

Leren door gemeenten

Een onderzoek naar het ontwikkelen van lerend vermogen door gemeenten op het beleidsterrein Jeugdwerkloosheid

E.J. van der Torre Ma, 272658
Master Beleid en Politiek
Opleiding Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam
Scriptiebegeleider: Prof. dr. C.W.A.M. van Paridon
Tweede begeleider: Dr. H.J.M. Fenger

Leren door gemeenten

Leren door gemeenten

Een onderzoek naar het ontwikkelen van lerend vermogen door gemeenten op het beleidsterrein Jeugdwerkloosheid

E.J. van der Torre

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding	9
1.1 Kenmerken van goed openbaar bestuur: leren	9
1.2 Probleemanalyse	10
1.3 Probleemstelling	10
1.3.1 Doelstelling	10
1.3.2 Vraagstelling	11
1.3.3 Deelvragen	11
1.4 Leeswijzer	11
Hoofdstuk 2: De lerende overheid	13
2.1 Leren en de lerende overheid: definities	13
2.2 Verschillende soorten leren	14
2.3 De wenselijkheid van een lerende overheid	15
2.3.1 Rol en taak overheid	15
2.3.2 Redenen waarom een lerende overheid gewenst is	17
2.3.3 Kanttekeningen bij de wenselijkheid van een lerende overheid	18
2.4 Conclusie	18
Hoofdstuk 3: Het leren door (publieke) organisaties	20
3.1 Benaderingen van leren (als proces)	20
3.1.1 Systeembenadering versus constructivistische benadering (Jolly)	20
3.1.2 Cybernetisch, cognitief en sociaal leren (Van der Knaap)	21
3.1.3 Cybernetisch leren, leren als gemeenschappelijke beeldvorming en leren in coalitieverband (Bekkers)	23
3.2.4 Gekozen benadering voor dit onderzoek	24
3.2 Condities waaronder geleerd wordt	25
3.2.1 Factoren die het leren bevorderen	25
3.2.2 Belemmerende factoren voor leren	27
3.3 Verschijningsvormen van leren	28
3.4 Conclusie	30
Hoofdstuk 4: Het lerend vermogen vergroten	32
4.1 Lerende bureaucratie?	32
4.2 Mogelijkheden om het lerend vermogen te vergroten	33
4.2.1 Opsporen en aanpakken leerblokkades	33
4.2.2 Leerklimaat verbeteren	36
4.2.3 Feedback genereren: evaluaties	36
4.2.4 Verbeteren van de kennisstroom	37
4.3 Conclusie	39
Hoofdstuk 5: Indicatoren van een lerende overheid	40
5.1 Indicatoren van een lerende overheid	40
5.1.1 Acties gericht op leren (procesindicatoren)	40
5.1.2 Prestatieverbetering (prestatie-indicatoren)	41
5.2 Conclusie	43
Hoofdstuk 6: Onderzoeksopzet	44
6.1 Operationalisering van de indicatoren	44
6.2 Onderzoeksopzet	45
6.2.1 Keuze en selectie van de onderzoeksobjecten	45
6.2.2 Onderzoeksmethoden en -technieken	46
6.2.3 Betrouwbaarheid en validiteit	48
Hoofdstuk 7: Het beleidsterrein jeugdwerkloosheid en de gemeenten	49
7.1 Jeugdwerkloosheid in cijfers (nationaal)	49
7.2 Het nationale beleid ten aanzien van jeugdwerkloosheid	50
7.3 Taak van gemeenten bij de aanpak van jeugdwerkloosheid	51
7.4 Beleidsontwikkelingen	52
7.5 De negen onderzochte gemeenten: achtergrondinformatie	53
7.6 Conclusie	55

Hoofdstuk 8: Het ontwikkelen van lerend vermogen door gemeenten	56
8.1 Het (bewust) ontwikkelen van lerend vermogen door de gemeente	56
8.2 Waarom gemeenten willen leren	58
8.3 De indicatoren	59
8.3.1 Leerdoelen	59
8.3.2 Leerbelemmeringen	60
8.3.3 Kennisstroom	63
8.3.4 Leercondities	66
8.3.5 De goede dingen doen	68
8.3.6 Doeltreffendheid	69
8.3.7 Doelmatigheid	70
8.4 Conclusie	71
Hoofdstuk 9: Verklaringen voor verschillende aanpakken van leren en het effect van leren op de (aanpak van) jeugdwerkloosheid	73
9.1 Verklaringen voor verschillen tussen gemeenten in genomen maatregelen om te leren	73
9.2 Het effect van leren door gemeenten op de jeugdwerkloosheid	74
9.3 Case: Het jongerenloket	75
9.4 Conclusie	77
Hoofdstuk 10: Conclusie	78
10.1 Beantwoording onderzoeksvraag	78
10.1.1 Mate waarin gemeenten (bewust) bezig zijn met het ontwikkelen van lerend vermogen	78
10.1.2 Waarom gemeenten hun lerend vermogen ontwikkelen	78
10.1.3 De invulling die gemeenten geven aan het ontwikkelen van lerend vermogen	78
10.2 De indicatoren van een lerende overheid nader bekeken	79
10.3 Het leerproces nader bekeken	80
10.4 Conclusie en vervolg onderzoek	81
Literatuur:	82
Bijlage 1: Operationalisering	86
Bijlage 2: Interviewopzet	89
Bijlage 3: Respondentenlijst	92
Bijlage 4: Overzicht geraadpleegde documenten bij onderzoek	93
Bijlage 5: Codeerschema	96
Bijlage 6: Analyseschema	97
Samenvatting	99

Voorwoord

En dan is het eenmaal zover: mijn scriptie is af! Hiermee beëindig ik dan officieel mijn studie en het bijbehorende studentenleven. Een tijd waar ik met veel plezier op terug kijk. Dit vanwege de leuke contacten en ervaringen, maar natuurlijk ook vanwege de opgedane kennis en inzichten.

Ook al is het schrijven van een scriptie een individuele (en soms eenzame) taak, men doet het nooit helemaal alleen. Er zijn verschillende personen die de student begeleiden en helpen. Ook voor mij was dat het geval. Eén van hen was mijn scriptiebegeleider Kees van Paridon. Hij gaf mij feedback op mijn plannen en geschreven hoofdstukken voor mijn scriptie. Daarnaast was er mijn tweede lezer Menno Fenger. Bij hem kon ik terecht voor 'onderzoekstips' en hij heeft mijn scriptie vlak voor hij af was van bruikbaar commentaar voorzien.

Ook mijn stagebegeleiders Monique Smaal en Marc van Eck bij de Algemene Rekenkamer hebben mij ondersteund en een helpende hand geboden. Vanuit mijn stage werd ik gestimuleerd om al vroeg over een scriptieonderwerp en een onderzoeksvorstel na te denken. Ze waren ook bereid om dit met me door te spreken en mogelijk feedback te geven. Tevens werd er tijdens mijn stage tijd geboden om aan mijn scriptie te werken.

Voor het slagen van mijn onderzoek is met name de bijdrage van de medewerkers bij de verschillende gemeenten van cruciaal belang geweest. Zonder hen was het niet mogelijk geweest om het onderzoek in deze vorm uit te voeren. Zij zijn zo vriendelijk geweest om mij te helpen bij het vinden van de juiste respondenten, tijd voor dit onderzoek vrij te maken en informatie te geven over hoe er binnen hun gemeente omgegaan wordt met het ontwikkelen van lerend vermogen. Hierdoor is het gelukt om een beeld te scheppen van hoe gemeenten hun lerend vermogen ontwikkelen.

Tot slot wil ik mijn familie en vrienden vermelden en dan met name mijn vriend Pieter Vreeburg. Zij hebben me gemotiveerd en voor de nodige ontspanning naast mijn scriptie gezorgd. Bij Pieter kon ik daarnaast ook altijd terecht voor brainstormmomenten om van gedachte te wisselen over mijn scriptie en om mijn geschreven stukken te laten checken op logica, duidelijkheid, spelling en taal. Zijn hulp was voor mij zeer waardevol.

Hoofdstuk 1: Inleiding

“De Tweede Kamer heeft vanmorgen haar verontrusting uitgesproken over de conclusie van de Commissie-Oosting dat de overheid geen lering had getrokken uit een eerdere vuurwerkramp in Culemborg in 1991. “Die constatering vraagt om maatregelen om het lerend vermogen van de overheid te activeren”, aldus het Kamerlid Wagenaar (PvdA)” (www.nrc.nl 1)

Van de overheid wordt onder andere door de Tweede Kamer verwacht dat zij leert. Dit is echter niet altijd het geval. De vuurwerkramp in Culemborg bijvoorbeeld heeft de overheid gewezen op de risico's van vuurwerk, maar hier heeft zij geen lering uit getrokken door passende maatregelen ten aanzien van vuurwerk te nemen. Dit leidde er uiteindelijk toe dat de vuurwerkramp in Enschede niet voorkomen werd. Dit is zeker niet het enige geval waarin het gebrek aan leren door de overheid naar voren komt en Halsema (GroenLinks-fractieleidster) zegt dan ook dat bij haar *“de twijfel is toegeslagen of we mogen vertrouwen op het lerende vermogen van de overheid”* (www.nrc.nl 2). Bij goed openbaar bestuur dient er echter wel geleerd te worden. In paragraaf 1.1 zal dit verder besproken worden en daarbij zal ingegaan worden op de eisen die de Algemene Rekenkamer op dit gebied aan de overheid stelt. Hieruit volgen de vraagstelling en probleemstelling die in paragraaf 1.2 en 1.3 besproken worden. Tot slot is in paragraaf 1.4 een leeswijzer te vinden.

1.1 Kenmerken van goed openbaar bestuur: leren

Ook de Algemene Rekenkamer verwacht van de overheid dat zij leert. De Algemene Rekenkamer heeft de taak om het regeringsbeleid te controleren (www.rekenkamer.nl). Het oordeel over het regeringsbeleid vindt alleen plaats nádat het beleid is vastgesteld en er worden geen politieke uitspraken over gedaan. In het werk van de Algemene Rekenkamer staat ‘goed openbaar bestuur’ centraal (Algemene Rekenkamer, 2005, p. 4). Vanuit de Verenigde Naties zijn er acht kenmerken van goed openbaar bestuur benoemd. Deze kenmerken zijn gericht op *“de rechtsstaat, democratie, het functioneren en het presteren van het openbaar bestuur”* (ibid.). De Algemene Rekenkamer richt zich niet op alle acht kenmerken, maar nadrukkelijk op de kenmerken die behoren bij het functioneren en het presteren van het openbaar bestuur. Het gaat hierbij om de volgende kenmerken: transparantie, publieke verantwoording, effectiviteit en efficiëntie, en vraaggerichtheid¹ (zie figuur 1). Deze keuze vloeit voort uit de wettelijke taak en missie van de Algemene Rekenkamer. De strategie van de Algemene Rekenkamer voor de periode 2004-2009 is gebaseerd op de vier genoemde kenmerken van goed openbaar bestuur. Deze vier kenmerken worden door de Algemene Rekenkamer gebruikt om het regeringsbeleid te beoordelen en zij heeft dan ook haar hoofdnormen hierop gebaseerd.

Bij twee kenmerken van goed openbaar bestuur wordt het leren door de overheid (en daarmee verbonden organisaties) aangehaald. Allereerst wordt bij het kenmerk ‘publieke verantwoording’ het volgende aangegeven: *“de overheid en daarmee verbonden organen leggen publieke verantwoording af over [...] d) het lerend vermogen [...]”* (ibid., p. 8). Van de overheid en daarmee verbonden organen wordt verwacht dat zij verantwoording afleggen over de voorzieningen die zij genomen hebben om te leren en over de initiatie van verbetermaatregelen (ibid., p.9). Het tweede kenmerk waar het leren van de overheid aangehaald wordt is het kenmerk ‘vraaggericht presteren’. Voor dit kenmerk hanteert de Algemene Rekenkamer twee normen en één daarvan is dat publieke organisaties hun lerend vermogen moeten tonen, of anders gezegd dat zij door te leren hun prestaties verbeteren (ibid., p.12). De Algemene Rekenkamer zegt het volgende over deze norm: *“Responsieve organisaties luisteren naar signalen uit hun*

¹ Ofwel: responsiviteit

omgeving en leren van eventuele fouten. Ze spiegelen zich aan vergelijkbare organisaties en leren van de ervaringen van anderen. De kwaliteitszorgsystemen, de verantwoording en het toezicht zijn op 'leren' gericht en dragen bij aan een responsieve publieke sector. De evaluatiefunctie is ingebed in de organisatie en biedt een waarborg voor een lerende overheid" (ibid., p. 12).

Figuur 1: Kenmerken van goed openbaar bestuur waar de Algemene Rekenkamer zich op richt



Bron: Algemene Rekenkamer, *Essentialia van goed openbaar bestuur*, p. 4

1.2 Probleemanalyse

Uit het bovenstaande blijkt dat van de overheid verwacht wordt dat zij leert. Er is pas sprake van goed openbaar bestuur wanneer de overheid lerend vermogen toont en wanneer zij hierover publieke verantwoording kan afleggen. Daarom ligt het in de lijn der verwachting dat de overheid zich bewust zal zijn van het feit dat zij geacht wordt te leren en dat zij hierover verantwoording moet afleggen. Maar is dat in de praktijk ook zo dat ze bewust bezig is met leren en hoe gaat de overheid hiermee om? Deze vraag zal centraal staan in deze scriptie. Hierbij zal specifiek gekeken worden naar het beleidsterrein 'jeugdwerkloosheid' en naar hoe gemeenten hiermee omgaan. Dit beleidsterrein is interessant vanwege het feit dat gemeenten de laatste jaren op dit gebied veel mogelijkheden tot leren heeft gehad bijvoorbeeld door de kennis opgedaan door de Taskforce Jeugdwerkloosheid of door de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) in 2004.

1.3 Probleemstelling

1.3.1 Doelstelling

Het doel van deze scriptie is te achterhalen of gemeenten op het gebied van jeugdwerkloosheid zich (bewust) bezig houden met het ontwikkelen van leren vermogend, waarom zij dit doen en op welke manier zij hier invulling aan geven. Hiermee zal deze scriptie een mogelijk aanvulling zijn op de bestaande literatuur op het gebied van de lerende overheid.

1.3.2 Vraagstelling

De bijbehorende vraagstelling luidt als volgt:

In welke mate proberen gemeenten op het gebied van jeugdwerkloosheid (bewust) hun lerend vermogen te ontwikkelen, waarom doen zij dit en hoe gaan zij hiermee om?

1.3.3 Deelvragen

De volgende deelvragen zijn geformuleerd:

- Wat wordt er verstaan onder de lerende overheid?
- Waarom is het hebben van een lerende overheid al dan niet gewenst?
- Welke theorieën geven inzicht in de wijze waarop de overheid leert en hoe ziet dat leerproces eruit?
- Hoe kan de overheid haar lerend vermogen vergroten?
- Wat zijn volgens diverse theorieën indicatoren om het lerende vermogen van de overheid aan te tonen?

1.4 Leeswijzer

Deze scriptie is opgebouwd uit twee delen: (1) een theoretisch deel en (2) een onderzoeksdeel. De hoofdstukken twee tot en met vijf omvatten het theoretische gedeelte en de hoofdstukken zes tot en met acht het onderzoeksdeel. In deze paragraaf wordt kort per hoofdstuk aangegeven wat erin behandeld wordt.

Het theoretische deel

In hoofdstuk twee wordt er ingegaan op wat er verstaan wordt onder 'leren' en de 'lerende overheid'. Daarnaast wordt besproken waarom het hebben van een lerende overheid gewenst is. Daarbij zal gekeken worden naar de rol en positie die de overheid heeft in de samenleving. Hiermee kunnen de eerste twee deelvragen beantwoord worden. In hoofdstuk drie wordt er ingegaan op het leerproces. Hierbij worden diverse theorieën over het leerproces van (publieke) organisaties besproken. Er wordt met name gekeken naar de randvoorwaarden en condities die leren mogelijk maken en het leerproces zelf. Na hoofdstuk drie kan de derde deelvraag beantwoord worden. In hoofdstuk vier wordt er ingegaan op de wijze waarop de overheid haar lerend vermogen kan vergroten. Daarbij worden ook haar institutionele en organisationele context besproken. Na hoofdstuk vier kan de vierde deelvraag beantwoord worden. In het vijfde hoofdstuk wordt besproken wat volgens diverse theorieën indicatoren zijn waaruit blijkt in welke mate de overheid geleerd heeft. Aan welke criteria moet de overheid daarvoor voldoen, welke normen gelden er en welke resultaten moet zij behaald hebben? Dit leidt tot de beantwoording van de vijfde deelvraag.

Uit het theoretisch kader volgt het conceptueel model. Op basis van de besproken theorieën is een model ontwikkeld waarin de mogelijke indicatoren van een lerende overheid staan. De verwachting was dat bij de bestudering van de gemeenten één of meerdere van deze indicatoren terug te vinden zijn, omdat zij hun lerend vermogen willen tonen.

Het onderzoeksdeel

De onderzoeksopzet wordt besproken in hoofdstuk zes. In hoofdstuk zeven wordt de context beschreven waarbinnen het onderzoek gedaan is. Dit wordt gedaan door in te gaan op het beleidsterrein Jeugdwerkloosheid en achtergrondinformatie over de onderzochte gemeenten te geven. Vervolgens worden in hoofdstuk acht en negen de zaken besproken die in het onderzoek naar voren kwamen. Hoe

gaan de gemeenten in de praktijk met leren om op het beleidsterrein jeugdwerkloosheid en zijn de opgestelde indicatoren terug te vinden?

Tot slot wordt in hoofdstuk tien een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. Daarnaast worden de gehanteerde indicatoren van een lerende overheid herzien en worden aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek.

Hoofdstuk 2: De lerende overheid

In het vorige hoofdstuk werd aangegeven dat van publieke organisaties verwacht wordt (door de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer) dat zij leren. Maar wat houdt dit leren precies in en waarom is het gewenst dat er geleerd wordt? In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt een definitie geformuleerd van het begrip 'leren'. Daarnaast wordt er een definitie geformuleerd van het begrip 'lerende overheid'. Dit is binnen de Bestuurskunde een veelgehoorde term wanneer het gaat over het leren van de overheid. Paragraaf 2.2 gaat vervolgens in op verschillende soorten van leren. Tot slot zal in paragraaf 2.3 besproken worden waarom een lerende overheid al dan niet wenselijk is.

2.1 Leren en de lerende overheid: definities

Leren en lerend vermogen

Voor leren is er geen eenduidige definitie. Verschillende auteurs houden er een eigen definitie op na. Bekkers (2007, p. 330) definieert leren als *"een proces waarbij actoren trachten hun handelingen te verbeteren op grond van kennis, ervaring en inzicht"* en Van der Knaap (1997, p. 3) geeft aan dat leren in het algemeen te begrijpen is als *"een voortdurend streven naar beter begrip en handelen door middel van het opsporen en corrigeren van onvolkomenheden"*. Bij deze definities wordt er uitgegaan van een zekere bewustheid bij het leren. Jolly definieert leren op een manier waarin de bewustheid bij het leren geen noodzakelijke rol speelt. Leren kan volgens hem namelijk ook onbewust en onberedeneerd gebeuren. Zijn definitie van leren is *"een proces waarin betere informatie, inzichten dan wel vaardigheden worden verkregen"* (Jolly, 2003, p. 20). Alle drie de definities leggen de nadruk op het resultaat van leren namelijk de verbetering van het handelen en/of kennis². Hall geeft een definitie van leren die meer gericht is op het proces. Leren treedt volgens hem op als *"individuals assimilate new information, including that based on past experience, and apply it to their subsequent actions"* (Hall, 1993, p. 278).

Ik zal een definitie hanteren die uitgaat van bewust leren. Deze keuze is gemaakt, omdat de eis van 'het kunnen tonen van lerend vermogen' voor goed openbaar bestuur van publieke organisaties veronderstelt dat publieke organisaties hier bewust mee bezig zijn. Er kan wel onbewust geleerd worden, maar dat is niet voldoende om te kunnen garanderen dat aan de eis voldaan wordt. Daarnaast ga ik uit van een definitie van leren die met name wijst op het proces en niet op het resultaat. Het leren zelf is voor mij een proces waarbij het niet (zozeer) gaat om het resultaat. Uiteindelijk kom ik daarmee op de volgende definitie van leren: 'het bewuste proces waarbij er (nieuwe) informatie uit kennis en ervaringen verzameld wordt en waarbij deze informatie wordt toegepast bij volgende acties'.

