluis

Als wij kijken naar de leeruitkomsten van de gemeente Maassluis dan valt op dat bijna de helft van de medewerkers, 47,2%, vindt dat er binnen de organisatie wordt nagegaan of de gewenste prestaties worden geleverd, maar minder dan een derde van de medewerkers, 32% vindt dat vervolgens wordt nagegaan of deze prestaties leiden tot de gewenste effecten. Van de medewerkers vindt 32% dat er wordt gestuurd op verbetering van de gewenste prestaties. Voor wat betreft de eerste indicator, acties om het beleid te corrigeren, om de leeruitkomsten van de gemeente Maassluis te meten, kan worden gesteld dat er onvoldoende wordt gestuurd op verbetering van de gewenste prestaties en dat er onvoldoende wordt nagegaan of deze prestaties leiden tot de gewenste effecten.

De tweede indicator om de leeruitkomsten te meten is de doeltreffendheid van het beleid. Uit de resultaten van het empirisch onderzoek blijkt dat 39,2% van de medewerkers vindt dat er acties worden ondernomen om het beleid effectiever te maken. Een groot deel van de medewerkers, 44,8%, heeft neutraal gereageerd op de stelling. De laatste indicator om de leeruitkomsten te meten is de doelmatigheid van het beleid. Een groot aantal medewerkers van de gemeente Maassluis, 40,8%, vindt dat er acties worden ondernomen om het beleid efficiënter te maken. Echter, ook op deze stelling, net als bij de andere stellingen met betrekking tot de leeruitkomsten, is in de enquête door een groot aantal medewerkers, 40%, neutraal gereageerd. Geconcludeerd kan worden dat de leeruitkomsten voldoende, maar niet optimaal zijn.

6.3.5 Evaluatie Maassluis

Uit de inhoudsanalyse van de gemeente Maassluis bleek al dat beleid onvoldoende wordt geëvalueerd, waardoor leereffecten worden gemist (Organisatiescan Maassluis, 2013). Ook uit het empirisch onderzoek blijkt dat evaluatie binnen de gemeente Maassluis geen gemeengoed is. Minder dan een kwart van de medewerkers van de gemeente Maassluis, 23,2%, is van mening dat processen en instrumenten binnen de organisatie worden verbeterd op basis van goede en slechte ervaringen van de medewerkers.

6.3.6 Maassluis: een lerende organisatie?

Kijkend naar de onderdelen van het leervermogen: leerklimaat, leerpraktijken en leerbelemmeringen van de gemeente Maassluis kan geconstateerd worden dat het leervermogen van de organisatie niet optimaal is. Minder dan de helft van de medewerkers voelt zich uitgedaagd om te leren en de leerpraktijken kunnen beter. Maassluis kent geen individuele leerbelemmeringen, maar wel leerbelemmeringen als gevolg de inrichting van de organisatie en culturele/communicatieve belemmeringen. Hierdoor zijn de leeruitkomsten van de gemeente Maassluis ook niet optimaal. Er worden wel acties ondernomen om het beleid effectiever en efficiënter te maken en er wordt nagegaan of de gewenste prestaties worden geleverd, maar er wordt onvoldoende gestuurd op het verbeteren van de gewenste prestaties en er wordt onvoldoende nagegaan of deze prestaties leiden tot de gewenste effecten. Evaluatie vindt beperkt plaats en processen en instrumenten worden dan ook maar beperkt aangepast. Uit de inhoudsanalyse is gebleken dat de gemeente Maassluis ook vindt dat er onvoldoende evaluatie plaatsvindt en hier meer aandacht voor wil. Geconstateerd kan worden dat de gemeente Maassluis (nog) geen lerende organisatie is. Wel zijn er plannen voor het ontwikkelen van de organisatie onder andere door het aanpassen van de organisatie-inrichting en het invoeren van competentieontwikkeling.

6.4 Gemeente Vlaardingen

Als laatste worden de resultaten van de inhoudsanalyse en het empirisch onderzoek van de gemeente Vlaardingen door de theoretische bril bekeken.

6.4.1 Leerklimaat Vlaardingen

Het leerklimaat van de gemeente Vlaardingen is goed. Uit de inhoudsanalyse blijkt dat de gemeente aandacht heeft voor het leerklimaat wat zich onder andere uit in de “Vlaardingse manier van werken” en dat er duidelijke organisatiedoelen zijn benoemd. Dit wordt bevestigd door de resultaten van het empirisch onderzoek. Het merendeel van de medewerkers, 61,4%, voelt zich gestimuleerd tot leren. Een grote meerderheid van de medewerkers, 69%, staat achter de doelen van de organisatie. En 63,5% van de medewerkers is van mening dat er binnen de organisatie voldoende ruimte is voor eigen inbreng, ideeën en experimenten.

6.4.2 Leerpraktijken Vlaardingen

Ook de leerpraktijken van de gemeente Vlaardingen zijn grotendeels goed. Een grote meerderheid van de medewerkers, 77,6% vindt dat er binnen de organisatie voldoende mogelijkheden aangeboden worden om te leren. Dit blijkt ook uit de inhoudsanalyse. Er is een organisatiebreed opleidingsaanbod dat voortkomt uit de strategische doelen van de organisatie. Daarnaast is Vlaardingen ook vertegenwoordigd in het Talentcentrum MVS. Er wordt dus rekening gehouden dat het leeraanbod aansluit bij de specifieke leerdoelen van de organisatie als geheel. Deze specifieke leerdoelen zijn ook benoemd in zes organisatiebrede competenties voor de medewerkers. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat iets minder dan de helft van de medewerkers, 40,8% van mening is dat binnen de organisatie specifieke leerdoelen voor de organisatie als geheel zijn benoemd. Een relatief groot aantal medewerkers, 9%, heeft ‘weet ik niet’ geantwoord. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de leerpraktijken goed zijn, maar dat meer aandacht voor de specifieke leerdoelen het leervermogen van Vlaardingen kan vergroten.