Lerende overheid

Simpelweg kan er gezegd worden dat er sprake is van een lerende overheid als de overheid leert ofwel leervermogen toont. Het bezit van lerend vermogen geeft aan dat een actor in staat is om te leren. Van der Knaap (1997, p. XVII) definieert de lerende overheid als volgt: *"een overheid die voortdurend en met enig succes streeft naar verbetering van beleid"*. Hierbij komt weer naar voren dat Van der Knaap leren ziet als iets dat bewust gebeurt en bij leren de nadruk legt op het resultaat. De Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)(2001, p. 22) geeft een uitgebreidere definitie: *"A learning government is [...] a government continuously learning from its successes and failures, capable of constantly reforming its structure, processes and policies to reflect new knowledge and insight.."*. Uit deze definitie komt de noodzaak om te kunnen veranderen naar aanleiding van opgedane kennis en inzichten naar voren als kenmerk van een lerende overheid.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) benoemt een aantal aspecten van een lerende overheid. Daarbij moet opgemerkt worden dat de WRR dit doet met betrekking tot de aanpak van ongetemde problemen door de overheid. Er is sprake van een ongetemd probleem wanneer er onduidelijkheid is over wat precies het probleem is, de behandeling van het probleem en waar en op welke manier deze behandeling plaats moet vinden (WRR, 2006b, p. 1). De aspecten van een lerende overheid die de WRR (2006a, p. 37) noemt zijn:

- *“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.”* (p. 37)
- *“Een overheid die ‘leert’ kan – op basis van opgedane en verwerkte ervaringen- problemen waarvoor zij zich gesteld ziet beter verwoorden en aanpakken dan voorheen.”* (p. 37)
- *“Een ‘lerende overheid’ legitimeert haar beleidskeuzen niet uitsluitend door te verwijzen naar bestaande procedures en instituties, maar beargumenteert publiekelijk waarom zij bepaalde beslissingen neemt, en waarom zij soms niet het voortouw neemt bij het ontwikkelen van beleid, maar dat aan anderen, beter geëquipeerde actoren over laat.* (p. 37)

Hier komt naar voren dat een lerende overheid ervaringen gebruikt om het beleid te kunnen verbeteren. Een lerende overheid maakt een beredeneerde en weloverwogen beleidskeuze en kan deze keuze verantwoorden en beredeneren.

In tegenstelling tot bij de definitie van leren zal ik bij de definitie van de lerende overheid wel wijzen op het resultaat. Dit vanwege het feit dat de Algemene Rekenkamer aangeeft dat van publieke organisaties wordt verwacht dat zij hun prestaties verbeteren door te leren (2005, p. 12). Zij verwacht dus dat een lerende overheid haar prestaties verbetert. Verder zal in de definitie tot uiting komen dat van een lerende overheid een zekere bewustheid en activiteit verwacht wordt om het leren te realiseren. Dit is nodig wil de overheid er zeker van zijn dat zij haar lerend vermogen *kan* tonen. Daarmee is de definitie van de lerende overheid die ik hanteer de volgende: ‘een overheid die bewuste stappen onderneemt om te leren en op basis van het geleerde haar prestaties verbeterd’.

2.2 Verschillende soorten leren

Niet al het leren is hetzelfde, er zijn verschillende soorten te onderscheiden. In deze paragraaf zal hierop ingegaan worden. Allereerst zal er ingegaan worden op de verschillende niveaus waarop geleerd kan worden. Vervolgens worden de verschillende vormen van beleidsverandering waar leren toe kan leiden besproken.

Leerniveaus

Er kan op verschillende niveaus geleerd worden. Het gaat hierbij om de vraag ‘wie leert er?’ (Bekkers, 2007, p. 331). Bekkers maakt een onderscheid tussen de volgende drie niveaus: individueel, organisatie en beleidssector. Hierbij dient opgemerkt te worden dat voor het leren door een organisatie individueel leren een noodzakelijke voorwaarde is (Senge, 1992, p. 137)³. Een organisatie kan pas leren wanneer haar leden leren. Lerende individuen zijn alleen geen garantie voor het leren door organisaties of een beleidssector. Naast het leren op het niveau van het individu, de organisatie en de beleidsector kan er ook geleerd worden op het niveau van teams of afdelingen. Senge (1992, p. 15) geeft aan dat dit ‘teamleren’ ervoor kan zorgen dat individuele leden binnen een team sneller persoonlijk groeien dan dat ze zonder het team zouden doen. Daarnaast geeft hij aan dat teamleren van essentieel belang is voor een organisatie,

² Begrip, inzicht dan wel informatie

³ Dit geldt overigens ook voor leren binnen een beleidssector.

omdat teams (en niet individuen) de leerkernen vormen van een moderne organisatie en dat een organisatie dus pas kan leren als de teams leren.

Voor deze scriptie is het individuele niveau op zichzelf niet zo interessant, omdat het in dit onderzoek niet om individuele leerprocessen gaat. Voor dit onderzoek zijn daarentegen de leerniveaus van de beleidssector en (een deel van de) organisatie wel interessant. In het onderzoek wordt er namelijk gekeken naar de beleidssector jeugdwerkloosheid en hoe er binnen een bepaalde publieke organisatie op dit beleidsterrein geleerd wordt. Hierbij gaat het niet zozeer om het leren van de hele organisatie, maar meer om een bepaalde afdeling of team. Zoals al eerder aangegeven is er echter wel een samenhang tussen het leren op individueel niveau en het leren door een beleidssector en (een deel van) een organisatie waardoor het leren op individueel niveau wel weer van belang is voor dit onderzoek.

Verschillende vormen van beleidsverandering door leren

Het leren door publieke organisaties kan leiden tot verschillende beleidsveranderingen. Hall (1993, p. 278-279) maakt een onderscheid in verschillende vormen van beleidsverandering. Hij onderscheidt veranderingen van de eerste orde, tweede orde en derde orde. Eerste orde veranderingen zijn het minst ingrijpend en de derde orde veranderingen het meest. Eerste orde beleidsveranderingen wijzen op een verandering in de inzet van instrumenten vanwege nieuwe ervaringen en kennis. De beleidsinstrumenten die ingezet worden en de beleidsdoelen blijven in dit geval hetzelfde. Bij tweede orde beleidsveranderingen worden de beleidsinstrumenten en de inzet daarvan aangepast. De beleidsdoelen veranderen niet. Bij derde orde beleidsveranderingen worden zowel de inzet van de instrumenten, de instrumenten zelf en de beleidsdoelen veranderd. Volgens Hall zijn derde orde veranderingen relatief schaars.

2.3 De wenselijkheid van een lerende overheid

Peter van der Knaap (2008, p. 13) geeft aan dat *"als we het in Nederland ergens over eens zijn, dan is dat wel over de wenselijkheid van een 'lerende overheid'. Organisaties moeten leren. Leren is goed, leren moet!"*. Maar waarom is een lerende overheid precies wenselijk? In deze paragraaf zal deze vraag beantwoord worden. Daarnaast zal er worden gewezen op risico's en gevaren van het toejuichen van het leren door de overheid.

2.3.1 Rol en taak overheid

Om aan te geven waarom een lerende overheid wenselijk is, is het noodzakelijk eerst in te gaan op de rol en taak van de overheid. Dit is noodzakelijk, omdat uit deze rol en taak redenen voortvloeien waarom een lerende overheid gewenst is. In deze paragraaf zal ingegaan worden op de rol en taak van de overheid. Er zullen argumenten genoemd worden voor de instelling van de overheid en de daaruit voortvloeiende taken.

Herweijer (2003, p. 39-48) noemt vier argumenten die de instelling van overheden rechtvaardigen. Het gaat hier om argumenten die voortkomen uit politieke theorieën. De vier argumenten zijn:

1. Een krachtige overheid is nodig om openbare orde te realiseren.
Zonder een krachtige overheid zou er sprake zijn van vrees en chaos in een land doordat middelen ongeoorloofd toegeëigend kunnen worden bijvoorbeeld door roof en intimidatie (Herweijer, 2003, p. 39-40). Dit leidt tot instabiliteit in een land. Om dit tegen te gaan, wordt ervoor gekozen krachtige overheden in te stellen met als taak te zorgen voor regulering. De overheden zorgen dan voor interne en externe veiligheid waardoor een land vreedzaam kan gaan functioneren.
2. Overheden zijn nodig om ervoor te zorgen dat eindige hulpbronnen niet verdwijnen.
Om te voorkomen dat eindige hulpbronnen, zoals bijvoorbeeld schoon drinkwater, verdwijnen zijn er dwingende maatregelen noodzakelijk (ibid., p. 40-41). Het is hier de taak van de overheid om te reguleren. Zij kan beperkingen opleggen aan het gebruik van gemeenschappelijke gebruiksgoederen⁴ via bijvoorbeeld algemene regels en gebruiksrechten.
3. Zonder overheden zijn er onvoldoende collectieve goederen en voorzieningen.
Collectieve goederen zijn goederen die onvoldoende of helemaal niet geproduceerd worden in een ongereguleerde markteconomie (Case et al., 1999, p. 375). Dit komt doordat collectieve goederen *niet-rivaliserend* in het gebruik zijn en *niet-uitsluitend* met haar baten (Blaug, 2003, p. 476). Dit houdt in dat de goederen door een persoon geconsumeerd kunnen worden zonder dat dit gevolgen heeft voor de hoeveelheid die anderen kunnen consumeren en dat burgers niet uitgesloten kunnen worden van het gebruik van de goederen (Heilbrun and Gray, 2001). Door de maatschappelijke behoefte aan collectieve goederen en het feit dat de markt tekortschiet in de productie van deze goederen is het een taak van de overheid om ervoor te zorgen dat collectieve voorzieningen geproduceerd worden (Herweijer, 2003, p. 44).
4. Een overheid moet zorgen voor inkomenshervreiding om sociale vrede te realiseren.
De vrije markt zorgt voor een ongelijke inkomensverdeling (ibid. p. 45). Deze ongelijkheid zorgt voor spanning en er ontstaat een bedreiging van de maatschappelijke eensgezindheid die noodzakelijk is voor de ondersteuning van het overheidsoptreden. De overheid kan zorgen voor inkomenshervreiding door belastingen op te leggen en door het verhogen van de belastingtarieven bij wet (ibid., p. 47). Op deze wijze kan de overheid sociale zekerheid aanbieden aan de burgers en zich mogelijk ontwikkelen tot een 'verzorgingsstaat'.

Bij de vier besproken argumenten kwam al ter sprake dat de markt imperfecties kent. Zo worden er bij het marktmechanisme te weinig collectieve goederen geproduceerd en is er een ongelijke inkomensverdeling. Vanuit de economische wetenschap worden een aantal marktimperfecties onderscheiden die vragen om ingrijpen/sturing van de overheid. De marktimperfecties zijn: het ontstaan van monopolies en kartels, het gebrek aan collectieve goederen, externe effecten, een gebrek aan 'merit goods' en sociale ongelijkheid. Deze zullen kort besproken worden en er zal ingegaan worden op de bijbehorende taak van de overheid. Hierbij zal niet ingegaan worden op het gebrek aan collectieve goederen en sociale ongelijkheid, omdat die al eerder in deze paragraaf voldoende besproken zijn.

Monopolies en kartels

Om markten goed te laten functioneren is het noodzakelijk dat aanbieders van producten en diensten moeten concurreren met andere aanbieders (Bovens et al., 2007, p. 88-89). Ze worden dan geprikkeld om de kwaliteit van hun producten en diensten te verbeteren en/of de prijs te verlagen. Er wordt gestreefd naar de best mogelijke verhouding tussen de geproduceerde hoeveelheid en de prijs en kwaliteit daarvan.

⁴ Hoogerwerf en Herweijer (2003, p. 41) omschrijven een 'gemeenschappelijk gebruiksgoed' als: "*een goed met een aanmerkelijke gebruikswaarde dat van nature – of door vroegere menselijke inspanning – vrij voor iedereen beschikbaar is en zich naar zijn aard slecht leent voor particuliere eigendom*".

Wanneer er monopolies en kartels zijn, wordt er niet meer gestreefd naar de best mogelijk verhouding, maar ontstaan er hogere prijzen en een mindere kwaliteit. Dit komt doordat er in een monopolie slechts één aanbieder is die zelf de prijs en kwaliteit kan bepalen en binnen een kartel worden er tussen het kleine aantal aanbieders afspraken gemaakt over de marktverdeling en de prijshoogte. Dit is maatschappelijk niet gewenst. Daarom probeert de overheid het ontstaan van monopolies en kartels te voorkomen. Dit gebeurt door middel van regulering en toezicht. Een voorbeeld hiervan is de anti-kartelwetgeving.

Externe effecten

Externe effecten zijn kosten of baten die gevolgen hebben voor een derde partij (Case et al., 1999, p. 363). De markt houdt niet altijd rekening met deze effecten. In de marktprijs wordt dan geen rekening gehouden met de negatieve externe effecten die gepaard gaan met de productie en/of consumptie van het product of dienst en is daardoor vanuit maatschappelijk oogpunt te laag (Koopmans et al., 1999, p. 8). De consument betaalt dan niet voor alle kosten die zijn vraag veroorzaakt. Om dit tegen te gaan is ingrijpen van de overheid noodzakelijk. Dit kan zij op verscheidene manieren doen zoals bijvoorbeeld het verbieden van bepaalde activiteiten, regulering en het opleggen van heffingen.

'Merit goods'

Vanuit paternalistisch motief bestempelt de overheid sommige goederen als 'merit goods' of 'de-merit goods' (Koopmans et al., 1999, p. 7-8). Dit zijn goederen waarvan het volgens de overheid maatschappelijk wenselijk is om de consumptie te stimuleren (bijvoorbeeld culturele activiteiten) of juist af te remmen (bijvoorbeeld sigaretten en alcohol) (Bovens et al., 2007, p. 94). De overheid stimuleert de consumptie van merit-goods onder andere door subsidies en verplichtstelling en remt de consumptie van de-merit goods onder andere af door heffingen en voorlichting (Koopmans et al., 1999, p. 7-8).

2.3.2 Redenen waarom een lerende overheid gewenst is

Op basis van de vier argumenten die genoemd werden door Herweijer kan beredeneerd worden dat *"burgers behoefte hebben aan een gezaghebbende overheid die hen voorziet van stabiliteit, sociale zekerheid, infrastructuur en bescherming van eindige hulpbronnen, en hen tevens belast met heffingen en vrijheidsbeperking"* (Herweijer, 2003, p. 48). Hieruit komt naar voren dat burgers voor het hebben van een overheid en de daarbij behorende voordelen bepaalde zaken in moet leveren. Zij moeten geld inleveren en worden beperkt in hun vrijheid. Dit maakt dat burgers met een kritisch oog naar het presteren van de overheid kijken en bepaalde zaken van haar verwacht. Van der Knaap (2006, p. 24) sluit hierbij aan door aan te geven dat van de overheid verwacht mag worden dat zij streeft naar vooruitgang (lees: leren) (onder andere) vanwege het feit dat de bedrijfsvoering van de overheid bekostigt wordt door belastingmiddelen. Hij vindt een lerende overheid dan ook een goede zaak.

Daarnaast geeft Van der Knaap (2006, p. 24) aan dat de publieke aard en taak van de overheid redenen zijn om van de overheid te vragen om constant te streven naar vooruitgang (lees: leren). Bij de bespreking van de rol en taak van de overheid is naar voren gekomen dat de overheid is ingesteld om publieke taken te vervullen die niet goed door de markt vervuld kunnen worden. De overheid houdt zich bezig met zaken die vanuit maatschappelijk oogpunt wenselijk zijn en zet daarbij de maatschappij op nummer één. Dit in tegenstelling tot de markt waarin partijen voornamelijk zelf beter willen worden. Om haar taak goed te kunnen vervullen heeft de overheid veel macht in handen. Zij heeft invloed op iedere burger. De grote hoeveelheid macht en de belangrijke taak van de overheid vragen om een overheid die hier verstandig mee omgaat en die leert.

Wel of niet leren is niet altijd een optie. Soms *moet* er wel geleerd worden, omdat de omgeving beroep doet op het leervermogen van publieke organisaties (Tjepkema, 2002, p. 1). Zij hebben te maken met een steeds turbulenter omgeving die veel eisen stelt en die eisen wisselen ook nog eens snel van karakter (Sprenger et al., 1995, p. 11). Door de vele en wisselende eisen is het noodzakelijk dat de overheid een dynamiek op gang brengt die hierop inspeelt. Dit vereist een organisatie waarin geleerd wordt.

De WRR (2006, p. 1) geeft aan dat leren voor de overheid belangrijk is om 'ongetemde problemen' aan te pakken. Hij (ibid.) zegt het volgende over de aanpak van deze problemen: *"Wanneer zich 'ongetemde' problemen aandienen is kennis over de aard van het probleem en de richting van de oplossing niet meteen voorhanden en bestaat doorgaans onenigheid over wat de beste koers zou moeten zijn. Het vraagt om een benadering waarin het leren van ervaringen centraal staat en waarin het belang van wikken en wegen om tot afgewogen besluitvorming te komen wordt gewaardeerd."* Ook hier *moet* de overheid leren om goed beleid te kunnen ontwikkelen. De WRR stelt een agenda voor waarmee de overheid haar leervermogen kan vergroten (p. 119). In hoofdstuk 4 zal hierop teruggekomen worden.

2.3.3 Kanttekeningen bij de wenselijkheid van een lerende overheid

Er kunnen ook kanttekeningen geplaatst worden bij de wenselijkheid van een lerende overheid. Allereerst is er het risico dat door de positieve associaties met de term 'leren' er begripserosie ontstaat (Van der Knaap, 2008, p. 13-14). Leren wordt dan gebruikt als excuus om gemaakte fouten goed te praten. Er wordt dan aangegeven dat er fouten zijn gemaakt, maar dat er wel van geleerd is. Hiermee probeert iemand zich als het ware onschendbaar te maken voor commentaar. Van der Knaap geeft aan dat een dergelijke uitleg van leren het risico van te veel vrijblijvendheid met zich meedraagt en te weinig is gericht op resultaten. Een tweede kanttekening heeft te maken met de spanning tussen enerzijds de stabiliteit en zekerheid die van de overheid verwacht wordt en anderzijds de noodzaak om te kunnen veranderen. Donner (1998, p. 65) geeft aan dat de overheid vaak wordt geassocieerd met zekerheid. Als bestuurlijke deugden worden gezien voorspelbaarheid, bestendigheid en regelmaat (ibid., p. 78-79). Deugden van de markt zoals flexibiliteit, inventiviteit, innovatie en risico-aanvaarding worden bij de overheid snel onverantwoord beleid, onbehoorlijk bestuur, onbetrouwbaarheid en misbruik van bevoegdheid genoemd. Dit is iets wat de overheid in de gaten dient te houden. Zekerheid en stabiliteit kunnen ook nadelig zijn voor de overheid, zij kunnen een belemmering vormen voor verandering en daarmee leren. Het is daarom belangrijk dat de overheid een goede balans weet te vinden tussen enerzijds verandering en anderzijds stabiliteit zodat zij het vertrouwen van de burgers heeft en daarnaast ook de mogelijkheid om zich aan te passen.

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de definities van 'leren' en de 'lerende overheid' bepaald. Onder 'leren' wordt verstaan 'het bewuste proces waarbij er (nieuwe) informatie uit kennis en ervaringen verzameld wordt en waarbij deze informatie wordt toegepast bij volgende acties'. De 'lerende overheid' wordt gedefinieerd als 'een overheid die bewuste stappen onderneemt om te leren en op basis van het geleerde zijn prestaties verbeterd'. Daarnaast zijn er verschillende leerniveaus onderscheiden en is er bepaald dat er in deze scriptie gekeken zal worden naar hoe (delen van) publieke organisaties op een bepaald beleidsterrein omgaan met leren. Er is opgemerkt dat leren door publieke organisaties kan leiden tot beleidsveranderingen van de eerste, tweede en derde orde. Vervolgens zijn redenen voor de wenselijkheid van een lerende overheid besproken. Een lerende overheid is wenselijk, omdat zij het maatschappelijke belang vertegenwoordigt, invloed heeft op elke burger en burgers bepaalde zaken (geld en vrijheid) opofferen voor het hebben van een overheid. Daarnaast *moet* de overheid wel leren om zich aan te

kunnen passen aan de veranderende omgeving en om ongetemde problemen aan te pakken. Bij de wenselijkheid van de lerende overheid zijn twee kanttekeningen geplaatst. De eerste kanttekening is dat de positieve associatie met leren kan leiden tot 'begripserosie'. De tweede kanttekening heeft betrekking op de balans tussen verandering en stabiliteit. Leren leidt (vaak) tot verandering, maar door teveel te veranderen kan het beeld van een onbetrouwbare overheid bij de burgers ontstaan. Daarom dient de overheid een goede balans te vinden tussen enerzijds verandering en anderzijds stabiliteit.

Hoofdstuk 3: Het leren door (publieke) organisaties

In het vorige hoofdstuk is besproken wat er onder leren en een lerende overheid verstaan wordt en is er nagegaan waarom een lerende overheid gewenst is. In dit hoofdstuk wordt er dieper ingegaan op het leren en wordt er gekeken naar het leerproces van (publieke) organisaties. Hoe wordt er door (publieke) organisaties geleerd? In de eerste paragraaf worden een aantal benaderingen van leren (als proces) besproken. De tweede paragraaf gaat in op theorieën die inzicht geven in de condities waaronder al of niet geleerd wordt. Vervolgens wordt in de derde paragraaf ingegaan op de mogelijke verschijningsvormen van leren.

3.1 Benaderingen van leren (als proces)

Er zijn verschillende perspectieven op het leerproces. Volgens Jolly (2003, p. 15) zijn twee belangrijke hoofdperspectieven op leren: (1) de systeembenadering en (2) de constructivistische benadering. Hij vat deze twee perspectieven op als twee kampen die niet veel met elkaar op hebben. Van der Knaap (1997, p. 53) maakt een onderscheid tussen de ideaaltypische leermodellen 'cybernetisch leren', 'cognitief leren' en 'sociaal leren'. Bekkers (2007, p. 334) geeft weer een andere verdeling. Hij maakt onderscheid tussen de benaderingen 'cybernetisch leren', 'leren als gemeenschappelijke beeldvorming' en 'leren in coalitieverband'. Tussen deze verdelingen zit zowel overlap als verschil. In deze paragraaf zullen de verschillende verdelingen en de daarbij behorende benaderingen besproken worden.

3.1.1 Systeembenadering versus constructivistische benadering (Jolly)

Jolly (2003) maakt een onderscheid tussen de systeembenadering en constructivistische benadering. Bij de bespreking van deze benaderingen hanteert Jolly (2003, p. 24) de volgende definitie van leren: *'het verkrijgen van informatie, inzicht dan wel vaardigheden'*. De systeembenadering en de constructivistische benadering hebben een andere kijk op leren. Voor elke benadering zal ingegaan worden op hun visie op leren en het leerproces.

Systeembenadering van leren

Deze benadering liet zich sterk inspireren door de communicatiewetenschappen en de cybernetica (Jolly, 2003, p. 24). Leren wordt volgens de systeembenadering veroorzaakt door informatieoverdracht. Door deze informatie komt diegene die wil leren meer te weten over hoe iets in elkaar steekt en kan hierdoor beter functioneren. Door meer informatie te verwerven, leert men meer en kan men beter functioneren en ingrijpen door een betere kennis over de werkelijkheid (ibid., p. 25). Een belangrijk inzicht uit de cybernetica is dat feedback van belang is (ibid., p. 29-30). Daarbij gaat het zowel om negatieve als positieve feedback. Het belang van feedback is terug te vinden in het systeemmodel waarmee Easton het politieke systeem beschreef. Binnen dit model wordt aangegeven dat de effecten van overheidsbeleid op de omgeving resulteren in nieuwe eisen aan de overheid. Dit wordt gezien als feedback.

Er worden binnen de systeembenadering twee verschillende niveaus van leren onderscheiden: 'single loop' en 'double loop' leren (Jolly, 2003, p. 31-33). Deze twee manieren van leren zijn geïntroduceerd door Argyris en Schön (1978). Bij single loop leren wordt er geleerd terwijl de normen, waarden en doelen niet aangepast worden. Slechts de handelingen worden hier aangepast. Bij double loop leren wordt het inzicht verkregen dat de normen niet goed zijn en deze worden dan gewijzigd.

Constructivistische benadering van leren

Vanuit kritiek op de systeembenadering is de constructivistische benadering ontstaan (Jolly, 2003, p. 37-38). De absolute standaarden die nagestreefd worden door de systeembenadering bestaan volgens de constructivistische benadering niet. Zij worden volgens deze benadering geconstrueerd in sociale interacties. Daarnaast stelt deze benadering dat de werkelijkheid sociaal geconstrueerd wordt en dat er geen onzekerheid is die men terug kan brengen door middel van informatie. Er is echter sprake van meerzinnigheid en ambiguïteit. Ook geeft de benadering aan dat er geen absoluut 'beter' is zoals in de systeembenadering, omdat dat ook een sociale constructie is.

Binnen de constructivistische benadering is leren een proces van gemeenschappelijke betekenisgeving (Jolly, 2003, p. 37 en 43-44). Leren gaat niet om het terugbrengen van onzekerheid zoals in de systeembenadering, maar om de toename van interpretatiemogelijkheden waardoor actoren de werkelijkheid op een andere manier kan ervaren. Hierdoor verandert hun denken en doen. Dit lijkt op het eerder genoemde double loop leren.

Toeschouwersperspectief en deelnemersperspectief

Jolly (2003, p. 64) merkt op dat de hierboven besproken perspectieven ondanks dat ze qua uitgangspunten fundamenteel verschillen, zij in de ervaring van actoren erg op elkaar lijken. Hij werkt dit uit in twee nieuwe perspectieven en maakt daarbij een onderscheid tussen een toeschouwersperspectief en een deelnemersperspectief. Bij deze perspectieven wordt de conceptualisering van leren gezocht in een procesmatige benadering in plaats van dat zij gericht is op de uitkomsten zoals bij de systeembenadering en de constructivistische benadering. Het toeschouwersperspectief gaat ervan uit dat leren gaat om een proces waarin geprobeerd wordt om andere actoren te overtuigen van bepaalde interpretaties (ibid., p. 56). Het deelnemersperspectief daarentegen stelt de lerende actor centraal en ziet leren als de zoektocht naar kennis om informatie, inzicht en vaardigheden te verkrijgen (ibid., p. 62). Door een combinatie van het deelnemers- en toeschouwersperspectief ontstaat er volgens Jolly *"een afgewogen beeld [...] van zowel de zingevingsaspecten die bij leren een rol spelen als de ervaringswereld van de lerende actor"* (2003, p. 65).

3.1.2 Cybernetisch, cognitief en sociaal leren (Van der Knaap)

Van der Knaap (1997, p. 53) onderscheidt drie ideaaltypische leermodellen: cybernetisch leren, cognitief leren en sociaal leren. Uit deze leermodellen komen een aantal leerbarrières voort. In deze paragraaf zal ingegaan worden op zowel de leermodellen als de daarbij behorende leerbarrières.

Cybernetisch leren

Dit type leren komt voort uit de cybernetica (Van der Knaap, p. 53-54). Cybernetica wordt ook wel 'systeemleer' genoemd. Van der Knaap (1997, p. 53) geeft aan dat leren in een cybernetisch systeem inhoudt dat afwijkingen van een sturingsnorm opgespoord en gecorrigeerd worden naar aanleiding van feedbackinformatie. Dit type leren is in de vorige paragraaf al besproken bij de systeembenadering.

In tegenstelling tot Jolly maakt Van der Knaap (1997, p. 56) een onderscheid tussen doelgerichte feedback-informatie en doelveranderende feedbackinformatie. Bij doelgerichte feedback-informatie gaat het om vaststaande doeleinden terwijl bij doelveranderende feedback-informatie het systeem nieuwe doelen kan uitkiezen. Van der Knaap noemt vervolgens de twee niveaus van leren 'single loop learning' en 'double loop learning' die ook door Jolly genoemd werden, maar hij gebruikt dit onderscheid zelf niet. Van der Knaap aarzelt om het louter opsporen en corrigeren van fouten als leren te bestempelen zoals gedaan wordt bij 'single loop learning', omdat er geen sprake is van *"leren in de zin van verandering, vergroting of*

verbetering van kennis" (Van der Knaap, 1997, p. 57). Hij kiest ervoor om een onderscheid te maken tussen 'corrigerend leren' en 'fundamenteel' leren. Over het corrigerend leren zegt Van der Knaap (1997, p. 57) het volgende: "*Lerende systemen corrigeren niet alleen hun handelen, maar leggen tevens een verband tussen hun handelen, het optreden van fouten en de effectiviteit van corrigerende maatregelen. De kennis die aan eerder handelen en eerdere correcties ten grondslag ligt, wordt hierbij aangevuld*". Bij corrigerend leren wordt er gehandeld binnen het bestaande besturingsperspectief om het functioneren te vervolmaken. Bij fundamenteel leren daarentegen wordt juist het besturingsperspectief zelf vervolmaakt en zij heeft betrekking op de normatieve grondslagen die ten grondslag liggen aan het handelen van een systeem.

Van der Knaap (1997, p. 58) destilleert uit deze benadering een aantal leerbarrières. De eerste leerbarrière is dat een systeem niet kan leren zonder feedbackinformatie. Belangrijk daarbij is dat de feedbackinformatie het sturende centrum bereikt en dit maakt een goede interne communicatie tussen de verschillende onderdelen van groot belang. Daarnaast is het van belang dat een systeem een geheugen heeft waarmee verbanden tussen handelen en het daarbij behorende resultaat (succes of falen) onthouden kunnen worden, want zonder dit geheugen kan er slechts gecorrigeerd worden en niet geleerd. Tot slot wijst Van der Knaap erop dat systemen moeten weten op welk niveau er geleerd dient te worden, corrigerend of fundamenteel. Het mogelijk leren op een verkeerd niveau is volgens hem niet zozeer een leerbarrière, maar ook een 'leerstoornis'. In paragraaf 3.2.2 worden er nog meer leerbelemmeringen besproken.

Cognitief leren

Het cognitief perspectief gaat ervan uit dat de zoektocht naar verbetering van kennis en verandering van inzichten aangedreven wordt door en besloten ligt in het menselijk intellect (Van der Knaap, 1997, p. 53). Onder het menselijk intellect wordt verstaan het vermogen om waar te nemen, interpreteren, kennen en heugen. Ook bij cognitief leren wordt er gezocht naar verbetering (ibid., p. 59). Van der Knaap (1997, p. 59-60) geeft de volgende algemene definitie van cognitief leren: "*het door een interne spanning – tussen evenwicht en verstoring – aangedreven proces van informatieverwerking en kennisverwerving, waarbij een actor poogt zijn handelwijzen, alsmede de kennis waarop deze handelwijzen geschoeid zijn (waarden, normen, aannamen, preferenties en doelen) te verbeteren*" (p. 59-60). Wanneer er sprake is van een kloof tussen een cognitief schema en een externe gebeurtenis wordt dit 'cognitieve dissonantie' genoemd. Festinger (in: Van der Knaap, 1997, p. 60) onderscheidt twee manieren waarop met cognitieve dissonantie omgegaan kan worden. Allereerst kan de bron van dissonantie vermeden worden en ten tweede kan er voor gekozen worden om de bestaande kennis en overtuigingen aan te passen. Bij de tweede oplossing wordt de juistheid en volledigheid van het cognitieve schema overdacht door gebruik te maken van de conflicterende informatie en wordt het cognitieve schema als het nodig is aangepast. Dit overdenken van bestaande kennis en overtuigingen wordt in de filosofie 'reflectie' genoemd.

Volgens Van der Knaap (1997, p. 62) zijn er vier fasen van cognitief functioneren: waarneming, interpretatie, reflectie en geheugen. Aan de hand van deze fasen komt hij tot een aantal leerbarrières. De eerste leerbarrière is dat er min of meer bewuste strategieën zijn waarmee de ervaring van verwarring, onduidelijkheid of tegenstrijdigheid opgelost kan worden. De tweede leerbarrière is dat bestaande kennis werkt als een soort van 'cognitieve' filter, omdat bestaande kennis een actors waarneming stuurt en vertekend. Van der Knaap noemt dit 'cognitieve staar'.

Sociaal leren

Van der Knaap (2003, p. 53 + 63-67) besteedt ook aandacht aan de sociale dimensie van leren waarbij er van anderen en van elkaar geleerd wordt. Hij onderscheidt hierbij twee vormen van leren: 'sociaal cognitief leren' en 'sociaal-collectief leren'. Bij het sociaal cognitief leren draait het om het leren van een individu in een sociale context. Het individu leert dan met name van anderen door communicatie. Bij sociaal-collectief leren wordt er met elkaar geleerd en staat het leren als groep centraal. Door onderlinge communicatie worden de werkelijkheidsdefinities gezamenlijk overdacht en veranderd. Dit sluit aan bij de eerder besproken constructivistische benadering.

Als leerprobleem noemt Van der Knaap (1997, p. 67) het fenomeen 'groepsdenken' waarbij er collectief een schijnwerkelijkheid geconstrueerd wordt. Het risico bij groepsdenken is dat door het streven naar consensus de groepsleden zich niet uitlaten over verschillen in inzicht. Argyris (1990 in: Van der Knaap, 1997, p. 67) noemt dit 'defensieve routines'. Hieronder wordt verstaan "*ingesleten mechanismen die de deelnemers aan communicatie beschermen tegen bedreigende onderlinge confrontaties en de daarmee gepaard gaande gevoelens van onzekerheid, pijnlijke verlegenheid en bedreigde posities en imago's*".

3.1.3 Cybernetisch leren, leren als gemeenschappelijke beeldvorming en leren in coalitieverband (Bekkers)

Bekkers (2007, p. 334) onderscheidt drie benaderingen van beleidsleren: (1) cybernetisch leren, (2) leren als gemeenschappelijke beeldvorming en (3) leren in coalitieverband. Het cybernetisch leren is in de vorige twee subparagrafen al besproken en zal daarom in deze subparagraaf niet meer behandeld worden.

Leren als gemeenschappelijke beeldvorming

Binnen deze benadering wordt beleidsleren gezien als het proces waarbij een gemeenschappelijke beeld van hoe de werkelijkheid in elkaar zit gevormd wordt (Bekkers, 2007, p. 335). Het gemeenschappelijke beeld komt tot stand door middel van een gemeenschappelijke 'taal' die het mogelijk maakt dat de actoren elkaar begrijpen. Verschillende betekenissen van actoren over een bepaald fenomeen kunnen aan elkaar verbonden worden om zo tot een gedeelde betekenis te komen. Het leren vindt plaats doordat bepaalde visies met elkaar concurreren en daarmee tegen elkaar worden afgezet en mogelijk verenigd. Deze benadering is volgens Bekkers sterk verwant aan de culturele benadering van beleid.

Het leren als gemeenschappelijk beeldvorming kwam eerder al naar voren bij de benaderingen 'sociaal leren' (sociaal-collectief) en de constructivistische benadering. Leren vindt plaats "*in interactie met anderen en [...] omdat van anderen kan worden geleerd*" (ibid, p. 336). Bekkers merkt daarbij op dat leerprocessen daardoor sociaal- en contextgebonden zijn.

Als kritische noot geeft Bekkers (ibid., p. 336) aan dat "*het proces van gemeenschappelijke beeldvorming niet 'vrijelijk' kan plaatsvinden*". Dit komt doordat het leerproces beïnvloed wordt door instituties. Deze instituties bepalen de marges en daarmee de context waarbinnen geleerd kan worden. Dit maakt dat het leerproces 'voorgestructureerd' is en dat het voor de actoren een uitdaging is om zich bij het leren los te maken van de beperkende invloed van instituties.

Leren in coalitieverband

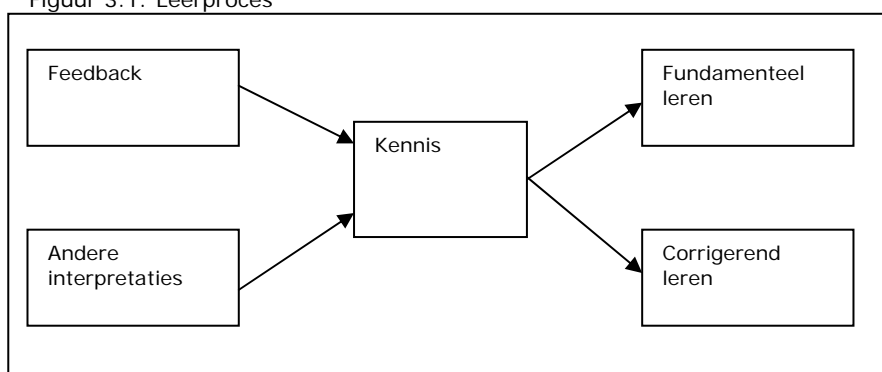
Binnen deze benadering vindt leren plaats "*binnen en tussen coalities van gelijkgestemde actoren die hun wortels in verschillende werelden of organisaties kunnen hebben, maar die bepaalde kernwaarden en overtuigingen ('belief systems') wel met elkaar delen*" (Bekkers, 2007, p. 336). Meestal bevinden deze coalities zich rondom een beleidsprobleem (ibid., p. 336-337). De verschillende coalities krijgen een

confrontatie met elkaar en er ontstaat een zoek- en aanpassingsproces waarbij de coalities proberen hun kernwaarden en overtuigingen te beschermen of ze te vertalen in beleid dat ontwikkelt wordt. Tijdens dit zoek- en aanpassingsproject worden de coalities met mogelijkheden en beperkingen geconfronteerd die veroorzaakt worden door zowel externe, dynamische ontwikkelingen, bijvoorbeeld een ramp, als door veranderingen in de relatief stabiele parameters van een bepaalde beleidssector. Bekkers geeft aan dat deze benadering laat zien dat leren vaak moeizaam gaat, met name als het draait om fundamentele overtuigingen en waarden (ibid., p. 340).

3.2.4 Gekozen benadering voor dit onderzoek

Tot slot zal ik aangeven hoe voor dit onderzoek het leerproces weergegeven wordt. Figuur 3.1 geeft een schematische weergave van het leerproces.

Figuur 3.1: Leerproces



Een veronderstelling die aan dit model ten grondslag ligt is dat meer informatie leidt tot meer leren. Informatie komt voort uit feedback en andere interpretaties. De verkregen informatie kan leiden tot twee typen leren: fundamenteel leren en corrigerend leren. Net als Van der Knaap kies ik ervoor niet de onderverdeling te maken tussen 'single loop learning' en 'double loop learning'. Ook ik ben van mening dat het slechts signaleren en corrigeren van fouten geen leren veronderstelt. Daarom wordt er gekozen voor de onderverdeling van Van der Knaap in fundamenteel en corrigerend leren.

Het model bevat zowel elementen uit de systeembenadering als de constructivistische benadering en leunt sterk op het deelnemersperspectief van Jolly. Ik kijk naar publieke organisaties die willen leren en hoe zij hiermee omgaan. Hierbij gaat het dus om de belevingswereld van de lerende actor. Dit maakt het deelnemersperspectief van Jolly nuttig voor mijn onderzoek. Leren wordt in dit onderzoek gezien *"als een zoektocht naar kennis, waarin hij informatie, inzichten dan wel vaardigheden probeert te verkrijgen"* (p. 62). De veronderstelling dat meer informatie leidt tot meer leren is afkomstig uit de systeembenadering. In de systeembenadering wordt feedback aangeduid als bron van informatie. Ik wil dit aanvullen met een element uit de constructivistische benadering namelijk het kennismaken van andere interpretaties (op de werkelijkheid) door sociale interactie.

Het cognitief perspectief en de benadering 'leren in coalitieverband' zijn voor mijn onderzoek minder interessant, omdat zij niet zozeer gericht zijn op het leren van een organisatie. Deze heb ik dan ook geen rol laten spelen in mijn model.

3.2 Conditie waaronder geleerd wordt

Bij de bespreking van de benaderingen van het leren zijn er al enkele factoren aangestipt die het leren stimuleren of belemmeren. In deze paragraaf zal met behulp van diverse theorieën inzicht gegeven worden welke condities het mogelijk maken om te leren. Bekkers (2007, p. 340-349) noemt zeven theorieën die helpen om dit inzichtelijk te maken: (1) punctuated equilibrium, (2) groepsdenken, (3) positieve en negatieve feedback, (4) policy windows en focussing events, (5) padafhankelijkheid, (6) zelfreferentialiteit en (7) leren door variëteit. Feedback en groepsdenken zijn in de vorige paragraaf al naar voren gekomen. In deze paragraaf zullen de 7 theorieën (verder) besproken worden en wordt er duidelijk gemaakt welke condities voor leren er in deze theorieën naar voren komen. Hierbij zal een onderverdeling gemaakt worden in de factoren die leren bevorderen en de factoren die leren belemmeren.

3.2.1 Factoren die het leren bevorderen

Punctuated equilibrium

De 'punctuated equilibrium'-theorie is afkomstig van Baumgartner en Jones (1993) en heeft betrekking op beleidsverandering. De centrale gedachte binnen deze theorie van 'onderbroken evenwichten' is dat beleid lange perioden van stabiliteit kent die onderbroken kunnen worden door perioden waarin snelle, dramatische en nonincrementele beleidsveranderingen optreden (Baumgartner & Jones, 1993, p. 3 en 18). Deze beleidsveranderingen komen voort uit perioden van instabiliteit waarbij het oude evenwicht niet meer hervonden wordt en een nieuw evenwicht ontstaat. De vraag is wanneer deze beleidsveranderingen optreden en het evenwicht doorbroken wordt.