6.4.3 Leerblokkades Vlaardingen

De gemeente Vlaardingen kent geen individuele leerblokkades. Een grote meerderheid van de medewerkers, 75,6% is van mening dat feedback binnen de organisatie op prijs wordt gesteld en bijna de helft van de medewerkers, 49,6% krijgt ook regelmatig feedback. Fouten maken mag binnen de organisatie volgens de medewerkers. Meer dan de helft van de medewerkers van de gemeente Vlaardingen is het (helemaal) eens met de stelling, 56,8%. Iets minder dan een derde, 30,8%, heeft neutraal gereageerd. Van de medewerkers is 12% het (helemaal) oneens met de stelling.

De gemeente Vlaardingen kent wel een beperkte culturele/communicatieve leerblokkade. Volgens 32,7% van de medewerkers worden verschillen en conflicten in de organisatie gebruikt om van elkaar te leren. Meer dan een derde van de medewerkers, 38%, heeft neutraal gereageerd op de stelling 'Verschillen en conflicten in de organisatie worden gebruikt om van elkaar te leren'.

Ook kent de gemeente Vlaardingen enkele leerblokkades op organisationeel niveau. Vooral de tijd die beschikbaar is om te reflecteren op het werk is onvoldoende. Meer dan een derde van de medewerkers, 38%, is het (helemaal) oneens met de stelling 'Binnen mijn organisatie is voldoende tijd beschikbaar om te reflecteren of wij de goede dingen goed doen'. Bijna een derde, 32%, heeft neutraal gereageerd en 28,6% is het eens met de stelling.

De inrichting van de organisatie is volgens ongeveer een derde van de medewerkers, 33,5%, op zo'n manier ingericht dat collega's van elkaar kunnen leren. Van de medewerkers heeft 42,5% neutraal gereageerd op de stelling en is 22,5% het (helemaal) oneens met de stelling. Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Vlaardingen slechts beperkte leerblokkades kent.

6.4.4 Leeruitkomsten Vlaardingen

De leeruitkomsten van de gemeente Vlaardingen zijn goed. Een meerderheid van de medewerkers, 53,5% vindt dat er wordt nagegaan of de gewenste prestaties worden geleverd en dat er wordt gestuurd op verbetering van de gewenste prestaties, 51,4%. Iets minder dan de helft, 41,5% vindt dat er ook wordt nagegaan of deze prestaties leiden tot de gewenste effecten. Ook voor de indicatoren B, doeltreffendheid van het beleid en C, doelmatigheid van het beleid blijkt dat de leeruitkomsten van de gemeente Vlaardingen goed zijn. De meerderheid van de medewerkers vindt dat binnen de organisatie acties worden ondernomen om het beleid effectiever te maken, 58,5% en efficiënter te maken, 65%. Uit de inhoudsanalyse blijkt dat het optimaliseren van de kwaliteit van de dienstverlening en het efficiënter en effectiever functioneren van de organisatie belangrijke organisatiedoelen van de gemeente Vlaardingen zijn. Dit is terug te zien in de resultaten van het empirisch onderzoek.

6.4.5 Evaluatie Vlaardingen

Evaluatie van het leervermogen en de leeruitkomsten vindt plaats binnen de gemeente Vlaardingen. Bijna de helft van de medewerkers van Vlaardingen, 44,1% vindt dat processen en instrumenten binnen de organisatie worden verbeterd op basis van goede en slechte ervaringen van medewerkers. Van de medewerkers is 18,9% het (helemaal) oneens met de stelling en 3,3% heeft 'weet ik niet' geantwoord. Dit is in lijn met wat naar voren komt uit de inhoudsanalyse,

namelijk dat Vlaardingen belang hecht aan het realiseren van de gestelde organisatiedoelen met betrekking tot efficiënter en effectiever functioneren.

6.5.6 Vlaardingen: een lerende organisatie?

Het leervermogen en de leeruitkomsten van de gemeente Vlaardingen zijn goed en de evaluatie van het leervermogen en de leeruitkomsten is voldoende. Wel zijn er beperkte leerbelemmeringen op organisationeel niveau en qua organisatiecultuur. Ook wordt het leervermogen beperkt door onvoldoende specifieke leerdoelen voor de organisatie als geheel. Desondanks kan geconcludeerd worden dat de gemeente Vlaardingen een lerende organisatie is.

6.5 Vergelijking van de gemeenten Schiedam, Maassluis en Vlaardingen

In deze paragraaf wordt een vergelijking gemaakt van de resultaten van dit onderzoek en worden deze resultaten nader bekeken.

6.5.1 Leervermogen van de gemeenten Schiedam, Maassluis en Vlaardingen

Het leervermogen is gedefinieerd als een proces waarin kennis wordt verworven, geïnterpreteerd en gedistribueerd. In het theoretisch kader en het conceptuele model is bepaald dat het leervermogen van een organisatie wordt bepaald door het in de organisatie aanwezige leerklimaat, de leerpraktijken en de leerblokkades.

Het leerklimaat is een werkomgeving waarin individueel en collectief leren gestimuleerd wordt. Kijkend naar de resultaten van het onderzoek van de gemeenten Schiedam, Maassluis en Vlaardingen, dan is het leerklimaat in alle drie de gemeenten voldoende tot goed. De medewerkers van Maassluis voelen zich het minst gestimuleerd tot leren, de medewerkers van de gemeente Schiedam het meest. Dit kan worden verklaard vanuit de grote aandacht van de gemeente Schiedam voor het 'leren leren' binnen de organisatie. Hiervoor is zelfs een apart programma HRD opgenomen in de programmabegroting van de gemeente Schiedam. De medewerkers van de gemeente Vlaardingen steunen in grote mate de doelen van de organisatie, dit is minst bij de gemeente Schiedam. De gemeente Vlaardingen heeft een duidelijke missie geformuleerd en organisatiedoelen hieraan gekoppeld. De medewerkers van de gemeente Vlaardingen ervaren de meeste ruimte binnen de organisatie voor hun eigen inbreng, ideeën en experimenten. Dit sluit aan bij de "Vlaardingse manier van werken" waarin flexibel werken, lean en projectmatig creëren centraal staan.