In periodes van stabiliteit zijn er volgens Baumgartner en Jones (1993, p. 6-9) beleidsmonopolies. Twee belangrijke kenmerken van beleidsmonopolies zijn: (1) "*a definable institutional structure is responsible for policymaking, and that structure limits access to the policy process*" en (2) "*a powerful supporting idea is associated with the institution*" (ibid., p. 7). Binnen een dergelijk beleidsmonopolie ontstaat er een "*lack of interference by broader political forces*" en "*deference to the judgements of experts*". Hierdoor worden andere zienswijzen buitengesloten. Dit komt over het algemeen het leren niet ten goede.

Maar deze beleidsmonopolies kunnen 'aangetast' worden. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de media (ibid.). Voor de beleidsmonopolies is het hebben van een goed imago erg belangrijk om hun positie te handhaven. De media kan dit imago aantasten door negatieve aandacht. Vaak is er sprake van een sneeuwbaaleffect, omdat media vaak onderwerpen van elkaar overnemen (ibid., p. 20).

Positieve feedback

In paragraaf 3.2 werd bij de cybernetische benadering het belang van feedback voor leren aangestipt. Daarbij werd ook genoemd dat het zowel om negatieve als positieve feedback gaat. Bij de in paragraaf 3.2.1 besproken theorie spelen negatieve en positieve feedback ook een belangrijke rol. In de stabiele perioden is er namelijk sprake van negatieve feedback en in de perioden van instabiliteit is er positieve feedback. Positieve feedback bevordert het leren en wordt in deze paragraaf besproken. Negatieve feedback daarentegen kan het leren juist belemmeren en wordt in de volgende paragraaf besproken.

Positieve feedback wijst op een zelfversterkend proces (Baumgartner en Jones, 2002, p. 13). Een trend wordt geaccentueerd in plaats van opgeheven zoals bij negatieve feedback het geval is (zie paragraaf 3.2.2). Dit leidt tot verandering en instabiliteit in plaats van stabiliteit. Bekkers (2002, p. 343-344) noemt (op basis van Baumgartner en Jones, 2002, p. 13-19) drie kenmerken van het systeem van positieve feedback. Het eerste kenmerk is dat een organisatie leert van de relatieve voordelen die al behaald zijn.

Als voorbeeld wordt hierbij gegeven dat organisaties die al eerder subsidies hebben aangevraagd succesvoller zijn in het binnenhalen van die subsidiegelden dan organisaties die er nog geen ervaring mee hebben. Ten tweede is er sprake van positieve feedback wanneer er geleerd kan worden door naar anderen te kijken. Er wordt dan geleerd door intelligent kopiëren en door lessen te trekken. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit het volgen van 'best practices'. De derde wijze waarop positieve feedback plaats kan vinden is doordat de aandacht verlegd wordt naar andere elementen of aspecten van een beleidskwestie die als het ware 'ondergesneeuwd' zijn geraakt. Dit kan ertoe leiden dat een beleidsprobleem vanuit een ander perspectief gedefinieerd wordt en dat dit vervolgens leidt tot het zien van andere oplossingen. Extra aandacht voor bepaalde aspecten kan gegenereerd worden door bijvoorbeeld een politiek en publiek debat of door de uitvoering van een parlementair onderzoek.

Policy windows en focussing events

Het ontstaan van 'policy windows' en focussing events' zijn momenten waarop de mogelijkheid ontstaat om te leren. Deze twee begrippen zijn onderdeel van het stromenmodel van de Amerikaanse bestuurskundige Kingdon. Dit model geeft een verklaring voor het beleidsvormingsproces (Bovens et al., 2007, p. 190-196). Dit model gaat ervan uit dat er drie stromen zijn die een rol spelen bij de beleidsvorming: (1) problemen, (2) partijen en (3) oplossingen. Beleidsvorming ontstaat wanneer deze drie stromen samen komen. De momenten waarop dit gebeurt worden door Kingdon 'policy windows' genoemd. Het zijn kansen op beleidsvorming. Policy windows zijn er niet vaak. Bepaalde 'focussing events' zoals bijvoorbeeld een ramp, crisis of wanneer een gebeurtenis de media activeert om bepaald beleid ter discussie te stellen, kunnen zorgen voor het ontstaan van een policy window (Bekkers, 2007, p. 344-345; Bovens et al., 2007, p. 194). Net als bij de theorie van 'punctuated equilibrium' van Baumgartner en Jones is er hier sprake van een breuk met het bestaande evenwicht op een bepaald beleidsterrein dat zorgt voor (mogelijke) leermomenten. Kingdon geeft aan dat zogenaamde 'policy entrepreneurs' deze onderbroken evenwichten gebruiken om beleidsveranderingen te realiseren (Bovens et al., 2007, p. 196).

Leren door variëteit

Een andere theorie waar Bekkers (2007, p. 348-349) op wijst heeft betrekking op de wijze waarop organisaties met variëteit en overtolligheid van hulpbronnen omgaan. De centrale gedachte is dat variëteit en overtolligheid noodzakelijk zijn om te kunnen leren. Een variëteit aan perspectieven, probleemdefinities en mogelijke aanpakken leiden tot een proces van creatieve concurrentie. Er ontstaan daardoor mogelijk nieuwe combinaties van probleemdefinities en -aanpakken. Dit kan leiden tot een leerproces waarbij de aan de bestaande praktijken en het beleid ten grondslag liggende veronderstellingen ter discussie gesteld worden. Een andere reden waarom variëteit gunstig is, komt voort uit het feit dat bepaalde maatschappelijke problemen zich op verscheidene manieren manifesteren en dat dit sterk contextgebonden is. Dit vraagt om maatwerk. Hierbij is het noodzakelijk om ruimte beschikbaar te stellen voor veel verschillende probleemdefinities en -aanpakken waardoor er ruimte ontstaat voor lokale en contextgebonden aanpakken.

Als kritische noot merkt Bekkers (2007, p. 349) op dat het mogelijk maken van variëteit spanningen veroorzaakt met de wens van efficiëntie. Schaarste kan namelijk net als overtolligheid leerprocessen stimuleren. Bij schaarste wordt er namelijk extra beroep gedaan op de creativiteit wat het leren ten goede komt. Overtolligheid maakt processen van 'trial and error' mogelijk.

3.2.2 Belemmerende factoren voor leren

Negatieve feedback

Zoals in de vorige paragraaf al aangegeven, kan negatieve feedback een belemmerende factor voor leren zijn. Negatieve feedback verwijst naar een zelfcorrigerend systeem (Baumgartner en Jones, 2002, p. 8-9). Vaak wordt de vergelijking gemaakt met een thermostaat. Er wordt geprobeerd een bepaalde situatie te handhaven door veranderingen die van buitenaf binnenkomen als het ware op te heffen of te compenseren. Bekkers (2007, p. 343) noemt als voorbeeld hiervan dat de Europese Centrale Bank besluit om de rente te verhogen wanneer blijkt dat de inflatie toeneemt. Daarnaast geeft hij aan dat prestatiebesturingssystemen en monitoringsystemen voorbeelden zijn van sturingsinstrumenten die op het mechanisme van negatieve feedback gebaseerd zijn. Negatieve feedback kan dus gezien worden als een belemmerende factor, omdat zij het bestaande systeem handhaaft en niet voor verandering zorgt.

Groepsdenken

Groepsdenken kan een belemmering vormen voor het leren van een organisatie. In paragraaf 3.2.2 werd bij de sociale benadering al kort ingegaan op de invloed van groepsdenken op het leervermogen. In deze paragraaf zal dit wat uitgebreider besproken worden.

Groepsdenken kan leiden tot een eenzijdige blik op de werkelijkheid van een groep waardoor er een soort 'tunnelvisie' ontstaat (Bekkers, 2007, p. 342). Hierbij worden de informatie en kennis die niet passen bij de dominante probleemdefinitie genegeerd. Dit wordt allereerst veroorzaakt door een hoge mate van cohesie ('t Hart, 1991, p. 23). Op zich is cohesie binnen een groep nuttig en noodzakelijk, omdat zij bijdraagt aan het onderling vertrouwen, de vergemakkelijking van discussies en het bereiken van overeenstemming. Maar er is een zekere grens waarboven cohesie disfunctioneel wordt. De kans op een 'tunnelvisie' is groter wanneer er sprake is van een crisis, de beleidsmakers dezelfde achtergrond hebben of wanneer bepaalde procedures strikt nageleefd worden (Bekkers, 2007, p. 342). De tweede oorzaak van groepsdenken komt voort uit de hiërarchie en machtsverschillen binnen een groep ('t Hart, 1991, p. 59). Daarbij is het idee dat diegenen met een lage status binnen de groep inspelen op de wensen, bevelen en gedachten van diegenen met een hoge status en hun denken en handelen hieraan aanpassen. Dit leidt tot unanimitieit (ibid., p. 64).

Padafhankelijkheid

Padafhankelijkheid is van invloed op het leervermogen van organisaties. Onder padafhankelijkheid wordt verstaan dat een eerder ingeslagen weg een sturende werking heeft op het zoeken naar een bepaalde oplossing (Bekkers, 2007, p. 345). In de literatuur over padafhankelijkheid komt naar voren dat "*history matters*" (Thelen, 2003, p. 212). Het ontstaan van bepaalde instituties bepaalt de verdere ontwikkeling. Thelen (2003, p. 220) wijst op het voorbeeld dat door de vroege opkomst van het Britse Parlement Groot-Brittannië een heel andere weg ingeslagen is dan Spanje. De instituties ontwikkelen zich naar hun eigen interne logica en worden verankerd door coördinatie en leereffecten die verwachtingen stabiliseren. Daarmee dragen ze bij aan de voortdurende van bepaald gedrag en bepaalde strategieën. Op deze wijze wordt er een eigen beeld van de werkelijkheid gecreëerd. Bekkers (2007, p. 345) wijst erop dat dit ervoor kan zorgen dat beleidsmakers gevangene kunnen worden van het door henzelf gesponnen web van beslissingen. Daarnaast geeft hij (op basis van Pierson, 2000) aan dat de kosten voor beleidsverandering erg hoog kunnen zijn en dat daardoor niet voor bepaalde beleidsalternatieven gekozen wordt. Een fundamenteel andere aanpak leidt tot hoge kosten en leidt ertoe dat mogelijke eerdere investeringen vernietigd moeten worden. Dit kan beleidsmakers ervan weerhouden om een alternatief 'pad' in te slaan.

Thelen (2003, p. 225-226) wijst erop dat instituties zich aan kunnen passen aan een veranderende omgeving. Zij transformeren zich om in de nieuwe context te kunnen overleven. Hij noemt twee soorten van institutionele verandering: (1) 'institutional layering' en 'institutional conversion'. Onder 'institutional layering' wordt verstaan "*the partial renegotiation of some elements of a given set of institutions while leaving others in place*" (ibid., p. 225). De kern van de instituties wordt hier niet aangetast, maar er zijn amendementen toegevoegd die ervoor zorgen dat de institutie kan stand houden in de veranderende normatieve, sociale en politieke omgeving (ibid., p. 228). Van 'institutional conversion' is sprake wanneer "*existing institutions are redirected to new purposes, driving changes in the role they perform and/or the functions they serve*" (ibid., p. 226). Dit proces kan in gang gezet worden door een verandering in de omgeving waardoor actoren geconfronteerd worden met nieuwe problemen (ibid., p. 228). Deze problemen pakken zij aan door op een nieuwe manier of voor een nieuw doel gebruik te maken van de bestaande instituties.

Zelfreferentialiteit

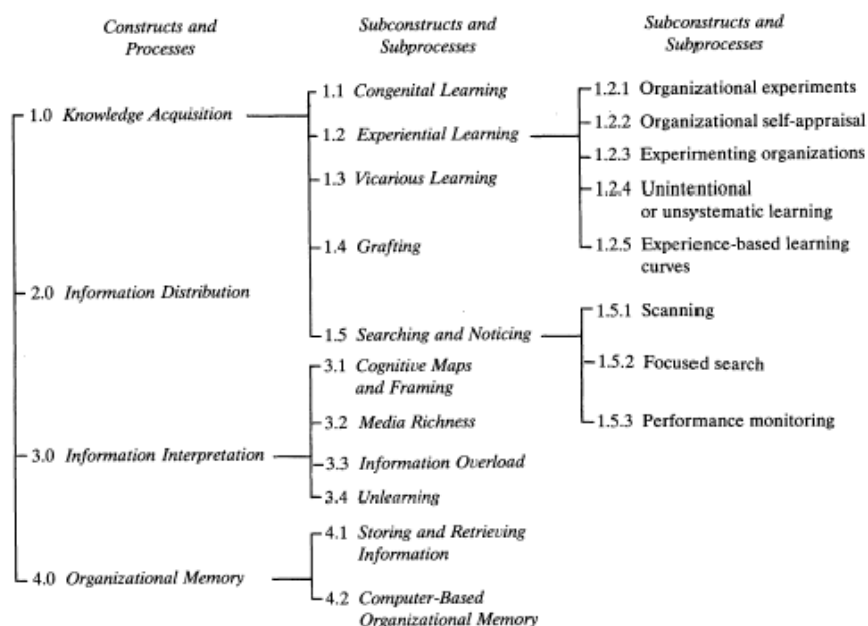
De zesde theorie die Bekkers aanhaalt gaat over de zelfreferentialiteit van systemen (2007, p. 347). Hij geeft aan dat dit is uitgewerkt in de autopoietische⁵ sociale systeemtheorie (van de Duitse socioloog Luhmann). Een centrale gedachte binnen deze theorie is dat verschillende zelfstandige deelsystemen er met name op gericht zijn om hun eigen werkelijkheid te reproduceren ondanks dat zij in contact staan met hun omgeving en bloot staat aan allerlei maatschappelijke, politiek-bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen. Deze zelfstandige deelsystemen zijn ontstaan door het proces van maatschappelijke differentiatie. Voorbeelden ervan zijn het recht, de sociale zekerheid en de economie. Het is niet zo dat de deelsystemen niet reageren op en zich aanpassen aan de omgeving en de ontwikkelingen, maar meer dat ze hun eigen referentiekader en identiteit daarbij niet ter discussie stellen. Dit eigen referentiekader zorgt ervoor dat de deelsystemen een selectief beeld van de buitenwereld hebben. Binnen het deelsysteem ontstaan er partijen die er belang bij hebben dat het referentiekader en de identiteit niet ter discussie gesteld en aangepast worden. Dit leidt ertoe dat deze deelsystemen in beperkte mate gevoelig zijn voor externe sturing en externe veranderingen. Als voorbeeld van een zelfreferentieel systeem noemt Bekkers (p. 347-348) het stelsel van sociale zekerheid waarin veranderingen zijn doorgevoerd in navolging van de Commissie-Buurmeijer. Dit systeem was zelfreferentieel, omdat alle partijen achter de identiteit en werking van het systeem stonden ondanks dat ze andere belangen hadden. Daarnaast geeft Bekkers (p. 348) aan dat ook de overheid als een zelfreferentieel systeem gezien kan worden. De overheid kijkt op een bepaalde manier naar maatschappelijke ontwikkelingen en heeft bepaalde sturingsaspiraties die moeilijk bij te stellen zijn. Een voorbeeld hiervan is dat overheden door het gebruik van standaard planningsmethodieken de ruimtelijke en stedenbouwkundige processen proberen te beïnvloeden. Het gevolg hiervan kan zijn dat lokale intelligentie niet benut wordt en er niet genoeg rekening wordt gehouden met een specifieke context waardoor lokale leerprocessen vernietigd en niet benut worden.

3.3 Verschijningsvormen van leren

Om te kunnen bepalen of de overheid leert is het noodzakelijk om te weten welke verschijningsvormen leren heeft. Hoe komt het leren in de praktijk tot uiting? Huber (1991, p. 90) heeft op basis van een literatuurstudie een indeling gemaakt van constructen en processen die geassocieerd worden met het leren door organisaties (zie figuur 3.1). Bij deze indeling komen verschillende verschijningsvormen van leren door organisaties naar voren. Huber (ibid.) gaat uit van vier constructen die gerelateerd zijn aan leren: (1) kennisverwerving, (2) informatieverspreiding, (3) interpretatie van informatie en (4) organisatiegeheugen.

⁵ De betekenis hiervan is 'naar zichzelf verwijzend' (Bekkers, 2007, p. 347)

Figuur 3.1: Constructen en processen die geassocieerd worden met het leren van organisaties



Uit: Huber (1991), p. 90

Kennisverwerving wordt door Huber (1991, p. 91-100) onderverdeeld in vijf subconstructen of –processen. Het eerste subconstruct is het gebruik maken van de kennis die er al is bij het ontstaan van de organisatie (congenital learning). Leren door eigen ervaring is het tweede subconstruct (experiential learning). Het leren door ervaring gebeurt zowel bewust en bedoeld als onbewust en onbedoeld. Huber noemt de volgende vormen van leren door ervaring: (1) experimenten, (2) zelfevaluatie, (3) experimentele organisaties, (4) onbedoeld en onsystematisch leren en (5) op ervaring gebaseerde leercurves. Het derde subconstruct is het leren van andere organisaties door deze te observeren. Als vierde subconstruct wordt het ‘enten’ van de benodigde informatie binnen de organisatie genoemd (grafting). Het gaat hier om informatie die voorheen niet binnen de organisatie aanwezig was en daarom van buitenaf in de organisatie ingebracht moet worden. Het laatste subconstruct is het opmerken of zoeken van informatie over de omgeving en de prestaties van de organisatie (searching and noticing). Kennisverzameling door het zoeken naar kennis komt in drie vormen voor: (1) scannen, (2) gericht zoeken en (3) prestatie monitoring.

Bij informatieoverdracht gaat het om het overbrengen van informatie binnen de organisatie naar die onderdelen van de organisatie die het nodig hebben (ibid., p. 100-102). Informatieoverdracht moet leiden tot een breder gebaseerd organisatielernen. Daarnaast kan het combineren van informatie door verschillende subunits leiden tot nieuwe informatie.

Informatie kan op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Huber (1991, p. 102) stelt zichzelf de vraag of een organisatie leert wanneer de units binnen de organisatie dezelfde interpretatie ontwikkelen van bepaalde informatie óf wanneer er juist verschillende interpretaties zijn. Beiden lijken logisch. De mate waarin er sprake is van een gedeelde interpretatie van informatie binnen een organisatie wordt beïnvloed door: (1) het interpretatiekader, (2) mediarijckheid, (3) informatie-overload en (4) ontleren. Op basis van zijn interpretatiekader interpreteert een actor bepaalde informatie. Mediarijckheid heeft betrekking op de hoeveelheid informatie die in het medium verwerkt kan worden. Een rijk medium is effectief in het beïnvloeden van interpretaties. Informatie-overload zorgt niet voor een goede interpretatie

en is daarmee niet effectief. Daarnaast werkt het negatief op het ontwikkelen van een gemeenschappelijke interpretatie, omdat niet iedereen dezelfde informatie verwerkt, maar een willekeurige selectie ervan. Ontleren heeft betrekking op het (bewust) weggelaten van bepaalde kennis.

Het vierde construct is het organisatiegeheugen (Huber, 1991, p. 105-107). Het organisatiegeheugen wordt beïnvloed door: (1) het verloop van het personeel, (2) de distributie en de interpretatie van de informatie, (3) de normen en methoden om informatie op te slaan en (4) de methoden om opgeslagen informatie te kunnen lokaliseren en terug te vinden. Huber wijst erop dat het organisatiegeheugen een cruciale rol speelt bij het leren door organisaties. In paragraaf 3.2.2 werd de cruciale rol van het geheugen bij leren ook al aangestipt. Dit om leervermogen te kunnen tonen en het geleerde te kunnen gebruiken. Wanneer er geleerd wordt, moet dat opgeslagen worden in het geheugen en later weer uit het geheugen gehaald kunnen worden. Daarnaast speelt het organisatiegeheugen bij de drie andere constructen een zeer belangrijke rol (Huber, 1991, p. 106-107). De verwerving van bepaalde kennis wordt vaak bepaald door wat eerder geleerd is en wat nu in het geheugen is opgeslagen. Informatiedistributie wordt ook beïnvloed door wat er in het geheugen is opgeslagen. Interpretatie wordt sterk beïnvloed door het interpretatiekader waarbij het geheugen een grote rol speelt. Organisaties weten vaak niet wat ze weten door specialisatie, differentiatie en departementalisatie. Dit probleem kan beperkt worden door computers onderdeel te maken van het organisatiegeheugen.