De drie onderzochte gemeenten delen een aantal leerpraktijken, activiteiten die worden ondernomen om daadwerkelijk leren mogelijk te maken en de leerdoelen te behalen. Zij werken samen in onder ander het loopbaancentrum Talent MVS. Het leeraanbod vanuit de gemeente Schiedam is het grootst. Naast deelname aan Talent MVS is er een SchiedamAcademie, een Mentoraat Schiedam en is er in 2014 een programma HRD opgezet dat zich focust op de ontwikkeling van de medewerkers. De medewerkers van de drie gemeenten vinden dat er voldoende mogelijkheden worden aangeboden om te leren. Hier is te zien dat de mogelijkheden om opleidingen en trainingen in overheidsland toeneemt (USBO, 2013).

Bij alle drie de gemeenten zijn volgens de resultaten van het empirisch onderzoek onvoldoende duidelijke leerdoelen voor de organisatie als geheel gesteld. Uit de inhoudsanalyse blijkt wel dat er in de gemeenten Schiedam en Vlaardingen wordt gewerkt met competenties en in de ontwikkeling daarvan wordt geïnvesteerd. De gemeente Maassluis wil hier in de toekomst mee aan de slag. Het lijkt erop dat er specifieke leerdoelen wel impliciet aanwezig zijn bij de drie gemeenten, maar dat dit bij de medewerkers niet bekend is.

Alle onderzochte gemeenten kampen in meer of mindere mate met leerblokkades. Ondanks dat het leerklimaat goed is en leerpraktijken aanwezig zijn, wordt het leervermogen van de organisatie beperkt door leerblokkades. In de gemeente Schiedam zijn individuele, culturele/communicatieve en organisationele leerbelemmeringen. Met name de organisatiecultuur en het ontbreken van feedback, blokkeren het leren binnen de gemeente Schiedam. De organisatiecultuur van de gemeente Schiedam is gekenmerkt als een angstcultuur en een verwaarloosde organisatiecultuur (BING, 2011: 149, Van der Bunt, 2012). Dit belemmert het leervermogen van de gemeente Schiedam. Bij de gemeente Maassluis is geen sprake van individuele leerbelemmeringen. Wel van culturele/communicatieve en organisationele leerblokkades, hoewel in mindere mate dan bij Schiedam. Bij Maassluis speelt vooral het gebrek van waardering voor diversiteit. Uit de inhoudsanalyse blijkt dat het informele motto van de gemeente Maassluis is 'doe maar gewoon dan doe je al gek genoeg'. Leren wordt bemoeilijkt door zo'n opstelling. Binnen de organisatie van de gemeente Vlaardingen zijn de minste leerblokkades.

Bij alle drie de organisaties is er sprake van leerblokkades die ook verband houden met de traditionele bureaucratische inrichting van gemeentelijke organisaties. Zoals uit het literatuuronderzoek is gebleken is een bureaucratische organisatie een hiërarchische en gecentraliseerde organisatie waarin taken zijn vastgelegd in procedures en routines. Bij de gemeente Maassluis is hierdoor tussen hiërarchische lagen beperkte communicatie. Medewerkers van schaal 12 of hoger ontvangen weinig feedback waardoor het leervermogen wordt belemmerd. Daarnaast blijkt uit de inhoudsanalyse bij alle drie de gemeentelijke organisaties de invloed van het New Public Management op de bedrijfsvoering en de organisatiedoelen. Dit heeft negatieve effecten op het organisationeel leren waarvoor openheid, vertrouwen, betrokkenheid, veiligheid en dialoog belangrijke voorwaarden zijn.

Een andere organisationele blokkade die bij alle drie de gemeenten voorkomt is het gebrek aan tijd om te reflecteren. De organisationele blokkade van te weinig tijd zal voor veel organisaties in Nederland gelden. Om als organisatie te leren is het echter wel nodig om hiervoor tijd beschikbaar te hebben om in rust te kunnen reflecteren (Bartram, et.al., 1993). Door te weinig tijd om te reflecteren op het werk ontstaat een fixatie op de korte termijn in plaats op de lange termijn en is er onvoldoende oog voor de geleidelijke processen en veranderingen (Senge, 2006: 18-25).

6.5.2 Leeruitkomsten van de drie gemeenten

Volgens het conceptuele model bepalen de leeruitkomsten die voortkomen uit het leervermogen van een organisatie of er sprake is van een lerende organisatie oftewel of er daadwerkelijk geleerd wordt binnen de organisatie. Zoals hiervoor al is gezegd, is de gemeente Vlaardingen de enige organisatie die kan worden getypeerd als een lerende organisatie. De leeruitkomsten van de

gemeente Vlaardingen zijn goed. Er worden acties ondernomen om het beleid doeltreffender en doelmatiger te maken. Er wordt nagegaan of de gewenste prestaties worden geleverd en er wordt gestuurd op verbetering van de gewenste prestaties. Er wordt nog niet altijd nagegaan of deze prestaties leiden tot de gewenste effecten. Binnen de gemeente Maassluis zijn de leeruitkomsten voldoende, maar niet optimaal. Er wordt wel gestuurd op efficiëntie, maar minder op effectiviteit. Er wordt onvoldoende gestuurd op verbetering van de gewenste prestaties en er wordt onvoldoende nagegaan of de geleverde prestaties leiden tot de gewenste effecten. Ook binnen de gemeente Schiedam zijn de leeruitkomsten niet optimaal. Er worden wel acties ondernomen om het beleid efficiënter en effectiever te maken, maar er wordt slechts beperkt nagegaan of de gewenste prestaties worden geleverd en er wordt bijna niet nagegaan of deze prestaties leiden tot de gewenste effecten.

6.5.3 Evaluatie in de drie gemeenten

Daadwerkelijk leren binnen een organisatie is alleen mogelijk als er sprake is van een terugkoppeling of een zoals in de systeemleer van Easton genoemde 'feedback-loop'. Deze 'feedback' beïnvloedt zowel de oorzaak als het gevolg (Senge, 2006: 68-112). In het conceptuele model is bepaald dat evaluatie van de leeruitkomsten en het leervermogen nodig is om tot continue verbetering te komen oftewel tot het blijven leren in de organisatie, ook wel derde orde leren genoemd. Uit het onderzoek is gebleken dat binnen de gemeente Vlaardingen het meest aan evaluatie wordt gedaan en in de gemeente Maassluis het minst.

6.5.4 Conclusies vergelijking

Uit de vergelijking van de drie gemeenten blijkt dat alle drie de organisaties kenmerken van een lerende organisatie hebben, maar dat alleen de gemeente Vlaardingen kan worden getypeerd als een lerende organisatie. Zowel de gemeente Schiedam als de gemeente Maassluis kennen een aantal knelpunten in het leervermogen, in de leeruitkomsten en in de evaluatie waardoor het leren binnen de organisatie wordt belemmerd.

Bij een uitsplitsing van de resultaten van de enquête naar de achtergrondvariabelen komt een interessante overeenkomst naar voren. Medewerkers in hogere schalen zijn het vaker eens met de stellingen met betrekking tot het leerklimaat. Zij voelen zich meer gestimuleerd tot leren, staan vaker achter de doelen van de organisatie en ervaren meer ruimte voor eigen inbreng, ideeën en experimenten. Dit geldt ook voor de andere variabelen en dan vooral voor de variabele leerpraktijken, leeruitkomsten en evaluatie. Dit kan worden toegeschreven aan het feit dat medewerkers in hogere schalen vaker een leidinggevende en/of beleidsbepalende rol hebben. Zij zijn ook positiever over de organisatie als geheel. Dit is iets waarmee rekening moet worden gehouden, want dit kan betekenen dat kritische informatie over de organisatie als geheel niet wordt opgemerkt of gedeeld binnen de informatie waardoor een leerblokkade kan optreden. Of dat er sprake is van defensieve routines. Er wordt niet naar kritiek geluisterd, bepaalde onderwerpen worden niet meer besproken en de onbespreekbaarheid wordt ook niet besproken (Van der Knaap, 2006; Van der Knaap, 1997: 66-67; Senge, 2006: 232-240).

6.5.4 Veranderen naar een lerende organisatie

Om de geconstateerde knelpunten aan te pakken, is aanpassing van de organisatie nodig. Hierbij kunnen de theorieën vanuit veranderkundige hoek helpen. Veranderen van een organisatie is niet

gemakkelijk, veel verandertrajecten mislukken. Om dit te voorkomen is het van belang dat medewerkers participeren in het veranderingstraject. Organisationele verandering is het meest effectief als het bottom-up wordt geïmplementeerd (Van der Voet, 2013: 142-164). De organisatiecultuur is een belangrijke leerblokkade bij de onderzochte gemeenten. Een organisatie verandert pas als ook de organisatiecultuur verandert (Kickert, 1993).

Er is geen kant-en-klare blauwdruk voor een lerende organisatie. Door Senge (2006) en de Caluwé (1998) is wel een aantal handvatten gegeven. Uit het onderzoek is gebleken dat door continue evaluatie van zowel het leervermogen als de leeruitkomsten veranderingen van de derde orde mogelijk zijn. Door het blijven leren ontstaan nieuwe cognitieve schema's en kan een paradigmawisseling plaatsvinden (Hall, 1993). Hierdoor kan een gemeente een lerende overheid worden zoals gedefinieerd in dit onderzoek: "Een lerende overheid streeft intelligent beleid na, beleid dat erop gericht is om maatschappelijke ontwikkelingen op doordachte en evenwichtige wijze in de door de samenleving gewenste richting te beïnvloeden" (Van der Knaap, 1997: XVII).

6.5.4 Relatie van de lerende organisatie tot het bestuur en de gemeenschap

De vraag blijft nog of een lerende overheid ook daadwerkelijk beter weet om te gaan met de maatschappelijke veranderingen die op de gemeentelijke organisaties afkomen. Dit was immers de aanleiding voor gemeenten om een lerende organisatie te worden. Uiteindelijk is het doel van een lerende gemeentelijke organisatie dat zij haar taken beter kan uitvoeren. En dat zij daardoor ook beter kan voldoen aan de wensen van de belangrijkste "klanten" van de gemeentelijke organisatie, de bewoners en ondernemers in de gemeente, de belangengroepen in de gemeente, hier benoemd als de gemeenschap en de wensen van het bestuur, de gemeenteraad en het college van B&W. Is het wel wenselijk om te veranderen in een lerende organisatie?

In de operationalisatie zijn twee indicatoren benoemd, de tevredenheid van de gemeenschap en de tevredenheid van het bestuur van de ambtelijke organisatie. Per indicator zijn twee items opgenomen in de enquête. De veronderstelling is dat een lerende organisatie leidt tot meer tevredenheid bij het bestuur en de gemeenschap. Aangezien de gemeente Vlaardingen als enige van de drie gemeenten als lerende organisatie kan worden bestempeld, zou dan hier ook de tevredenheid het hoogst moeten zijn.

Uit de resultaten van het empirisch onderzoek lijkt dit niet het geval te zijn. Voor wat betreft de eerste indicator, de tevredenheid van de burgers van de gemeente, zijn de medewerkers grotendeels van mening dat de organisatie rekening houdt met de wensen en de waardering van deze burgers. Echter, het aantal medewerkers dat van mening is dat de organisatie rekening houdt met de wensen en de waardering van de burgers van de gemeente is hoger bij de gemeente Schiedam en het hoogst bij de gemeente Maassluis. Dit geldt ook voor de indicator tevredenheid van het bestuur van de gemeente. Nader onderzoek is nodig om dit te verklaren.