Van der Knaap noemt de volgende twee geïnstitutionaliseerde vormen van bijdragen aan beleidsgericht leren door de overheid: beleidsevaluatie en beleidsadviesing (1987, p. 73-73). In het verhaal van Huber zou dit bij kennisverwerving passen. Beleidsevaluatie en beleidsadviesing geven de overheid informatie en adviezen en deze leiden tot mogelijke correcties van het beleid. Het kan hier gaan om het doelmatiger en doeltreffender maken van het beleid (single loop learning), maar ook om correcties in fundamentele waarden en normen die aan het beleid ten grondslag liggen en in de beleidsdoelstellingen zelf (double loop learning). De informatie afkomstig uit de beleidsevaluatie en beleidsadviesing leidt niet (alleen) tot beleidsverandering doordat zij de beleidsmaker wijst op onvolkomenheden en fouten, maar (voornamelijk) door bij te dragen aan het beleidsgerichte dialoog waar actoren elkaar proberen te overtuigen van hun gelijk.

3.4 Conclusie

Bij de besproken indelingen tussen benaderingen komen twee benaderingen telkens naar voren: de cybernetische benadering en de constructivistische benadering. Daarnaast komen er bij de indelingen andere benaderingen naar voren. Zo worden ook het 'cognitief leren' en het 'leren in coalitieverband' genoemd. Jolly ontwikkelt twee nieuwe perspectieven: het 'deelnemersperspectief' en 'toeschouwersperspectief'. Deze benaderingen geven een beeld van de verschillende manieren waarop tegen leren aangekeken kan worden en hoe het leerproces eruit ziet. Voor dit onderzoek zal er gebruikt worden gemaakt van een visie op het leerproces waarin zowel elementen uit de systeembenadering als de constructivistische benadering naar voren komen en die sterk leunt op het deelnemersperspectief. In figuur 3.1 is deze schematisch weergegeven.

Er zijn factoren die het leren stimuleren of juist belemmeren. In dit hoofdstuk zijn er een aantal naar voren gekomen. Factoren die het leren bevorderen zijn: (1) het aantasten van 'beleidsmonopolies' door bijvoorbeeld de media, (2) feedback, (3) policy windows en focussing events, (4) variëteit en (5) het geheugen. Factoren die het leren daarentegen belemmeren zijn: (1) padafhankelijkheid, (2) groepsdenken, (3) zelfreferentialiteit, (4) het gebruik van bewuste strategieën om cognitieve dissonantie op te lossen, (5) cognitieve staar en (6) instituties.

Volgens Huber zijn er vier constructen gerelateerd aan leren: (1) kennisverwerving, (2) informatieverspreiding, (3) interpretatie en (4) organisatiegeheugen. Binnen elk van deze constructen zijn er elementen die aan leren bij kunnen dragen en daarmee als een verschijningsvorm van leren gezien kunnen worden. Bij kennisverwerving kan leren blijken uit het gebruik maken van bepaalde kennis en het zoeken naar informatie over de omgeving en de eigen prestaties. Van der Knaap noemt de specifieke vormen beleidsadvisering en beleidsevaluatie. Het verspreiden van informatie binnen de organisatie kan ook bijdragen aan leren. Het aanwezig zijn van één of juist meerdere interpretaties binnen een organisatie kan wijzen op leren. Dit wordt beïnvloed door het interpretatiekader, mediarijkeid, informatie-overload en ontleren. Het geheugen speelt een cruciale rol bij het leren. Dit moet aanwezig zijn om leervermogen te kunnen tonen. In hoofdstuk 5 zullen de verschijningsvormen van leren verder uitgewerkt worden voor het conceptueel kader om te kunnen bepalen hoe publieke organisaties hun lerend vermogen kunnen tonen.

Hoofdstuk 4: Het lerend vermogen vergroten

Vaak wordt de overheid niet gezien als toonbeeld van lerend vermogen en zijn er op dit gebied nogal wat verbeteringen gewenst (Van der Knaap, 2006, p. 27). Om het lerend vermogen te vergroten kan de overheid diverse methoden inzetten zoals bijvoorbeeld beleidsadvisering, beleidsevaluatie, cursussen, trainingen, kennismanagement, benchmarking en het gebruik van prestatie-indicatoren. In dit hoofdstuk worden diverse methoden om het lerend vermogen van (publieke) organisaties te vergroten besproken. Dit gebeurt in paragraaf 4.2. Daarnaast zal in paragraaf 4.1 ingegaan worden op kenmerken van de institutionele en organisationele context die het leren van overheidsorganisaties belemmeren en die eraan bijdragen dat de overheid vaak niet gezien wordt als toonbeeld van lerend vermogen.

4.1 Lerende bureaucratie?

Wanneer van de overheid verwacht wordt dat zij lerend vermogen toont, wordt er daarmee impliciet al vanuit gegaan dat zij dit ook *kan*. Het uitgangspunt is dat de overheid in staat is om lerend vermogen te kunnen tonen. Oftewel het is voor de overheid mogelijk dat zij leert. Dit is op zich geen vanzelfsprekend uitgangspunt, omdat er kritische kanttekeningen te plaatsen zijn bij het kunnen leren van de overheid. Van der Knaap (1997, p. 89) wijst erop dat diverse kenmerken van de institutionele en organisationele context van het openbaar bestuur haar (beleidsgericht) leren kan belemmeren. In deze paragraaf zal hierop ingegaan worden.

Van der Knaap (1997, p. 89) merkt op basis van uitspraken van diverse auteurs op dat het typerend lijkt te zijn voor grote, bureaucratische organisaties om niet te kunnen of niet te willen leren van interactie, communicatie en dialoog. De overheid kan getypeerd worden als een bureaucratie. Zij bezit typische kenmerken van een bureaucratie. Een bureaucratie heeft over het algemeen "*een combinatie van functionele en hiërarchische scheidingen in de organisatie*" (Van der Knaap, 1997, p. 91). Processen en structuren in het openbaar bestuur worden vaak ontworpen vanuit de grondbeginselen 'functionele differentiatie' en 'hiërarchische coördinatie' (ibid.). Zo is er een in het openbaar bestuur vaak een scheiding tussen diegene die zich bezighouden met de beleidsontwikkeling en diegene die bezig zijn met de beleidsimplementatie en is er daarnaast ook een functionele scheiding doordat er is sprake van functionele specialisatie van de institutionele verantwoordelijkheden en structuren. Daarnaast zijn de meeste overheidsorganisaties volgens het principe van 'ambtelijke hiërarchie' ingericht. Deze scheidingen veroorzaken miscommunicatie tussen groepen en/of individuen binnen een organisatie, bijvoorbeeld door belangentegenstellingen en competentiegeschillen tussen het management en de uitvoerders (ibid., p. 91).

Naast de miscommunicatie wijst Van der Knaap (1997, p. 91) op nog een belemmering voor leren die voortkomt uit de institutionele en organisationele context van de overheid. Dit komt voort uit het feit dat de overheid uiteenvalt in diverse onderdelen (zoals organisaties, afdelingen et cetera) vanwege haar complexe taakveld en de hiervoor besproken tweeledige functionele scheiding. De verschillende onderdelen ontwikkelen zich los van elkaar en krijgen daarmee een eigen 'denkcollectief' (Fleck in: Van der Knaap, 1997, p. 91). Dit houdt in dat binnen een bepaald onderdeel van de overheid een dominante 'denkstijl' ontstaat die de individuele waarneming stuurt waardoor er kennis, denkwijzen en normatieve overtuigingen ontstaan die afhankelijk zijn van de context.

Een andere belemmering voor leren komt voort uit het feit dat een bureaucratie een grote mate van zekerheid en interne voorspelbaarheid kent (Van der Knaap, 1997, p. 92). Een bureaucratische denkstijl heeft als kenmerk dat er geneigd wordt naar orde en regelmaat. Zekerheden en voorspelbaarheid worden

geinstitutionaliseerd wat leidt tot de ontwikkeling van risicomijdend gedrag door de organisatieleden. Organizationalleden worden daarnaast beloond wanneer zij de regels van de bureaucratie volgen. Hiermee hangt samen dat er geen waardering is voor creativiteit van de leden en kritisch vermogen en dat deze daardoor niet ontplooid zullen worden (ibid., p. 92-93). De organisatieleden volgen domweg de regels en hun superieuren zonder kritiek te uiten. Daarbij komt het gevaar dat de leden institutionele doeleinden gaan nastreven in plaats van inhoudelijke doelen.

Tot slot gaat Van der Knaap (1997, p. 93) in op dat er van bureaucratische organisaties gezegd wordt dat zij de neiging hebben om zich niet aan te passen aan de omgeving. Zij worden gekenmerkt door rigiditeit. Crozier (in: Van der Knaap, 1997, p. 93) zegt hierover dat "*a bureaucratic organization is an organization that cannot correct its behaviour by learning from its errors*".

4.2 Mogelijkheden om het lerend vermogen te vergroten

Ondanks de leerbelemmeringen die veroorzaakt worden door de institutionele en organisationele context van publieke organisaties wordt er in dit onderzoek vanuit gegaan dat het voor hen mogelijk is om maatregelen te nemen om de genoemde belemmeringen te overkomen en toch te leren. Hiermee wordt het impliciete uitgangspunt van de Algemene Rekenkamer gevolgd. Organisaties kunnen diverse acties ondernemen om hun lerend vermogen te vergroten en een lerende organisatie te worden. In deze paragraaf zullen mogelijkheden besproken worden om dit te realiseren. De eerste mogelijkheid die besproken wordt, is vrij algemeen en heeft betrekking op het opsporen en aanpakken van de leerblokkades die het leren belemmeren. Vervolgens wordt er dieper ingegaan op de specifieke leerconditie 'het leerklimaat'. Welke factoren zijn van invloed op het al dan niet hebben van een gunstig leerklimaat? Vervolgens wordt er dieper ingegaan op het realiseren van feedback door middel van evaluatie. Op welke manier valt er feedback te realiseren (door middel van evaluaties)? Tot slot wordt besproken hoe een organisatie haar kennisstroom kan verbeteren zodat (nieuwe) informatie gegenereerd wordt en die ook nog eens 'gekend, erkend en benut' wordt binnen de organisatie.

4.2.1 Opsporen en aanpakken leerblokkades

Tjepkema (2002, p. 1) vat het werken aan een lerende organisatie op als "*een proces van het opsporen van factoren die het leerproces in de organisatie belemmeren, gevolgd door gerichte interventies om die leerbelemmeringen te verkleinen*". Door leerblokkades op te sporen en aan te pakken kan het lerend vermogen van de organisatie vergroot worden. Een eerste stap om het leervermogen te vergroten is daarmee het opsporen van de leerblokkades. Deze stap bestaat zelf weer uit de twee stappen 'nagaan welke eisen er vanuit de omgeving aan het leervermogen van de organisatie gesteld worden' en 'het achterhalen van de leerblokkades' (ibid., p. 11). Het vaststellen van de eisen aan het leervermogen van de organisatie is een hulpmiddel om het concept van de lerende organisatie concreter te maken en om richting te geven aan het ontwikkelingsproces. Het achterhalen van de leerblokkades kan op diverse manieren gebeuren, voorbeelden zijn de uitvoering van een organisatiedoorlichting en een enquête uitzetten over organisatie-aspecten. Na het opsporen van de leerblokkades volgt de stap om te werken aan de opheffing van leerblokkades. Tjepkema (2002, p. 11) geeft aan dat het niet nodig is om *alle* leerblokkades aan te pakken om een vergroting van het leervermogen te realiseren. Zij vindt het zinnvoller om de grootste belemmering aan te pakken. Het opheffen van leerblokkades kan op zeer uiteenlopende manieren gebeuren. De aanpak is afhankelijk van de specifieke leerblokkade en de kenmerken en achtergrond van de organisatie. Tjepkema (2002, p. 3) maakt een onderscheid in twee soorten

leerblokkades: (1) individuele leerblokkades voor medewerkers en (2) leerblokkades die een belemmering vormen voor het leren van de organisatie als geheel. De tweede soort leerblokkade splitst ze vervolgens nog uiteen in twee categorieën: (1) communicatieve en cultuurgebonden belemmeringen voor leren en (2) leerblokkades die gelieerd zijn aan de inrichting van de organisatie. In de volgende alinea zal een overzicht gegeven worden van de mogelijke leerbelemmeringen die Tjepkema noemt. Een aantal zijn in hoofdstuk drie ook al aan bod gekomen. Bij het doornemen van de leerblokkades dient men in zijn achterhoofd te houden dat Tjepkema de lijst heeft opgesteld op basis van onderzoek in het bedrijfsleven (en niet in de publieke sector) en dat er geen organisaties zijn die *alle* leerblokkades zullen herkennen (ibid., p. 3).

Individuele leerblokkades

Individuele medewerkers kunnen leerbelemmeringen ontwikkelen door bijvoorbeeld bang te zijn om fouten te maken (Tjepkema, 2002, p. 4). Deze leerbelemmeringen kunnen veroorzaakt worden door de werkomgeving. Een organisatie kan maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat individuele leerbelemmeringen zo min mogelijk een rol spelen. Dit kan zij doen door op werk een gunstige leeromgeving te creëren. Medewerkers krijgen dan ondersteuning bij het ontwikkelen van leervaardigheden en worden ook hierbij aangemoedigd. In paragraaf 4.2.2. wordt hier verder op ingegaan.

Communicatieve en cultuurgebonden leerblokkades

Cultuurgebonden en communicatieve belemmeringen voor het leren door organisaties die Tjepkema (2002, p. 4-8) noemt zijn:

- Organisatorische starheid
Binnen de organisatie wordt geen noodzaak gevoeld om te veranderen
- Blinde vlek voor langzame veranderingen
Langzame veranderingen worden door organisaties niet opgemerkt, maar snelle veranderingen (incidenten) wel.
- Te sterke actie-gerichtheid
Er wordt snel actie ondernomen om te voorkomen dat zij afwachtend overkomt. Hierdoor bestaat de kans dat de oorzaken van het probleem te weinig aandacht krijgen waardoor er slecht symptoombestrijding optreedt.
- Slecht leren van fouten
- Defensieve routes⁶
- De moeilijkheid van ervaringsleren
Mensen in een organisatie ervaren van bepaalde beslissingen of acties zelf niet altijd de gevolgen. Dit komt doordat die gevolgen zich pas jaren later of ergens anders in de organisatie zich voordoen.
- Beperkte communicatie tussen hiërarchische lagen
De verticale communicatie in een organisatie blijft vaak steken in enkel communicatie van de top naar de werkvloer en niet andersom.

⁶ Zie paragraaf 3.1.2. (sociaal leren)

Structuur- of inrichtingsgebonden leerblokkades

Tjepkema (2002, p. 8-10) noemt de volgende structuur- of inrichtingsgebonden leerblokkades:

- Organisatie-inrichting afgestemd op stabiele omgeving
Veel organisaties begeven zich in een sterk veranderende omgeving, maar zijn daar niet op ingericht.
- Te strikte afbakening van functie en afdelingen
Dit kan leiden ertoe leiden dat er 'eilandjes' binnen de organisatie ontstaan en dat medewerkers niet meer weten hoe hun functie en afdeling samenhangt met de andere onderdelen van het werkproces en de organisatie.
- De moeilijkheden van management teams (MT)
Voorbeelden hiervan zijn de gebondenheid van managers aan zowel hun eigen afdeling en MT, en individuele leerbelemmeringen van de managers.
- 'Hands on-management'
Managers houden zich niet bezig met beslissingen op tactisch of strategisch niveau, maar met beslissingen op operationeel niveau waardoor ze het leerproces 'verstikken'.
- Ontbreken van voldoende middelen
Hierdoor is er geen ruimte om te kunnen leren van kennis en ervaring en om ervaringen te delen.

Ook Van der Knaap wijst op het belang van de aanpak van leerproblemen (zoals hij ze noemt) om het lerend vermogen van een organisatie te vergroten. Hij onderscheidt vijf leerproblemen. Deze zijn weergegeven in tabel 4.1. Deze leerproblemen zijn ook al aangestipt in paragraaf 3.1.2. In tegenstelling tot Tjepkema geeft hij niet aan dat een organisatie zich met name op het grootste leerprobleem moet richten, maar hij heeft het over de aanpak van al deze vijf leerproblemen (om mee te beginnen)(Van der Knaap, 2006, p. 27).

Tabel 4.1: Vijf leerproblemen

Oorzaken van leerprobleem	Voorbeeld
1. Er is onvoldoende kritische informatie binnen de organisatie.	Een gebrek aan feedbackinformatie over de effecten van het gevoerde beleid
2. Kritische informatie wordt door bestaande kennis en handelwijzen: – niet opgemerkt – verkeerd begrepen – op behoudende wijze geïnterpreteerd – of leidt niet tot nieuwe kennis.	Tunnelvisie of een bepaalde 'blindheid' voor nieuwe informatie.
3. Binnen de organisatie wordt de nieuwe kennis of kritische informatie niet (voldoende) besproken en gedeeld waardoor beslissers onvoldoende op de hoogte zijn.	Groepsdenken en 'defensieve routines'. Doordat twijfel en kritiek niet bespreekbaar gemaakt worden, worden conflicten en onzekerheden vermeden.
4. Eenmaal geleerde lessen leiden niet tot daadwerkelijke verandering.	Iedereen erkent de fouten of dat er dingen beter gedaan kunnen worden, maar de implementatie van een 'verbeterplan' verzandt ondanks dat iedereen erachter staat.
5. De geleerde lessen worden niet in het institutionele geheugen van een organisatie opgeslagen.	Bij het vertrek van iedere medewerker gaat er kennis verloren door het ontbreken van een goed archief of administratieve organisatie.

Bron: Van der Knaap (2006, p. 26)

4.2.2 Leerklimaat verbeteren

Om mensen te laten leren is een gunstig leerklimaat noodzakelijk. Een organisatie bezit een gunstig leerklimaat wanneer er condities zijn waardoor de medewerkers geprikkeld worden om te leren en ze daarbij de ruimte en rust krijgen om te kunnen leren (Van der Knaap, 2006, p. 27). Van een lerende organisatie wordt verwacht dat zij de leercapaciteiten van haar medewerkers zoveel mogelijk wil benutten en daarom zal zij haar best doen om een gunstig leerklimaat te realiseren (Sprenger en Van Oort, 1998, p. 36-37). Sprenger (2000, p. 43-54) geeft een constructivistische invulling aan het begrip leerklimaat. Hij geeft aan dat een gunstig leerklimaat ruimte biedt aan mensen in een organisatie om samen nieuwe betekenissen te construeren. Een gunstig leerklimaat wordt volgens hem gevormd door vier condities. De eerste conditie is de identificatie met de organisatie. Een sterkere identificatie met de organisatie zorgt ervoor dat men zich meer in wil spannen om vorm te geven aan de organisatie. Dit zonder dat zij hiertoe aangestuurd wordt door een leidinggevende. De tweede conditie is het omgaan met verschillen. Voor een gunstig leerklimaat is het kenmerkend dat er openlijk met verschillen wordt omgegaan. De derde conditie is het vergroten van invloed. Om veranderingen van de 'habitus' te realiseren is er voor een lerende organisatie de vereiste dat medewerkers op elkaar, op hun werk en de werkprocessen invloed uit kunnen oefenen. Daarmee is het vergroten van invloed een kenmerk van een gunstig leerklimaat. De laatste conditie is het openstaan voor ideeën en experimenten.

4.2.3 Feedback genereren: evaluaties

In deze paragraaf wordt er specifiek ingegaan genereren van feedback door middel van evaluaties. Feedback speelt een belangrijke rol in het leerproces bij de aanlevering van informatie. Bressers (in: Hoogerwerf en Herweijer, 2003, p. 176-177) geeft aan dat (beleids)evaluaties in verschillende vormen voorkomen. Allereerst zijn er door de overheid zelf organen opgericht die evaluatie als primaire taak hebben. De Algemene Rekenkamer is hier een voorbeeld van. Ten tweede zijn er geïnstitutionaliseerde interne evaluaties. Dit is een vorm van zelfevaluatie. Deze evaluaties bestaan vaak uit 'monitoring'. Ten derde controleert het parlement het beleid. Een middel hierbij is de 'parlementaire enquête'. De vierde mogelijkheid is een periodieke evaluatie die is voorgeschreven bij wet. Dit wordt ook wel 'wetsevaluatie' genoemd. De minister moet dan periodiek verslag doen aan het parlement over de manier waarop uitvoering aan de wet wordt gegeven. Tot slot zijn er nog externe evaluaties. Hiervan is sprake wanneer de evaluatie wordt uitgevoerd door anderen dan functionarissen van de betrokken overheid. Bressers (in: Hoogerwerf en Herweijer, 2003, p. 177+ p. 195) is van mening dat beleidsevaluatie van cruciaal belang is bij het leerproces van de overheid en dat zij een wezenlijk onderdeel vormen van het leervermogen van het openbaar bestuur. Zij pleit voor het gebruik van meerdere vormen van beleidsevaluatie, omdat deze elkaar aanvullen en stimuleren. Alle vormen zijn belangrijk en komen het beste tot hun recht in onderlinge wisselwerking.