Hoofdstuk 7. Conclusies en Aanbevelingen

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden eerst de centrale vraagstelling en de deelvragen beantwoord. Vervolgens worden conclusies en aanbevelingen gegeven.

7.2 Beantwoording deelvragen

Dit onderzoek is gestart met de vraagstelling:

Gegeven de ervaringen van de gemeenten Schiedam, Vlaardingen en Maassluis op het gebied van organisationeel leren, welke knelpunten doen zich voor, met welke factoren hangen die knelpunten samen en hoe kan men die knelpunten tegemoet treden?

Om deze vraagstelling te kunnen beantwoorden, is een aantal deelvragen geformuleerd. Aan de hand van de resultaten van het literatuuronderzoek, de resultaten en analyse van het empirisch onderzoek en de inhoudsanalyse, worden de deelvragen hieronder beantwoord.

Deelvraag 1. Wat is een lerende overheidsorganisatie?

Uit het onderzoek is gebleken dat een lerende overheidsorganisatie een organisatie is die haar beleid continue evalueert en verbetert. Of zoals gedefinieerd in dit onderzoek: “Een lerende overheid streeft intelligent beleid na, beleid dat erop gericht is om maatschappelijke ontwikkelingen op doordachte en evenwichtige wijze in de door de samenleving gewenste richting te beïnvloeden” (Van der Knaap, 1997: XVII). Om te bepalen of sprake is van een lerende organisatie kan worden gekeken naar het leervermogen van die organisatie, het proces van kennisverwerving, interpretatie en distributie van die kennis. Het leervermogen bestaat uit het leerklimaat, de leerpraktijken en de leerbelemmeringen. Een lerende organisatie heeft een gunstig leerklimaat waarin leren wordt ondersteund, gestimuleerd en gefaciliteerd en waar door de organisatie leerdoelen zijn benoemd. Daarnaast moet sprake zijn van daadwerkelijke leerpraktijken in de organisatie. Het leervermogen kan belemmerd worden door leerblokkades. Door de leerblokkades in kaart te brengen en waar mogelijk weg te nemen wordt het leervermogen vergroot. Als het leervermogen van een organisatie goed is, zijn ook de leeruitkomsten van de organisatie goed. De leeruitkomsten bepalen of er daadwerkelijk geleerd wordt in de organisatie oftewel of er sprake is van een lerende organisatie. Door evaluatie van de leeruitkomsten en van het leervermogen van een organisatie ontstaat een continu leerproces binnen de organisatie en wordt het beleid van de organisatie continue verbeterd.

Deelvraag 2. In hoeverre is er sprake van een lerende organisatie binnen de gemeenten Schiedam, Vlaardingen en Maassluis?

Uit het onderzoek kan geconcludeerd worden dat de gemeente Vlaardingen kan worden getypeerd als een lerende organisatie. De gemeente Schiedam en Maassluis zijn nog geen lerende organisaties.

Deelvraag 3. Door welke factoren wordt het leervermogen binnen de gemeenten Schiedam, Vlaardingen en Maassluis beïnvloed?

Zoals hierboven gesteld, bestaat het leervermogen uit het leerklimaat, de leerpraktijken en de leerblokkades. Door deze onderdelen te beïnvloeden kan het leervermogen worden verbeterd. Uit het onderzoek zijn een aantal algemene conclusies te trekken ten aanzien van het leervermogen binnen de drie gemeenten. Het leerklimaat binnen de gemeenten wordt beïnvloed door onvoldoende steun van de medewerkers voor de doelen van de organisatie. De leerpraktijken binnen alle drie gemeenten zijn voldoende tot goed. Het leervermogen van Schiedam, Vlaardingen en Maassluis wordt vooral negatief beïnvloed door de aanwezige leerblokkades binnen deze gemeenten. Deze leerblokkades komen zowel op individueel niveau als op organisationeel niveau voor. Op organisatieniveau hebben deze leerblokkades vooral betrekking op de organisatie-inrichting en de organisatiecultuur.

Deelvraag 4. Welke knelpunten doen zich voor?

Er is een aantal knelpunten geconstateerd, vooral op het gebied van leerblokkades, zoals hiervoor al gesteld. Daarnaast zijn er knelpunten te zien op het gebied van de leeruitkomsten, maar ook de evaluatie is een knelpunt. Binnen alle drie de gemeentelijke organisaties worden acties ondernomen om het beleid doelmatiger en doeltreffender te maken. Er wordt echter niet in alle drie de gemeenten in dezelfde mate gestuurd op de gewenste prestaties of nagegaan of de gewenste prestaties zijn geleverd en ook niet of de gewenste prestaties leiden tot de gewenste effecten. Er vindt dus onvoldoende evaluatie van het beleid plaats.

Naast onvoldoende evaluatie van het beleid is evaluatie van het leervermogen en de leeruitkomsten ook een knelpunt. Leren op organisationeel niveau is alleen mogelijk als er ook sprake is van continue evaluatie van het leervermogen en haar verschillende onderdelen en evaluatie van de leeruitkomsten. Niet alleen moeten deze onderdelen geëvalueerd worden, om te komen tot veranderingen van de derde orde dienen vervolgens ook daadwerkelijke aanpassingen van de processen en instrumenten van de organisatie plaats te vinden.

Deelvraag 5. Hoe kan men die knelpunten tegemoet treden?

Op basis van de resultaten van het onderzoek kunnen aanbevelingen worden gedaan over hoe de gemeenten Schiedam en Maassluis, als ook de reeds lerende organisatie Vlaardingen, hun leervermogen (verder) kunnen vergroten en hun leeruitkomsten kunnen verbeteren. Deze punten zijn hiervoor ook al aan bod gekomen, maar worden hier nogmaals benoemd. Om de knelpunten tegemoet te treden is het van belang om zowel organisatie- als leerdoelen te formuleren die worden (h)erkend en gedragen door de medewerkers van de organisatie. De leerblokkades dienen te worden aangepakt om het leervermogen van de organisatie als geheel te verbeteren. De leerblokkades bij de gemeentelijke organisaties hangen in grote mate samen met de inrichting van gemeenten als een traditionele hiërarchische bureaucratie. Dit organisatietype werkt het beste in een stabiele en eenvoudige omgeving. Voor gemeenten is de omgeving de afgelopen jaren steeds dynamischer en complexer geworden, waardoor de bureaucratie minder goed werkt (Steijn, Groeneveld, 2009: 60-69). Door het leervermogen aan te pakken, zullen de leeruitkomsten

verbeteren. En door continue evaluatie van zowel het leervermogen als de leeruitkomsten kan derde orde leren en veranderen plaatsvinden.

7.3 Conclusie

Dit onderzoek begon met de stelling van Crozier (1973) dat bureaucratische organisaties niet kunnen leren van fouten. Gebleken is dat een traditionele bureaucratische inrichting van de organisatie inderdaad het leervermogen van die organisatie negatief beïnvloed. Desondanks kan geconcludeerd worden dat overheidsorganisaties wel kunnen leren en hun organisatie kunnen aanpassen en verbeteren. Zowel in de gemeente Schiedam als Maassluis vindt organisationeel leren plaats en de gemeente Vlaardingen kan zelfs worden getypeerd als een lerende organisatie. Helaas kan niet zonder meer worden gesteld dat een lerende organisatie beter in staat is om te voldoen aan de wensen van de gemeenschap en het bestuur. Nader onderzoek is hier nog nodig.

7.4 Aanbevelingen

Op basis van het resultaten en de conclusies van dit onderzoek kan een aantal aanbevelingen ten aanzien van de lerende overheidsorganisatie worden gedaan. Ten eerste kan worden gesteld dat er geen kant-en-klare formule is om een lerende organisatie te worden. Toch zijn er handreikingen te doen. Een organisatie kan leren door het leervermogen van de organisatie aan te pakken. Belangrijk onderdeel voor het optimaliseren van het leervermogen is het formuleren van organisatie- en leerdoelen die worden gedragen door de medewerkers van de organisatie en het wegnemen van leerblokkades binnen de organisatie. Daarnaast is het om echt tot organisationeel leren te komen van belang dat er voor medewerkers voldoende tijd is om in openheid en vertrouwen te reflecteren op het werk. Zonder evaluatie van het leervermogen en de leeruitkomsten is derde orde leren niet mogelijk.

Betrouwbaarheid & Validiteit

Zoals bij ieder onderzoek, zijn ook bij dit onderzoek kanttekeningen te maken voor wat betreft de betrouwbaarheid en validiteit. De betrouwbaarheid van het onderzoek wordt bepaald door de nauwkeurigheid en de consistentie waarmee de variabelen worden gemeten. De validiteit heeft betrekking op de geldigheid van het onderzoek (Van Thiel, 2010: 56- 62; 95-97; 154-155; 167-168).

Dit onderzoek is vanuit sociaalconstructivistisch perspectief benaderd. Dit maakt het lastig om betrouwbare uitspraken te doen over de uitkomsten van het onderzoek. Door op meerdere manieren informatie te verzamelen en te analyseren en door zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek te doen is de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek vergroot. Desondanks zijn de bevindingen interpretaties van de onderzoeker, dus persoonsgebonden. En aangezien de onderzoeker in dit geval werkzaam is voor de gemeente Schiedam, kan dit de onderzoeksresultaten gekleurd hebben.

Verder is in dit onderzoek alleen gekeken naar de gemeenten Schiedam, Maassluis en Vlaardingen. Dit heeft gevolgen voor de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Nader onderzoek bij andere gemeenten is nodig om algemene uitspraken over lerende gemeenten in Nederland te kunnen doen. Nader onderzoek naar ervaringen van andere gemeenten met organisationeel leren kan meer inzicht bieden in de toepassing van organisationeel leren binnen gemeenten. Door specifiek onderzoek te doen naar de organisatie-inrichting in relatie tot organisationeel leren kan worden bepaald hoe tegemoet kan worden gekomen aan de beperkingen van de traditionele bureaucratie voor wat betreft het leervermogen van overheidsorganisaties. Verder zou het interessant zijn om te bekijken wat de invloed van de bezuinigingen op het personeel en de vacaturestop betekenen voor de organisatie. Bij alle drie de gemeenten te zien dat het personeel bij overheidsorganisaties vergrijsd. Wat betekent dit voor het leren binnen overheidsorganisaties?

Ook ten aanzien van de operationalisatie, het meetinstrument voor dit onderzoek, zijn kanttekeningen te maken. Zo zijn de vragen met betrekking tot de relatie van de lerende organisatie met het bestuur en de gemeenschap niet eenduidig. Er is gevraagd of er wordt voldaan aan de wensen van het bestuur en de gemeenschap en of dat er rekening wordt gehouden met de waardering van het bestuur en de gemeenschap. Dit zijn dus twee vragen in een stelling. Deze stellingen zijn alleen voorgelegd aan de medewerkers van de ambtelijke organisatie en niet aan de objecten zelf waarop de stellingen betrekking hebben, namelijk het bestuur en de gemeenschap zelf. Gezien de resultaten met betrekking tot de relatie van de lerende organisatie tot het bestuur en de gemeenschap en aanbeveling tot nader onderzoek, zou dit mogelijk kunnen leiden tot andere resultaten. In het verlengde hiervan ligt zou nader onderzoek naar de wenselijkheid of de toegevoegde waarde van een lerende organisatie kunnen worden uitgevoerd.