Het hebben van nieuwe informatie door evaluatieonderzoek betekent nog niet automatisch dat er geleerd is. Er is pas sprake van leren wanneer de nieuw ontstane informatie "*gekend, erkend en benut wordt*" (Bressers, in: Hoogerwerf en Herweijer, 2003, p. 192). De dynamiek van het politieke proces bemoeilijkt dit. Bressers (ibid.) merkt op dat het politieke proces niet snel zal veranderen en dat het daarom aan de evaluatoren is om ervoor te zorgen dat hun evaluaties gebruikt worden. Mogelijkheden om te stimuleren dat nieuwe informatie 'gekend, erkend en benut' worden in de

volgende paragraaf besproken. Dit wordt gedaan door te focussen op de mogelijkheden om de kennisstroom te optimaliseren zoals bijvoorbeeld door kennismangement.

4.2.4. Verbeteren van de kennisstroom

Sprenger et al. (1995, p. 25) willen het leren door (professionele) organisaties concretiseren door kennis te kiezen als de belangrijkste focus. Zij zien kennis als een cruciale factor in het lerend vermogen. Onder kennis wordt verstaan "*informatie die een betekenis heeft gekregen in de context van de organisatie*" (ibid., p. 25). Kennis ontstaat wanneer een individu informatie weet te plaatsen in zijn referentiekader en kan relateren tot zijn handelen. Er wordt hierbij een onderscheid gemaakt in: subjectkennis, methodekennis, sociale kennis en handelingskennis. In tabel 4.2 staat schematisch weergegeven wat zij inhouden.

Tabel 4.2: Kennissoorten

Kennissoort	Kenmerk	Organisatieniveau
Subjectkennis	Vakkennis	Individu
Methodekennis	Instrument vakkennis	Groep/ afdeling en systemen
Sociale kennis	Communicatief	Team (interdisciplinair)
Handelingskennis	Neemt toe bij oefenen	Gedrag

Bron: Sprenger et al. (1995, p. 30)

Een graadmeter voor het lerend vermogen is volgens Sprenger et al. (1995, p. 53) de wijze waarop er binnen een (professionele) organisatie omgegaan wordt met kennis. Wanneer er ergens in de kennisstroom niet goed gefunctioneerd wordt, is er geen sprake van 'optimaal leren'. De kennisstroom bestaat uit de fasen: absorptie (het opnemen van kennis van buiten de organisatie), diffusie (verspreiding van de kennis binnen de organisatie), generatie (van nieuwe kennis) en exploitatie (kennis toepassen ten dienste van de organisatie)(ibid., p. 45-50). Sprenger et al. (1995, p. 61) stellen dat een organisatie de kennisontwikkeling in de verschillende onderdelen van deze stroom verder uit kan bouwen wanneer zij lerend vermogen heeft. Zij concretiseren het begrip lerend vermogen verder door deze onder te verdelen in vier aspecten: absorptievermogen, diffusiecapaciteit, generatievermogen en exploitatiegraad. Deze vier aspecten noemen zij 'leercompetenties'. Er zijn verschillende management-tools die helpen bij de ontwikkeling van deze leercompetenties voorbeelden hiervan zijn opleidingen/congressen, best practice én belonings- en beoordelingssystematiek (ibid., p. 74)⁷. Managers kunnen deze tools gebruiken voor de versterking van de organisatie van het lerend vermogen van hun organisatie.

Sprenger et al. (1995, p. 75) merken op dat het simpelweg treffen van bepaalde maatregelen onvoldoende is om het lerend vermogen te versterken. Het is daarbij ook noodzakelijk dat er binnen de organisatie een bewustheid is van het belang van deze maatregelen. Daarnaast gaan ze in op hoe er bepaald kan worden welke management-tools het best voor welke organisatie ingezet kunnen worden (ibid., p. 85). Om dit te bepalen is het noodzakelijk dat er inzicht is in het lerend vermogen van de desbetreffende organisatie.

⁷ Voor meer management-tools kan Sprenger et al. (1995, p. 74) geraadpleegd worden. Daar is een overzicht met management-tools voor lerend vermogen te vinden. Hierbij dient opgemerkt te worden dat niet alle management-tools even interessant zijn voor publieke organisaties en dat Sprenger et al. zich hebben gericht op professionele organisaties.

Sprenger et al. (1995, p. 105) geven het volgende vijfstappenplan waarmee het management van een organisatie de leercompetenties kan versterken:

1. Analyseren van het lerend vermogen van de organisatie⁸.
Dit moet leiden tot meer inzicht in de oorzaken van problemen bij het leerproces en stimuleert het denken over leren in de organisatie.
2. Inzicht krijgen in de manier waarop de leercompetenties ingevuld worden door de organisatie.
3. Het formuleren van leerdoelen ten aanzien van de leercompetenties
4. Aandacht besteden aan de leerbelemmeringen
5. Invoering van methoden
Deze dienen vervolgens gemonitord te worden door het management.

Tot slot zal er specifiek gekeken worden naar de methode 'kennismanagement'. Kennismanagement is een aanpak waarmee de kennisstromen beter beheersbaar gemaakt kunnen worden en heeft als doel het bevorderen van het leren van (de leden van) een organisatie (Sprenger en Van Oort, 1998, p. 125-126). Sprenger en Van Oort onderscheiden drie stadia van kennismanagement die elkaar opvolgen en tevens een voorwaarde voor elkaar zijn: (1) de creatie van een leerklimaat, (2) het leren vormgeven door middel van leerpraktijken en (3) het leren verbinden met de ontwikkeling van de organisatie als geheel (ibid., p. 126-127). Een leerklimaat maakt leren mogelijk en stimuleert dat mensen willen leren (ibid., p. 35+38). In de volgende paragraaf zal hier verder op ingegaan worden. Door leerpraktijken wordt het leren in een organisatie actief vormgegeven (ibid., p. 126-127). Sprenger en Van Oort (p. 73) omschrijven een leerpraktijk als "*een stelsel van activiteiten dat opgezet is om bepaalde leerdoelen te bereiken*". Deze activiteiten stimuleren het leren. Leerpraktijken bieden de mogelijkheid om nieuwe kennis aan te leren, nieuwe ervaringen op te doen, in de praktijk te oefenen en om eerdere acties te evalueren (ibid., p. 126-127). In het laatste stadium worden de leerpraktijken getoetst aan de kerncompetenties, de bestaande opvattingen en waarden van de organisatie (ibid., p. 127). Zorgen de leerpraktijken voor de organisatiedoelen zoals bijvoorbeeld het versterken van bepaalde competenties?

Een organisatie die drie stadia van kennismanagement doorvoert, heeft volgens Sprenger en Van Oort (1998, p. 127) een 'markt van kennis en leren'. In dat geval is allereerst de benodigde kennis om te leren toegankelijk aanwezig en zijn er diverse leerpraktijken. Daarnaast zijn er wederkerige relaties tussen medewerkers waarbij men informatie en kennis met elkaar deelt. Sprenger en Van Oort geven tot slot aan dat een afdeling Kennismanagement het faciliteren van leerprocessen kan ondersteunen door bijvoorbeeld kennisbeleid te ontwikkelen, te zorgen voor kennismanagementtools en leerpraktijken en kennis beschikbaar te stellen.

Van Duivenboden en Lips (in: Lips et al., 2005, p. 400) merken op dat het bij het starten van kennismanagement belangrijk is om rekening te houden met de specifieke cultuur en het karakter van de organisatie. Er is een verschil tussen publieke en private organisaties. Voor bedrijfsmatige organisaties zal het uitgangspunt van kennismanagement efficiency en effectiviteit zijn. Bij overheidsorganisaties draait het om meer normen en waarden. Het draait daar niet alleen om doelmatigheid en doeltreffendheid, maar ook om rechtszekerheid, democratische controle en rechtsgelijkheid. Van Duivenboden en Lips geven aan dat de toepassing van kennismanagement

⁸ Hierbij worden een aantal indicatoren genoemd aan de hand waarvan dit bepaald kan worden

vaak een 'diffuus streven' is in de publieke sector doordat de verschillende normen vaak een spanningsrelatie hebben.

4.3 Conclusie

Er zijn diverse mogelijkheden om het leervermogen van een (publieke) organisatie te vergroten. Om het leervermogen te vergroten is het belangrijk om allereerst op zoek te gaan naar die zaken die het leren belemmeren. Dit kunnen allerlei zaken zijn die onder te verdelen zijn in individuele leerblokkades en leerblokkades voor de organisatie als geheel. In dit hoofdstuk zijn er een aantal genoemd en besproken. Daarbij is er specifiek ingegaan op de belemmeringen die voortkomen uit de institutionele en organisationele context van de overheid. Hoe de leerblokkade vervolgens aangepakt dient te worden, is afhankelijk van de specifieke kenmerken en achtergrond van de leerblokkade en de organisatie. Het is belangrijk om rekening te houden met de cultuur en het karakter van de organisatie. In paragraaf 4.1 zijn een aantal specifieke institutionele en organisationele aspecten van de overheid besproken. In paragraaf 4.2 is vervolgens ingegaan op de aanpak van leerblokkades die voortkomen uit een kennisstroom die niet goed is. Bij leren is kennis van cruciaal belang en het is daarom belangrijk dat de kennisstroom van een organisatie goed is. De kennisstroom verwijst naar het verwerven, verspreiden, gebruiken en toepassen van nieuwe kennis. Daarnaast is het van belang dat de kennis opgeslagen wordt in het institutioneel geheugen. Wanneer de kennisstroom niet goed is, zorgt dit voor leerproblemen. Mogelijkheden om de kennisstroom te verbeteren (die in dit hoofdstuk zijn besproken) zijn het versterken van de leercompetenties, evaluaties, kennismanagement en het verbeteren van het leerklimaat. In het volgende hoofdstuk zal de informatie uit dit hoofdstuk van pas komen bij het formuleren van indicatoren van een lerende overheid.

Hoofdstuk 5: Indicatoren van een lerende overheid

De theorieën verzameld in de eerdere hoofdstukken bieden voldoende informatie om indicatoren van een lerende overheid te bepalen. In dit hoofdstuk zullen op basis van de diverse theorieën uit de eerdere hoofdstukken indicatoren geformuleerd worden waaruit blijkt in welke mate de overheid geleerd heeft. Aan welke criteria moet de overheid voldoen om een lerende overheid te zijn en welke resultaten moet zij behaald hebben?

5.1 Indicatoren van een lerende overheid

In hoofdstuk twee is besproken wat er door verschillende auteurs onder een lerende overheid verstaan wordt. Vervolgens is voor dit onderzoek bepaald welke definitie hiervan gehanteerd wordt. Deze luidt als volgt: 'een overheid die bewuste stappen onderneemt om te leren en op basis van het geleerde haar prestaties verbetert'. Deze definitie biedt aanknopingspunten om de indicatoren te bepalen van een lerende overheid, ofwel de mate waarin de overheid leert. De definitie bestaat uit twee elementen: (1) de bewuste acties gericht op leren en (2) prestatieverbetering. Het eerste element heeft betrekking op het proces en het tweede op het resultaat. Een lerende overheid dient beide elementen te bezitten. Zonder bewuste acties kan de prestatieverbetering ook slechts een toevalstreffer zijn zonder dat er een bewust leerproces aan ten grondslag ligt. En zonder prestatieverbetering is het geleerde niet toegepast en is het leren niet compleet. In dit onderzoek zullen de twee elementen van een lerende overheid als 'kapstokken' voor de indicatoren van een lerende overheid gebruikt worden. In paragraaf 5.1.2. zullen indicatoren van bewuste acties gericht op leren ('procesindicatoren') besproken worden en in paragraaf 5.2.2. de indicatoren van prestatieverbetering ('prestatie-indicatoren').

5.1.1 Acties gericht op leren (procesindicatoren)

Een eerste indicator en wellicht de meest duidelijke indicator van een lerende overheid is het feit dat er leerdoelen geformuleerd zijn. Hiermee geeft een overheidsorganisatie officieel aan dat zij streeft naar de vergroting van het leervermogen. Deze indicator is met name gericht op het management, omdat zij diegene is die de leerdoelen voor de organisatie formuleren.

Indicator 1: Er zijn leerdoelen geformuleerd

Om de leerdoelen te realiseren dienen er maatregelen genomen te worden. Voordat er maatregelen genomen kunnen worden is het belangrijk dat een publieke organisatie weet wat precies de leerbelemmeringen voor hun organisatie zijn. Zonder deze kennis wordt het slechts 'lukraak schieten' met maatregelen, omdat niet bekend is welke zaken aangepakt dienen te worden om het leren te verbeteren.

Indicator 2: Er is bekendheid met de eigen leerbelemmeringen

Vervolgens dienen er gepaste acties genomen te worden om de leerbelemmeringen weg te werken. De maatregelen die genomen dienen te worden zijn afhankelijk van de aard van de leerbelemmeringen en de kenmerken van de organisatie. Het is volgens Tjepkema verstandig eerst de grootste leerbelemmeringen aan te pakken. In paragraaf 4.2 is een overzicht van mogelijke leerbelemmeringen te vinden.

Indicator 3: De eigen (grootste) leerbelemmeringen worden aangepakt

Voor leren is het belangrijk dat de organisatie een goede kennisstroom heeft. Sprenger (zie paragraaf 4.2) vestigt hier de aandacht op, maar ook bij Huber (zie paragraaf 3.3) is dit terug te vinden. Huber benoemt verschillende verschijningsvormen van leren door organisaties en verdeelt deze onder in 'vier constructen': (1) kennisverwerving, (2) informatieverspreiding, (3) interpretatie van informatie en (4) organisatiegeheugen. Deze indeling vertoont veel overlap met de verschillende fasen van de kennisstroom

van Sprenger. De vier fasen zijn: (1) absorptie, (2) diffusie, (3) generatie en (4) exploitatie. Huber en Sprenger wijzen beiden op het verwerven en opnemen van kennis en tevens het verspreiden daarvan. Zowel 'interpretatie' en 'generatie' wijzen op hoe er met de nieuwe kennis omgegaan wordt. Zal de nieuwe kennis leiden tot nieuwe interpretaties en ontstaat er daadwerkelijk nieuwe kennis binnen de organisatie? Organisatiegeheugen en exploitatie van kennis hangen daarnaast met elkaar samen. Zij hebben beiden betrekking op de toepassing van kennis. Exploitatie wijst op de daadwerkelijke toepassing terwijl organisatiegeheugen wijst op het beschikbaarheid van kennis zodat deze toepasbaar blijft en niet verdwijnt. Organisaties kunnen op verschillende manieren deze kennisstroom optimaliseren. Deze maatregelen worden gezien als indicator.

Indicator 4: Er worden maatregelen genomen om een goede kennisstroom (kennisverwerving, informatieverspreiding, generatie/interpretatie, kennistoepassing en organisatiegeheugen) te realiseren.

Daarnaast is het voor het leren door publieke organisaties belangrijk dat er gunstige leercondities zijn, ofwel een gunstig leerklimaat. Een organisatie die streeft naar vergroting van haar lerend vermogen zal daarom maatregelen nemen om een gunstig leerklimaat te realiseren.

Indicator 5: Er zijn maatregelen genomen om de leercondities te verbeteren

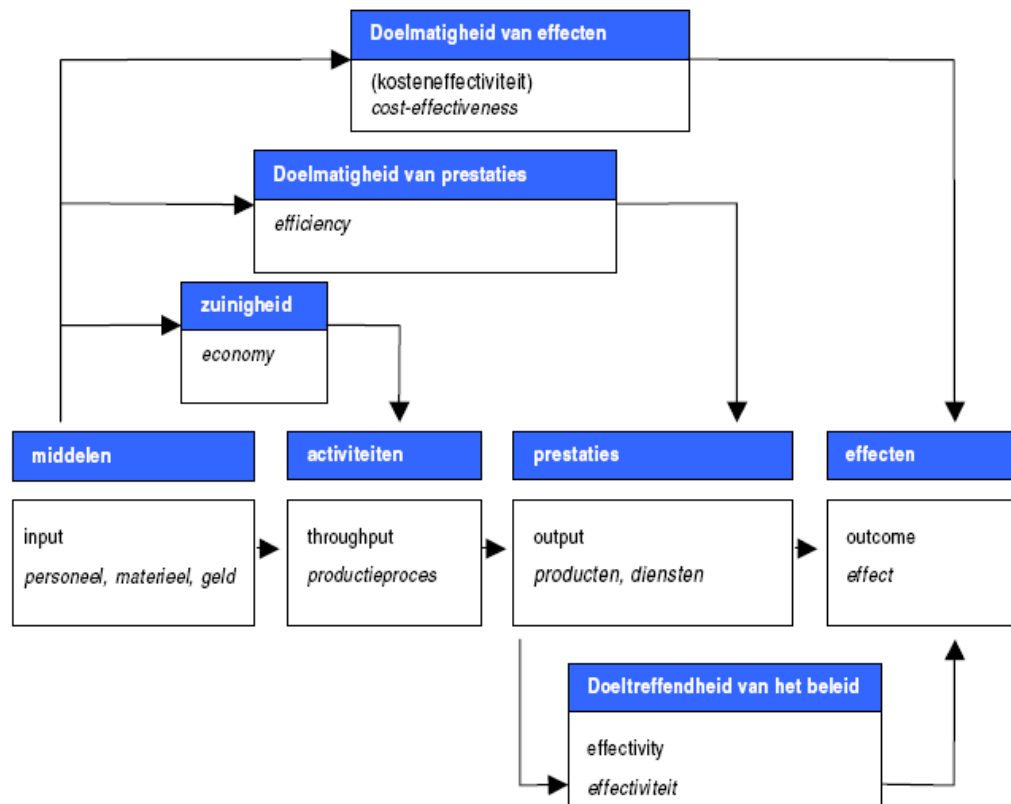
5.1.2 Prestatieverbetering (prestatie-indicatoren)

Toepassing van de nieuwe kennis leidt uiteindelijk tot waar het leren eigenlijk voor bedoeld is namelijk een beter resultaat. Een beter resultaat kan op verschillende manieren ingevuld worden. Voor een profit organisatie gaat het hierbij met name om het behalen van meer winst terwijl een non-profit organisatie meer gericht is op een betere kwaliteit van haar producten of diensten. In deze paragraaf zal besproken worden wat een beter resultaat voor publieke organisaties in kan houden en op basis daarvan zullen indicatoren van leren bepaald worden.

Voor publieke organisaties draait verbetering met name om een verbetering van het beleid waarmee ze een bepaalde problematiek aan willen pakken en een verbetering van hun handelen (Van der Knaap, 1997, p. 3). Het verbeteren van het beleid kan op diverse manieren gerealiseerd worden (zie figuur 5.1). Allereerst kan de doeltreffendheid (ofwel effectiviteit) van het beleid verbeterd worden. Doeltreffendheid heeft betrekking op de mate waarin het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan de gewenste beleidsresultaten (ibid., p. 5). Hierbij gaat het enerzijds om de realisatie van de gewenste prestaties (output) van het beleid en anderzijds om de realisatie van de gewenste effecten (outcome).

Ten tweede kan de doelmatigheid (ofwel efficiëntie) van het beleid vergroot worden. Dit heeft betrekking op de kosten waarmee bepaalde beleidsresultaten gerealiseerd zijn. Hoogerwerf en Herweijer (2003, p. 50) geven aan dat er in sommige gevallen sprake is van ondoelmatig overheidsbeleid. Dit houdt in dat de kosten en baten niet in verhouding zijn, de kosten zijn te hoog of de baten te laag. De overheid kan dan zichzelf verbeteren door (wanneer mogelijk) dezelfde resultaten met minder middelen te realiseren of meer effecten respectievelijk prestaties te realiseren met dezelfde middelen (Algemene Rekenkamer, 2005, p. 5-6).