Daarnaast is in dit onderzoek niet in de operationalisatie per variabele en indicator een maatstaf bepaald om te meten welke score slecht, voldoende, goed of zeer goed was. Wanneer is het leerklimaat goed? Als de helft van de medewerkers zich uitgedaagd voelt om te leren of als meer dan driekwart van de medewerkers zich gestimuleerd tot leren voelt? Er heeft dus kwalitatieve

interpretatie van de kwantitatieve data plaatsgevonden. Achteraf bekeken had de operationalisatie en de keuze van de items scherper gekund. In dit onderzoek worden geen oorzaak-gevolg relaties onderzocht, maar heeft een kwalitatieve analyse van de onderzoeksresultaten plaatsgevonden. Het zou echter wel interessant zijn om het conceptueel model ook daadwerkelijk te toetsen door opnieuw een empirisch-analytisch onderzoek uit te voeren op basis van een scherpere operationalisatie en een onderzoeksstrategie waarin ook een regressie-analyse van de empirische resultaten is opgenomen.

Het empirisch onderzoek voldoet wel aan de regels voor een geldende steekproef waardoor de validiteit wordt vergroot. Gezien de grootte van de vragenlijst is ervoor gekozen om geen controle-items op te nemen om de consistentie van de reactie van de respondent te meten. Hiermee had de validiteit wel vergroot kunnen worden.

Literatuurlijst

- ~ Agryris, C. Schön, D.A. (1978), *Organizational Learning: A theory of action perspective*, Addison-Wesley publishing company.
- ~ Baars, M. (2003), *Leerklimaat bepaalt, praktijk nog altijd de beste leermeester*, *Gids voor personeelsmanagement*, 82, nr. 5, pp. 16-19.
- ~ Bartram, D. Foster, J., Lindley, P.A., Brown, A.J., Nixon, S. (1993), *The learning climate questionnaire (LCQ)*, Oxford.
- ~ Bekkers, V (2007) *Beleid in beweging*, Lemma.
- ~ Bovens, M.A.P, 't Hart, Van Twist, M.J.W. (2012), *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*, Kluwer, Deventer
- ~ Boonstra, J. (2004), *De dynamiek van verander- en leerprocessen binnen organisaties. Kritische beschouwingen en nieuwe gezichtspunten*, *Filosofie in bedrijf*, 2, 93-107.
- ~ Bressers, J.Th.A., Hoogerwerf, A. (1995), *Beleidsevaluatie*, 3^e druk, Alphen a/d Rijn.
- ~ Buuren, A. van, Edelenbos, J. (2013), *Organizational competence development in two public agencies in the Netherlands: The effectiveness of in-company training versus learning by doing*, *Public Personnel Management*, 42 (3), 385-402.
- ~ Folter, K. de (2009), *Leve het leven lang leren*, onderzoek naar de factoren die de kwaliteit van het leerklimaat binnen woningcorporatie Westwaard Wonen beïnvloeden, *Afstudeerscriptie Universiteit Utrecht, Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap, Masteropleiding Communicatie, Beleid en Management*, 2008/2009.
- ~ Gerritsen, E. (2011), *De slimme gemeente nader beschouwd, hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen (proefschrift)*
- ~ Goh, S. Richards, G. (1997), *Benchmarking the learning capability of organizations*, *European Management Journal*, vol. 15, no. 5, p. 575-583.
- ~ Hall, P.A. (1993), *Policy Paradigms, Social Learning and the state: the case of economic policymaking in Britain*, *Comparative Politics*, vol. 25, nr. 3, pp 275-296
- ~ Hetland, H., Skogstad, A., Hetland, J., Mikkelsen, A. (2011), *Leadership and learning climate in a work setting*, *European Psychologist*, vol. 16 (3), 163-173.
- ~ Hoogerwerf, A., Herweijer, M. (2008), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, Kluwer.
- ~ Hood, C. (1991), *A public management for all seasons?*, *Public Administration*, vol. 69, p. 3-19.
- ~ Hupe, P. (2007), *Overheidsbeleid als politiek. Over de grondslagen van beleid*, Van Gorcum.
- ~ James, C.R (2003). *Designing learning organizations*, *Organizational Dynamics*, vol. 32, no.1. p. 46-61.
- ~ Jerez-Gomes, P. Cespedes-Lorente, J., Valle Cabrera, R. (2005), *Organizational learning capability: a proposal of measurement*, *Journal of Business Research*, 58, p. 715-725.
- ~ Jolly, R. (2003), *De lerende bureaucratie? Een onderzoek naar de betekenis van ICT voor leren in het openbaar bestuur*, proefschrift EUR.
- ~ Kirby, J.R., Knapper, C.K., Evans, C.J., Carty, A.E., Gadula, C. (2003), *Approaches to learning at work and workplace climate*, *International journal of training and development*, 7 (10), 32-52