Figuur 5.1: Productieproces in de publieke sector



Uit: Ministerie van Financiën (2001) (in: Algemene Rekenkamer (2005, p. 6))

Een derde manier waarop de overheid zich kan verbeteren is door na te gaan of zij wel datgene nastreeft wat maatschappelijk gewenst is en wanneer dat niet het geval is zij dit aanpast. Zijn de beleidsdoelstellingen wel gewenst? Van der Knaap (1997, p. 9) geeft aan dat de maatschappelijke beoordeling van de overheid uiteenvalt in de dimensies 'inhoud' en 'succes'. De centrale vraag hierbij is: *"doet de overheid de goede dingen⁹ en doet zij die dingen goed¹⁰"* (ibid.). De hierboven besproken concepten 'doelmatigheid' en 'doeltreffendheid' zijn indicatoren van het succes van het overheidsbeleid. Door ook na te gaan of zij de goede dingen doet, voldoet de overheid aan de twee dimensies van maatschappelijke beoordeling. Van der Knaap pleit vervolgens voor nog een derde dimensie. Hij wil dat bij de beoordeling voldoende aandacht wordt besteedt aan *"de wijze waarop een overheid haar ideeën over 'de goede dingen' en 'de dingen goed doen' ontwikkelt"* (ibid., p. 10). Hierbij speelt 'leren' een rol.

⁹ inhoud
¹⁰ succes

Op basis van deze informatie kunnen een aantal indicatoren van leren ontwikkeld worden, gerelateerd aan de prestaties van de overheid. De eerste indicator geeft aan dat een organisatie zichzelf corrigeert wanneer zij niet de goede dingen doet. Zij onderneemt passende acties om er achter te komen of ze de goede dingen doet en neemt vervolgens acties wanneer dit niet het geval is.

Indicator 1: Er worden door de overheidsorganisatie passende acties ondernomen om zichzelf te corrigeren wanneer zij zich niet met de goede dingen bezig houdt.

De tweede en derde indicator hebben betrekking op het succes van het gevoerde beleid. Het beleid kan verbeterd worden door het doeltreffender en doelmatiger te maken. Een organisatie die ernaar streeft om te leren zal daarmee acties ondernemen om het beleid (indien mogelijk) doeltreffender en doelmatiger te maken.

Indicator 2: Er worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid doeltreffender te maken.

Indicator 3: Er worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid doelmatiger te maken.

5.2 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn op basis van theorieën uit de eerdere hoofdstukken acht indicatoren van een lerende overheid geformuleerd. De acht indicatoren zijn:

1. Er zijn leerdoelen geformuleerd
2. Er is bekendheid met de eigen leerbelemmeringen
3. De eigen (grootste) leerbelemmeringen worden aangepakt
4. Er worden maatregelen genomen om een goede kennisstroom (kennisverwerving, informatieverspreiding, generatie/interpretatie, kennistoepassing en organisatiegeheugen) te realiseren.
5. Er zijn maatregelen genomen om de leercondities te verbeteren
6. Er worden passende acties ondernomen om zichzelf te corrigeren wanneer zij zich niet met de goede dingen bezig houdt.
7. Er worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid doeltreffender te maken.
8. Er worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid doelmatiger te maken.

Deze acht indicatoren vormen met elkaar een model om na te gaan in welke mate er sprake is van een lerende overheid. Dit model zal als basis dienen voor het onderzoek. In het volgende hoofdstuk wordt het model verder geoperationaliseerd en wordt de onderzoeksopzet besproken.

Hoofdstuk 6: Onderzoeksopzet

In de eerdere hoofdstukken zijn de theorieën over het leren door (publieke) organisaties besproken. Op basis van de theorie zijn er in het vorige hoofdstuk acht indicatoren (die samen een model vormen) van een lerende overheid geformuleerd. Deze zijn belangrijk voor het onderzoek. In dit onderzoek zullen de indicatoren in de praktijk getoetst worden. Om ervoor te zorgen dat de indicatoren meetbaar worden dienen zij geoperationaliseerd te worden. Dit zal in de eerste paragraaf gebeuren. In de tweede paragraaf wordt vervolgens de onderzoeksopzet besproken. Welke onderzoeksmethoden zullen er gebruikt worden om een antwoord te vinden op de vraag in hoeverre publieke organisaties binnen het Nederlandse openbaar bestuur op het gebied van jeugdwerkloosheid (bewust) proberen hun lerend vermogen te ontwikkelen, waarom zij dit doen en hoe ze hier invulling aan geven? Doel van dit onderzoek is inzichtelijk te maken welke indicatoren van het lerend vermogen van publieke organisaties wel en niet terug te vinden zijn in de praktijk. Dit kan leiden tot de nodige aanpassingen aan het oorspronkelijke model uit hoofdstuk vijf.

6.1 Operationalisering van de indicatoren

Voor het onderzoek is het belangrijk om te bepalen *wat* er onderzocht of gemeten gaat worden. Dit gebeurt tijdens de operationalisatie waarbij theoretische begrippen 'meetbaar' gemaakt worden (Van Thiel, 2007, p. 50). Voor dit onderzoek diende er bepaald te worden wat er verstaan wordt onder 'het ontwikkelen van het lerend vermogen' door publieke organisaties binnen het Nederlands openbaar bestuur. In deze paragraaf wordt besproken hoe dit gedaan is.

In hoofdstuk twee is aangegeven dat het bezit van lerend vermogen aangeeft dat een actor in staat is om te leren. Organisaties kunnen het leervermogen bewust ontwikkelen door bepaalde voorzieningen te aan te brengen die het leren door de organisatie stimuleren. In hoofdstuk vier zijn mogelijkheden besproken waarop dat kan. Een lerende overheid is simpelweg een overheid die leervermogen toont. In hoofdstuk twee is een lerende overheid preciezer gedefinieerd als 'een overheid die bewuste stappen onderneemt om te leren en op basis van het geleerde haar prestaties verbeterd'. Uitgaande van deze definitie is in hoofdstuk vijf bepaald welke indicatoren wijzen op het ontwikkelen van leervermogen door overheidsorganisaties. Hiermee kan bepaald worden in welke mate overheidsorganisaties bewust bezig zijn met het ontwikkelen van hun lerend vermogen. Op basis van deze indicatoren kan het 'bewust ontwikkelen van leervermogen door overheidsorganisaties' geoperationaliseerd worden. In tabel 6.1 is hier een weergave van gegeven. In bijlage twee staat een uitgebreidere operationalisering.

De genoemde indicatoren zijn de onafhankelijke variabelen en de ontwikkeling van de lerend vermogen door een overheidsorganisatie de afhankelijke. Het veronderstelde verband is hoe meer van de genoemde indicatoren er terug te vinden zijn bij de overheidsorganisatie (OV+), des te hoger de mate waarin de overheidsorganisatie probeert om bewust haar lerend vermogen te ontwikkelen (AV+).

De gekozen waarden bij de operationalisering behoeven enige uitleg. 'Ja' als waarde betekent dat de indicator terug te vinden is bij de gemeente. Het zegt echter niets over het feit of de maatregelen voldoende zijn om bepaalde zaken te verbeteren of aan te pakken. Het geeft slechts aan dat het gebeurt. De waarde 'nee' geeft aan dat het niet bekend is dat het gedaan wordt. Bij de interviews en de documentenstudie is het niet naar voren gekomen. Dit is echter geen 100% garantie dat het er ook echt niet is. De waarde 'enigszins' geeft aan dat er in de praktijk van de gemeente raakvlakken zijn met de indicator, maar dat de praktijk de indicator niet helemaal dekt.

Tabel 6.1: Mate waarin overheidsorganisaties bewust hun lerend vermogen ontwikkelen		
<i>Indicator</i>	<i>Toelichting</i>	<i>Waarden</i>
Er zijn leerdoelen geformuleerd	Leerdoelen zijn: Doelen waarbij aangegeven wordt dat er gestreefd wordt naar een vergroting van het leervermogen.	Ja/nee/ Enigszins
Er is bekendheid met de eigen leerbelemmeringen	Leerbelemmeringen zijn: Factoren die het leren van de organisatie belemmeren	Ja/nee/ Enigszins
De eigen (grootste) leerbelemmeringen worden aangepakt		Ja/nee/ Enigszins
Er worden maatregelen genomen om een goede kennisstroom te realiseren	Een goede kennisstroom bestaat uit de volgende elementen: Kennisverwerving, informatieverbreiding, generatie/interpretatie, kennistoepassing en organisatiegeheugen	Ja/nee/ Enigszins
Er zijn maatregelen genomen om de leercondities te verbeteren	Leercondities zijn: De omstandigheden/ klimaat waarin geleerd dient te worden.	Ja/nee/ Enigszins
Er worden passende acties ondernomen om zichzelf te corrigeren wanneer zij zich niet met de goede dingen bezig houdt		Ja/nee/ Enigszins
Er worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid doeltreffender te maken		Ja/nee/ Enigszins
Er worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid doelmatiger te maken		Ja/nee/ Enigszins

6.2 Onderzoekopzet

In deze paragraaf zal de opzet van het onderzoek besproken worden. Er is kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Het ging er niet zozeer om hoe vaak bepaalde indicatoren voorkomen, maar meer om het feit *dat* de indicatoren voorkomen en daarnaast werd er gezocht naar mogelijk andere gehanteerde indicatoren. Binnen het onderzoek moest er ruimte blijven voor de visie van diegene die onderzocht werd op wat er verstaan wordt onder een lerende overheid (het tonen van lerend vermogen) en hoe een publieke organisatie hier invulling aan dient te geven. Dit vroeg om een kwalitatieve benadering.

6.2.1 Keuze en selectie van de onderzoeksobjecten

Na in paragraaf 6.2 besproken te hebben *wat* er onderzocht is zal er in deze paragraaf besproken worden *wie* er onderzocht zijn. Over wie worden er uitspraken gedaan? In dit onderzoek is het doel om uitspraken te doen over de invulling van het ontwikkelen van het lerend vermogen van gemeentelijke (beleids)medewerkers die zich bezig houden met jeugdwerkloosheid. Om hier inzicht in te krijgen zijn niet alle beleidsmedewerkers die zich met het beleidsterrein bezig houden benaderd, maar is slechts één persoon die dit doet benaderd. Deze persoon kon (een groot deel van) de gewenste gegevens voor dit onderzoek verschaffen doordat zij een vooraanstaand en/ of goed onderlegd lid van de groep beleidsmedewerkers is. Een dergelijk persoon wordt een 'sleutelinformant' genoemd (Baarda et al., 2001, p. 71).

Er is gekozen voor een gerichte of beredeneerde steekproef. Bij een gerichte steekproef wordt er niet op basis van toeval geselecteerd, maar op basis van theoretische overwegingen (Baarda et al., 2001, p. 76). Daarbij is specifiek gezocht naar gevallen met een maximum aan variatie. In dat geval worden er gevallen gekozen die veel van elkaar verschillen waardoor er een goede dekking is van de range van mogelijkheden (ibid., p. 77). In dit onderzoek is, er bij de selectie van de gemeenten waar onderzoek gedaan is onder de beleidsmedewerkers die zich bezig houden met jeugdwerkloosheid, gelet op de hoogte van het jeugdwerkloosheidspercentage¹¹. Het idee hierachter was dat gemeenten waar een hoog jeugdwerkloosheidspercentage is er (mogelijk) meer geleerd zal (moeten) worden dan waar het jeugdwerkloosheidspercentage lager is. De 'Atlas voor gemeenten 2008' geeft een ranglijst voor de vijftig grootste gemeenten van Nederland (G50) waarin te zien is wat voor deze gemeenten het percentage werkloze jongeren is en daarbij ook wat het gemiddelde percentage van de G50 is. In dit onderzoek zijn zowel gemeenten met een bovengemiddeld, (ongeveer) gemiddeld en lager dan gemiddeld percentage jeugdwerklozen geselecteerd worden voor het onderzoek. Van elke groep zijn drie gemeenten geselecteerd.

In het onderstaande overzicht staat aangegeven welke gemeenten er voor elke groep gekozen zijn.

Lager dan gemiddeld jeugdwerkloosheidspercentage:

- Haarlemmermeer
- Dordrecht
- Alphen aan den Rijn

Gemiddeld jeugdwerkloosheidspercentage:

- Gouda
- Vlaardingen
- Groningen

Hoger dan gemiddeld jeugdwerkloosheidspercentage:

- Rotterdam
- Amsterdam
- Den Haag

In paragraaf 7.5 wordt er meer achtergrondinformatie gegeven over de gemeenten en haar positie in de ranglijst van de Atlas voor Gemeenten ten aanzien van het jeugdwerkloosheidspercentage. Daarbij wordt ingegaan op de ontwikkeling in de periode 2006-2008.

6.2.2 Onderzoeksmethoden en -technieken

In dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van de volgende twee onderzoeksmethoden: interviews en inhoudsanalyse. Waarom hiervoor is gekozen en hoe dit precies is ingevuld, wordt in deze paragraaf besproken.

Interviews

Met behulp van interviews kan informatie verzameld worden door bepaalde actoren vragen te stellen (Baarda et al., 2001, p. 130). Interviews zijn in verschillende mate gestructureerd. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van 'halfgestructureerde interviews'. Dit wil zeggen dat ze niet volledig gestructureerd

¹¹ Het gaat hier om werkloze jongeren als percentage van de beroepsbevolking 15-24 jaar op 1 januari

zijn. Deze onderzoekstechniek is geschikt om te bepalen hoe de geïnterviewde tegen bepaalde zaken aankijkt (ibid., p. 131). Een belangrijk voordeel van deze techniek is dat de geïnterviewde het idee krijgt dat zijn antwoorden gewaardeerd worden en acceptabel zijn. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van halfgestructureerde interviews waarbij de onderwerpen van tevoren vast liggen, maar de vragen en antwoorden niet (ibid., p. 133). De volgorde waarin de onderwerpen behandeld worden staan ook niet vast. Op deze wijze kon er gezocht worden naar de indicatoren, maar was er ook de ruimte voor afwijkende ideeën van de geïnterviewde over het onderwerp. In bijlage twee is de interviewopzet opgenomen. De eerder beschreven operationalisering is de basis geweest van het interview.

Voor dit onderzoek is van negen gemeenten één (beleids)medewerker¹² geïnterviewd om na te gaan in welke mate zij bewust bezig zijn met het ontwikkelen van lerend vermogen en hoe zij dit invullen. In bijlage drie is een respondentenlijst te vinden. Hierin staat per gemeente aangegeven wie er geïnterviewd is en wat de precieze functie van die persoon is. Er werd vanuit gegaan dat het interviewen van één beleidsmedewerker voldoende is, omdat het om objectieve informatie gaat over de aanpak van een bepaalde gemeente. Meerdere medewerkers interviewen zal voornamelijk leiden tot dubbele antwoorden. De kans was aanwezig dat de geïnterviewde medewerker het antwoord niet wist op een bepaalde vraag. Dit risico is getracht (grotendeels) weg te nemen door een week voor het interview de globale onderwerpen die tijdens het interview ter sprake zullen komen naar de geïnterviewde te e-mailen. Mocht de geïnterviewde van een bepaald onderwerp niet voldoende weten dan bood dit de mogelijkheid dat dit bij een collega nagevraagd werd zodat hij of zij tijdens het interview wel de informatie kon geven. Daarnaast is in deze e-mail gevraagd naar bepaalde beleidstukken die betrekking hebben op het beleid ten aanzien van de aanpak van jeugdwerkloosheid en daarnaast naar documenten waarin informatie staat met betrekking tot het ontwikkelen van lerend vermogen door de gemeente op het beleidsterrein jeugdwerkloosheid. Deze documenten kwamen van pas bij de inhoudsanalyse die in de volgende paragraaf besproken wordt.

Inhoudsanalyse

Bij de onderzoeksmethode 'inhoudsanalyse' wordt de inhoud van bestaande documenten bestudeerd (Van Thiel, 2007, p. 121). In dit onderzoek heeft de inhoudsanalyse drie functies gehad. Allereerst zijn er documenten bestudeerd om de belangrijkste ontwikkelingen op het beleidsterrein 'jeugdwerkloosheid' te achterhalen. Hiermee wordt het inzicht van de onderzoeker in het beleidsterrein vergroot (zie hoofdstuk zeven). Ten tweede bood de bestudering van deze documenten mogelijke aanknopingspunten voor de te houden interviews. Wellicht zijn er bijvoorbeeld specifieke leermomenten te benoemen of mogelijkheden tot prestatieverbetering waar specifiek naar verwezen kan worden. Ten derde kunnen de bestaande documenten informatie bevatten over de mate waarin de geselecteerde gemeenten op het gebied van jeugdwerkloosheid lerend vermogen ontwikkelen, waarom zij dit doen en op welke wijze zij hier invulling aan geven. Dit draagt direct bij aan de beantwoording van de onderzoeksvraag.

De documenten die gebruikt zijn bij de inhoudsanalyse zijn gevonden via internet (met name websites van de gemeenten) en via de beleidsmedewerkers. In bijlage vier staat per gemeente een overzicht gegeven van de documenten die gebruikt zijn bij de analyse beschreven in hoofdstuk acht. Bij de inhoudsanalyse voor dit hoofdstuk hebben de vragen uit het interview¹³ als basis gediend voor het gehanteerde codeerschema. Het codeerschema is te vinden in bijlage vijf. Wanneer in de documenten zaken gevonden werden over een bepaald onderwerp dan werd de code die daarbij hoorde in de kantlijn erbij gezet. De

2008 (Atlas voor gemeenten, 2008, p. 234)

¹² Van één gemeente waren er twee beleidsmedewerkers bij het interview aanwezig.

¹³ En daarmee ook de operationalisering (zie tabel 6.1 en bijlage 1)

documenten die gebruikt zijn voor hoofdstuk zeven zijn opgenomen in de literatuurlijst. Hieraan lag geen specifiek codeerschema ten grondslag.

Vervolgens is per gemeente in een analyseschema (zie bijlage zes) de informatie uit de interviews en documenten over bepaalde onderwerpen samengevoegd. Hierbij zijn er ook waarden toegekend aan het al dan niet aanwezig zijn van de opgestelde indicatoren van een lerende overheid. Deze ingevulde analyseschema's hebben als basis gediend voor de beschrijving van de onderzoeksbevindingen die besproken worden in hoofdstuk acht.

6.2.3 Betrouwbaarheid en validiteit

Bij een gedegen onderzoek zijn de betrouwbaarheid en de (interne en externe) geldigheid in orde. Ook in dit onderzoek is hierop gelet. Waar mogelijk is gezorgd voor triangulatie van informatiebronnen en onderzoeksmethoden (of –technieken) om de betrouwbaarheid en geldigheid te verbeteren. Triangulatie betekent dat informatie op meer dan één manier verzamelt en/of verwerkt wordt (Van Thiel, 2007, p. 59). Zoals eerder aangegeven is er bij dit onderzoek zowel gebruik gemaakt van interviews en de bestudering van de inhoud van bestaande documenten. Wanneer zaken zowel in de interviews als in de documenten genoemd worden dan vergroot dit de betrouwbaarheid en geldigheid van deze informatie. Dit is helaas echter niet in alle gevallen zo geweest. Er is wel geprobeerd om dit zoveel mogelijk te realiseren door in de e-mail die gestuurd werd aan de respondent een week voor het interview (zie paragraaf 6.3.2) te vragen naar documenten die relevante informatie leveren en/of die de antwoorden van de respondent ondersteunen. Daarnaast is tijdens het interview zoveel mogelijk nog gevraagd naar documenten die de antwoorden ondersteunen.

Voor de betrouwbaarheid en geldigheid van de halfgestructureerde interviews dient er gelet te worden op de kwaliteiten van de onderzoeker bij het afnemen van de interviews en de selectie van de respondenten (Van Thiel, 2007, p. 113). In het eerste geval kan de betrouwbaarheid en validiteit vergroot worden door het interview zo gestructureerd mogelijk te laten verlopen of door de interviewvaardigheden van de onderzoeker te verbeteren. Voor dit onderzoek bood het theoretisch kader mogelijkheden om het interview deels te structureren op basis van de gevonden indicatoren. Bij de selectie van de respondenten dient er gelet te worden op de hoeveelheid en het type geïnterviewden. Veel geïnterviewden met verschillende kenmerken vergroten de betrouwbaarheid en geldigheid van het onderzoek. In dit onderzoek is er gekozen voor één interview per gemeente, omdat dit voor dit onderzoek voldoende is (zie paragraaf 6.3.2.). Dit brengt echter wel een aantal risico's met zich mee. Er wordt vanuit gegaan dat wat de respondent zegt klopt, maar dat is nooit helemaal zeker wanneer er geen documenten of andere medewerkers zijn die dit ondersteunen. Daarnaast bestaat er altijd nog het risico dat bepaalde zaken binnen de gemeente wel gebeuren om het lerend vermogen te vergroten, maar dat de respondent daar niet bekend mee is.

Voor de betrouwbaarheid en geldigheid van de inhoudsanalyse is het zaak betrouwbare documenten en documenten met de juiste informatie te gebruiken. In dit onderzoek is dit getracht te doen door betrouwbare websites te raadplegen, documenten van betrouwbare instanties te gebruiken en door documenten te vragen bij de respondenten zelf.