- ~ Knaap, P. van der (1997), *Lerende overheid, intelligent beleid. De lessen van beleidsevaluatie en beleidsadvisering voor de structuurfondsen van de Europese Unie*, Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam.
- ~ Knaap, P. van der (2006), *Lerende overheid, intelligent beleid? Leerproblemen en – instrumenten nader verkend*, *TPC*, jaargang 6, nr. 1, p. 12-17.
- ~ Kortland, E. (2010), *Diffusie en adoptie van interorganisationele innovaties in de publieke sector, een onderzoek binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid*, proefschrift.
- ~ Kuipers, B.S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J., Voet, J. van der (2014), *The management of change in public organizations: a literature review*, *Public Administration*, vol. 92, issue 1, p. 1-20.
- ~ Organisation for Economic Co-operation and Development (2001), *PUMA: Knowledge Management: Learning-by-comparing experiences from private firms and public organizations*. HRM Working Party Meeting, Parijs.
- ~ Rainey, H.G. (1991), *Understanding and managing public organizations*, Jossey-Bass.
- ~ Ruijters, M.C.P., Simons, R.P. (2004), *Ook van in het kun je leren, voorkeuren in het leren serieus nemen*, *Leren in ontwikkeling*, 6.
- ~ Sabel, C.F. (2004), *Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability*, in: WRR (2004), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam.
- ~ Senge, P.M. (2e editie 2006), *The Fifth Discipline, the art and practice of the learning organization*, Londen
- ~ Schouw, G. (2009), *Een slimme stad is een lerende stad*, Nicis.
- ~ Sprenger, C. (2001), *Leerpraktijken. Lerend werken aan organisatieverandering*, Samson.
- ~ Steijn, B., Groeneveld, S. (2009), *Strategisch HRM in de publieke sector*, Van Gorcum.
- ~ Swieringa, J., Wierdsma, A.F.M. (2007), *Lerend organiseren. Als meer van hetzelfde niet helpt*, Groningen
- ~ Thiel, S. van (2010), *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*, Coutinho, Bussum
- ~ Tjepkema, S., (2002), *Bouwen aan een lerende organisatie via het opsporen van leerblokkades*, Universiteit Twente, toegepaste onderwijskunde
- ~ Tohidi, H., Mohsen, Seyedaliakbar, Mandegari, M. (2012), *Organizational learning measurement and the effect on firm innovation*, *Journal of Enterprise information management*, vol. 25, no. 3, blz. 219-245.
- ~ Torre Ma, E.J. van der (2008), *Leren door gemeenten, een onderzoek naar het ontwikkelen van lerend vermogen door gemeenten op het beleidsterrein Jeugdwerkloosheid*, afstudeerscriptie EUR.
- ~ Tynjala (2007), *Review perspectives into learning at the workplace*, *Educational Research Review* 3, 130–154.
- ~ USBO/UU, KING, *Pluk in opdracht van IKPOB (6 mei 2013), Rapportage, Leren werken aan publieke waarden, een oriëntatie*
- ~ Van der Knaap, P. (1997), *Lerende overheid, intelligent beleid*, proefschrift EUR.
- ~ Vedung, E. (2005), *Public Policy and Program Evaluation*, New Jersey.

- ~ VNG (2012), Bouwen op kracht burgers, naar een krachtige en samenhangende aanpak op het sociale domein
- ~ Voet, J. van der (2013), Leading change in Public Organizations, A study about the role of leadership in the implementation of organizational change in a public sector context, Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam.
- ~ Watkins, K. E., Dirani, K.M. (2013), A meta-analysis of the dimensions of a learning organization questionnaire: looking across cultures, ranks and industries, *Advances in developing human resources*, 15 (2), 148-162.
- ~ Wit, B. de, Meyer, R., Breed, K. (2000), Strategisch management van publieke organisaties, De overheid in paradoxen, Lemma.
- ~ WRR (2006A), Lerende overheid, een pleidooi voor probleemgerichte politiek, Amsterdam University Press, Amsterdam
- ~ WWR (2006B), WWR verkenningen 12. Leren van de praktijk, gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid, Amsterdam.

Websites:

- ~ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>
- ~ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/gemeentelijke-herindeling>
- ~ (<http://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerakkoord>)
- ~ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013.html> - geraadpleegd 15-1-2014
- ~ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/10/31/kamerbrief-leven-lang-leren.html>

Gebruikte bronnen:

Gemeente Schiedam:

- ~ Bestuurs- en beleidsakkoord 2014-2018
- ~ Stadsvisie Schiedam 2030, gemeente Schiedam 2030
- ~ Presentatie stand van zaken organisatieontwikkeling, gemeentesecretaris J. van Ginkel, 9 september 2014
- ~ Programmabegroting 2014, paragraaf bedrijfsvoering
- ~ Sociaal Jaarverslag 2011 en 2012
- ~ concept strategische personeelsplanning Schiedam
- ~ Uitwerking competenties
- ~ Generieke competenties gemeente Schiedam, P&O, Augustus 2010
- ~ Adviesnota capaciteitsmanagement, 27 juni 2011 en besluitenlijst 5 juli 2011.
- ~ Introductiebeleid gemeente Schiedam, een goede start is het halve werk (november 2007)
- ~ Adviesnota Prestatiecyclus 2010, Samen schitteren in Schiedam, augustus 2010
- ~ Daadkracht door diversiteit, multiculturele talenten maken een wereld van verschil, december 2007

- ~ Levensfasebewust personeelsbeleid, Schiedam werft, boeit en bindt, oktober 2007
- ~ Formatiereductie heroverwegingen op functieniveau 2013-2016, besluit B&W, 18 september 2012
- ~ SchiedamAcademie
- ~ Talent MVS
- ~ BING, Integriteitsonderzoek Gemeente Schiedam, 2011
- ~ Van de Bunt adviseurs, Diagnostische check organisatiecultuur gemeente Schiedam, 2012

Gemeente Maassluis:

- ~ Maassluis dichtbij, Verbinden en vooruitzien, Coalitieakkoord 2014-2018, 25 april 2014
- ~ Maassluis toekomstvast, voorstel van de directie aan het gemeentebestuur om het bedrijf in te richten op de bestuurlijke ambities
- ~ Sociaal Jaarverslag 2013 gemeente Maassluis
- ~ Organisatiescan gemeente Maassluis, juni 2013
- ~ Uitvoeringsnota Integrale Loopbaanontwikkeling

Gemeente Vlaardingen:

- ~ Nota Strategisch personeelsbeleid, Sturen op ontwikkeling! Afdeling middelen, sectie Personeel & Organisatie, juni 2013
- ~ Nota Strategische Personeelsplanning, december Afdeling Middelen, sectie Personeel&Organisatie, 2013
- ~ Stadsvisie Vlaardingen, Koers op 2020, gemeente Vlaardingen, 2000.
- ~ VGN, Intergemeentelijke samenwerking toegepast, Handreiking voor toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen, oktober 2013.