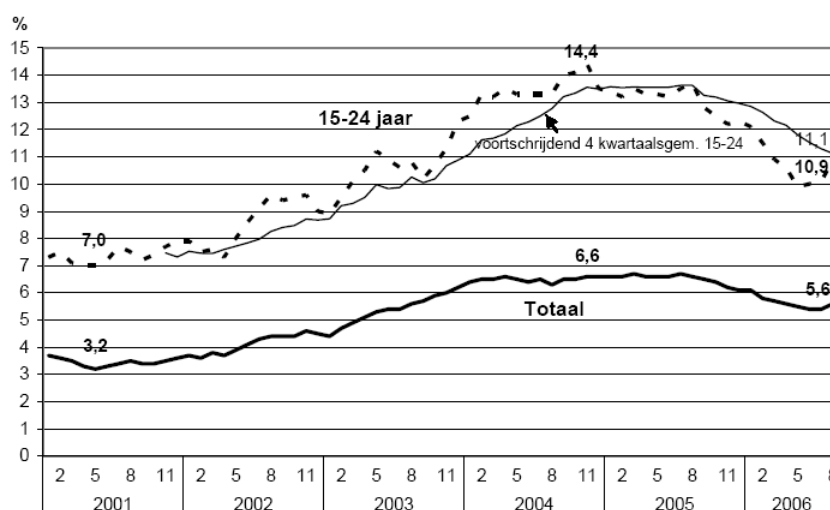
Hoofdstuk 7: Het beleidsterrein jeugdwerkloosheid en de gemeenten

Alvorens de onderzoeksresultaten te bespreken zal in dit hoofdstuk een toelichting gegeven worden op het beleidsterrein jeugdwerkloosheid. Daarnaast zullen karakteristieken van de geselecteerde gemeenten besproken worden en zullen verschillende gemeentelijke aanpakken van jeugdwerkloosheid naast elkaar gelegd worden. Hiermee wordt de context geschetst waarbinnen het onderzoek is uitgevoerd. De eerste paragraaf geeft een kwantitatieve beschrijving van de nationale ontwikkeling van jeugdwerkloosheid. In paragraaf 7.2 wordt het nationale beleid ten aanzien van jeugdwerkloosheid besproken en in paragraaf 7.3 wordt er ingegaan op de voornaamste taken van de gemeente op dit beleidsterrein. In de vierde paragraaf wordt relevante achtergrondinformatie over de onderzochte gemeenten gegeven. Tot slot volgt de conclusie in de laatste paragraaf.

7.1 Jeugdwerkloosheid in cijfers (nationaal)

In deze paragraaf zal kort ingegaan worden op de ontwikkeling van het aandeel van jeugdwerklozen. Vanaf 2001 tot eind 2004 was er sprake van een stijgende trend van het werkloosheidspercentage van jongeren van 15-24 jaar. In november 2004 was het percentage 14,4 % (124.000). Vanaf dat moment ontstaat er een dalende trend (www.minszw.nl 1). In augustus 2006 was het percentage 10,9% (93.000). Dit staat in figuur 7.1 weergegeven.

Figuur 7.1: Werkloosheidspercentage¹⁴ (voor seizoen gecorrigeerd) totaal en 15-24 jaar (%)



Bron: CBS (op: www.minszw.nl 1)

¹⁴ Het werkloosheidspercentage is de werkloze beroepsbevolking als percentage van de beroepsbevolking (www.cbs.nl 2).

In 2007 en begin 2008 is de jeugdwerkloosheid nog verder gedaald tot rond de 9%. In tabel 7.1 staat dit weergegeven.

Tabel 7.1 Werkloze beroepsbevolking (3-maandsgemiddelden)

Perioden	Totaal	15-24 jaar
	% van de beroepsbevolking	% van de beroepsbevolking
2006 juli/2006 sep.*	5,4	11
2006 okt./2006 dec.*	5	9,3
2007 jan./2007 mrt.*	5,3	10,5
2007 apr./2007 juni*	4,6	10,1
2007 juli/2007 sep.*	4,3	9
2007 okt./2007 dec.*	4	7,3
2008 jan./2008 mrt.*	4,4	9,2
2008 apr./2008 juni*	4	9,3

Bron: CBS

7.2 Het nationale beleid ten aanzien van jeugdwerkloosheid

In 2003 komen de ministeries van SZW en OCW met een 'Plan van aanpak jeugdwerkloosheid'. Zij achtten een dergelijk plan noodzakelijk vanwege de (in de vorige paragraaf aangegeven) oplopende jeugdwerkloosheid in die periode (TK, 2002-2003, 23972, nr. 64, p. 4). In 2002 steeg de jeugdwerkloosheid meer dan gemiddeld (ibid., nr. 60, p. 2). De kans op verdere oploop van de jeugdwerkloosheid was groot door de tegenvallende economische vooruitzichten en de conjunctuurgevoeligheid van jeugdwerkloosheid. De ministeries wilden voorkomen dat de stijgende jeugdwerkloosheid zou zorgen voor de creatie van een groep jongeren die duurzaam uitkeringsafhankelijk wordt. Een conjunctureel probleem moest dus geen structureel effect krijgen (ibid., nr. 64, p. 4). Vooral jongeren zonder startkwalificatie lopen kans op langdurige werkloosheid (ibid., nr. 60, p. 2).

Volgens de ministeries waren de huidige instrumenten en organisatiestructuur niet voldoende of niet voldoende ingezet om de hierboven genoemde problemen aan te pakken (TK, 2002-2003, 23972, nr. 60, p. 2). Met dit argument rechtvaardigen zij het opgestelde plan van aanpak. Met het plan van aanpak wilden de ministeries twee doelen realiseren (TK, 2002-2003, 23972, nr. 64, p. 5-6):

1. *"Een jeugdwerkloosheid die in deze kabinetsperiode niet meer bedraagt dan het dubbele van de totale werkloosheid¹⁵"*
2. *"[...] iedere werkloze jongere binnen een half jaar (weer) aan de slag en/of op school, zodat langdurige jeugdwerkloosheid wordt voorkomen"*

Om deze doelen te realiseren stellen de ministeries zowel preventief als curatief beleid op (TK, 2002-2003, 23972, nr. 60, p. 3). Het curatieve beleid heeft betrekking op de korte termijn. Er wordt gestreefd naar de bemiddeling van jongeren naar werk of naar school om alsnog een startkwalificatie te halen. Wanneer jongeren al een startkwalificatie hebben is het noodzakelijk dat langdurige werkloosheid wordt voorkomen en dat zij hun kwalificaties op peil houden. Hierbij zet de overheid in op een betere begeleiding van jongeren in de keten en de inzet van (leer)werkbanen (ibid., nr. 64, p. 8 en 15). Het preventief beleid heeft betrekking op de lange termijn. Bij dit beleid gaat het om het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en eventueel de terugleiding naar school (ibid., nr. 60, p. 3). Hierbij zetten de ministeries in op het aantrekkelijker maken van het beroepsonderwijs (ibid., nr. 64, p. 20).

In 2007 kwam er bij de nieuwe kabinetsperiode geen nieuw Plan van Aanpak Jeugdwerkloosheid. Dit betekent niet dat de beleidsontwikkeling op dit beleidsterrein stil ligt en geen aandacht meer heeft. Vanuit het ministerie van SZW wordt namelijk gezegd: *“Te veel jongeren tussen 16 en 23 jaar gaan zonder diploma van school en/of hebben nog geen werk. Dat moet veranderen, want werk biedt een inkomen, contacten en de kans op verdere ontwikkeling. In aantallen is dat probleem nu behoorlijk onder controle, maar er is nog wel sprake van structurele jeugdwerkloosheid. Het kabinet wil zijn verantwoordelijkheid nemen, in de eerste plaats voor de 38.000 structureel werklozen, maar ook voor de 124.000 risicjongeren en de 60.000 voortijdig schoolverlaters die er jaarlijks bijkomen. Doel: jongeren klaar en fit maken voor de arbeidsmarkt.”* (www.szw.nl 3) In paragraaf 7.4 worden een paar belangrijke recente beleidsontwikkelingen van het Rijk op het beleidsterrein Jeugdwerkloosheid besproken zoals de Beleidsnota Werkleerplicht en de kwalificatieplicht.

7.3 Taak van gemeenten bij de aanpak van jeugdwerkloosheid

Volgens de ministeries blijkt uit de bestudering van de huidige praktijk en het recente verleden dat een centrale aanpak met generieke maatregelen geen goede manier is om de jeugdwerkloosheid goed op te lossen (TK, 2002-2003, 23972, nr. 64, p. 22). De realisatie van effectieve afspraken en resultaten zal volgens hen op lokaal niveau moeten gebeuren. De rijksoverheid brengt daarom (slechts) vooral partijen samen en biedt ondersteuning aan partijen op decentraal niveau (TK, 2002-2003, 23972, nr. 64, p. 8). Om de uitvoering van het Plan van aanpak jeugdwerkloosheid te vergemakkelijken voor lokale en regionale overheden had de rijksoverheid de Taskforce Jeugdwerkloosheid ingesteld in 2003. De Taskforce Jeugdwerkloosheid was actief tot juni 2007 (www.jeugdwerkloosheid.nl 1). In het onderstaande zal dieper ingegaan worden op een aantal belangrijke taken van gemeenten bij de aanpak van jeugdwerkloosheid.

Taken van gemeenten

Sinds 1 januari 2002 is de RMC-wet in werking (www.onderzoeksinformatie.nl). Deze wet bepaalt dat gemeenten alle schoolverlaters tot 23 jaar moeten registreren en daarnaast verplicht zijn om een sluitende aanpak te realiseren. De sluitende aanpak heeft tot doel dat gemeenten ervoor zorgen dat mensen niet langdurig werkloos raken (www.gemeenteloket.szw.nl 2). In het algemeen houdt de sluitende aanpak in dat *“nieuw ingeschreven werkzoekenden met een arbeidsverplichting, die er niet in slagen zelf aan het werk te komen, binnen twaalf maanden een aanbod krijgen voor een traject gericht op arbeidsreïntegratie of sociale activering”* (ibid.). Voor jongeren is de geldende termijn zes maanden. De RMC-wet bepaalt dat gemeenten ervoor moeten zorgen dat schoolverlaters tot 23 jaar weer naar school gaan om een startkwalificatie te behalen (www.onderzoeksinformatie.nl).

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB). Met de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) in januari 2004 zijn de gemeenten met ingrijpende wijzigingen geconfronteerd (TK, 2002-2003, 23972, nr. 64, p. 13). Deze wet verving de Algemene Bijstandswet (ABW), de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW) en het Besluit In- en Doorstroombanen (ID-banen) (www.waocafe.nl). De WIW werd voorheen gezien als het sluitstuk van de sluitende aanpak voor jongeren (RWI, 2003, p. 5). Wanneer er voor de jongeren geen baan gevonden is dan wordt hen verplicht een WIW-dienstbetrekking¹⁵ aangeboden door de gemeenten. De WWB geeft de gemeenten meer beleidsmatige vrijheid en financiële verantwoordelijkheid (TK, 2002-2003, 23972, nr. 64, p. 13). Regels met betrekking tot reïntegratie op landelijk niveau zijn er bijna niet meer. Dit biedt ruimte voor maatwerk op het gebied van reïntegratieactiviteiten en gemeenten kunnen meer zelf hun beleid invullen.

¹⁵ In deze nota bestaat de doelgroep uit jongeren tot 23 jaar exclusief scholieren en studenten (TK, 2002-2003, 23972, nr. 64, p. 24).

¹⁶ Dit is gesubsidieerde arbeid (RWI, 2003, p. 5)

Er is ook een grote rol weggelegd voor gemeenten bij het samenbrengen van lokale en regionale partijen (TK, 2002-2003, 23972, nr. 64, p. 12). Gemeenten kunnen dit bijvoorbeeld doen door een 'jongerenloket' in te richten. Verschillende partijen uit de keten van de sluitende aanpak zijn dan fysiek samengebracht.

7.4 Beleidsontwikkelingen

Gemeenten zijn erg afhankelijk van ontwikkelingen op Rijksniveau en moeten daar goed op in spelen. Ook in de huidige kabinetsperiode zijn er een aantal ontwikkelingen op het beleidsterrein waar de gemeenten rekening mee moeten houden. In deze paragraaf zullen de voornaamste ontwikkelingen besproken worden.

In het Beleidsprogramma van het kabinet Balkende IV 2007-2011 staat als doel aangegeven '*200.000 mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zullen deze kabinetsperiode extra aan de slag geholpen worden*' (Ministerie van Algemene Zaken, 2007, p. 46). Om dit te realiseren worden er een aantal 'bouwstenen' genoemd. Twee daarvan zijn specifiek gericht op de jongeren: (1) "*de invoering van de leerwerkplicht voor jongeren tot 27 jaar in combinatie met de mogelijkheid tot inhouding op een uitkering*" en (2) "*het bevorderen van de participatie vanuit de Wet jonge arbeidsgehandicapten (Wajong)*" (ibid., p. 47).

Werkleerplicht voor jongeren tot 27 jaar

Het doel van de werkleerplicht is om duurzame arbeidsmarktparticipatie van jongeren tot 27 jaar te bevorderen (www.szw.nl 4). Daarbij is er het streven om jongeren te laten leren of werken of om beide te doen en om te voorkomen dat ze beroep doen op de bijstand en uitkeringsafhankelijk blijven. Jongeren tot 27 jaar kunnen door de werkleerplicht geen beroep meer doen op de bijstand (www.szw.nl 5). Gemeenten worden verplicht om jongeren die zich melden een aanbod te doen en een inkomensvoorziening die daarmee samenhangt (www.szw.nl 4). Dit aanbod kan zijn een werkaanbod, een leeraanbod of een combinatie daarvan. De gemeente heeft de vrijheid te bepalen wat het noodzakelijke aanbod is voor een bepaalde jongere om hem duurzaam aan het werk te krijgen. Het gaat hier om maatwerk.

Wajong

In mei 2008 kwam het kabinet met de notitie 'Vergroting participatie jongeren met een beperking'. Hierin staan maatregelen en voornemens om 'het *vermogen* van jonggehandicapten te versterken en het *onvermogen* te bestrijden' (www.szw.nl 6). Om jonggehandicapten meer te kunnen laten doen in de samenleving is het kabinet van mening dat onder andere de Wajong vernieuwd moet worden. Zij dient anders ingericht te worden voor jongeren met mogelijkheden.

Daarnaast zet het kabinet ook in op onderwijs. De doelstelling is 'iedereen een voldoende opleidingsniveau om te participeren op de arbeidsmarkt en in de samenleving' (Ministerie van Algemene Zaken, 2007, p. 49-52). Een project dat hieraan bijdraagt is het project 'Voortijdig Schoolverlaten'. Hiervan is het doel 'het halveren van het aantal voortijdig schoolverlaters'. Het gaat om een daling van 71.000 voortijdig schoolverlaters naar 35.000 in 2012. Hierbij is het voor gemeenten met name relevant dat 'Aanval op de uitval' krachtig wordt voortgezet.

De nota Aanval op de Uitval heeft de volgende zes speerpunten (www.minocw.nl):

1. Extra aandacht voor overgang vmbo naar mbo
2. Meer ruimte voor vmbo-scholieren die het best leren met hun handen
3. Meer en betere zorg op school
4. Betere loopbaanorientatie, studiekeuze en begeleiding
5. Aantrekkelijker onderwijs
6. Inzet van 20.000 EVC-trajecten¹⁷

Bij met name het eerste en zesde speerpunt is een rol weggelegd voor de gemeenten. Scholen en gemeenten zijn samen namelijk verantwoordelijk voor de overgang van vmbo naar mbo. De EVC-trajecten bestemd om werkende jongeren van 18 tot 23 jaar zonder startkwalificatie alsnog een startkwalificatie te laten behalen.

Een laatste belangrijke ontwikkeling was de invoering van de kwalificatieplicht voor jongeren tot 18 jaar per 1 augustus 2007 (www.gemeente.nu). Hierdoor moeten alle jongeren tot ze 18 worden een volledig onderwijsprogramma volgen waarmee een startkwalificatie kunnen halen. Hiervoor is de Leerplichtwet aangepast.

7.5 De negen onderzochte gemeenten: achtergrondinformatie

In deze paragraaf zullen karakteristieken van de geselecteerde gemeenten besproken worden en zullen verschillende gemeentelijke aanpakken van jeugdwerkloosheid naast elkaar gelegd worden.

Allereerst zal ingegaan worden op het inwonertal en het aandeel jongeren van 15 tot 25 jaar daarin. In tabel 7.3 is een overzicht hiervan aangegeven. Wanneer de gemeenten gerangschikt worden naar inwonertal dan ontstaat de volgende lijst (van hoog naar laag): (1) Amsterdam, (2) Rotterdam, (3) Den Haag, (4) Groningen, (5) Haarlemmermeer, (6) Dordrecht, (7) Alphen aan den Rijn, (8) Gouda en (9) Vlaardingen. Amsterdam, Rotterdam en Den Haag zijn steden met bijna een half miljoen inwoners of meer. Groningen, Haarlemmermeer en Dordrecht zitten tussen de 100.000 en 200.00 inwoners in. Alphen aan den Rijn, Gouda en Vlaardingen hebben alle drie ongeveer 70.000 inwoners.

Tabel 7.3: Inwonertal en het aandeel jongeren hierin (2008)

Gemeente	Totale bevolking	Jongeren binnen de gemeente (15 tot 25 jaar)	
		Aantal	%
Alphen aan den Rijn	71 665	8585	12.0
Amsterdam	747 584	94974	12.7
Den Haag	475 932	58610	12.3
Dordrecht	118 250	14641	12.4
Gouda	70 893	8613	12.1
Groningen	182 954	40913	22.3
Haarlemmermeer	140 698	15603	11.1
Rotterdam	580 952	79481	13.7
Vlaardingen	70 728	7945	11.3

Bron: CBS

¹⁷ EVC = erkenning van elders verworven competenties

Het aandeel jongeren is voor vrijwel alle gemeenten ongeveer gelijk. Het percentage jongeren van de totale bevolking binnen de gemeenten is ongeveer 12%. Alleen Groningen wijkt van dit percentage af. Daar is het percentage jongeren 22% van de totale bevolking. Met name het aandeel 20 tot 25 jarigen is in Groningen erg hoog, namelijk ongeveer twee keer zo hoog als in de andere gemeenten. Dit hoge percentage wordt veroorzaakt door het feit dat Groningen een groot opleidingscentrum is met veel studenten.

Positie in de ranglijst jeugdwerkloosheid

In hoofdstuk zes is aangegeven dat de gemeenten zijn geselecteerd op basis van hun positie in de ranglijst Jeugdwerkloosheid 2008, opgesteld door de Atlas voor Gemeenten. De lijst heeft betrekking op het aantal werkloze jongeren (15-24 jaar) als percentage van de beroepsbevolking van 15-24 jaar voor de 50 grootste gemeenten van Nederland. Een lage positie wil zeggen dat de gemeente een relatief laag jeugdwerkloosheidspercentage heeft en een hoge positie wijst op een relatief hoog jeugdwerkloosheidspercentage. In tabel 7.4 staan voor elke onderzochte gemeente de posities in de ranglijst voor 2006, 2007 en 2008 genoteerd. Deze informatie is interessant, omdat het aangeeft hoe de gemeenten het ten opzichte van elkaar doen en hoe dit in de afgelopen drie jaar verschoven is. Elke gemeente heeft te maken gehad met een gunstige conjunctuur die een daling van het werkloosheidspercentage zelf verklaart, maar niet waarom de ene gemeente sterker daalt dan de ander. Een mogelijke verklaring voor een verschuiving in de rangorde kan hem bijvoorbeeld zitten in het beter leren door de gemeente op dit beleidsterrein. Tevens staat in tabel 7.4 vermeld tussen welke twee posities in het gemiddelde lag zodat voor elk jaar nagegaan kan worden of de gemeente valt in de categorie 'hoger dan gemiddeld', 'gemiddeld' en 'lager dan gemiddeld'.

Tabel 7.4 Positie in ranglijst Jeugdwerkloosheid

Gemeente	2006	2007	2008
Alphen aan den Rijn	4	2	4
Amsterdam	32	40	43
Den Haag	42	45	44
Dordrecht	40	28	23
Gouda	27	35	33
Groningen	38	31	32
Haarlemmermeer	2	4	1
Rotterdam	48	38	41
Vlaardingen	34	30	34
Gemiddelde	35-36	28-29	34-35

Bron: Atlas voor gemeenten (2006, 2007, 2008)

Wanneer er gekeken wordt naar de posities van de gemeenten in de afgelopen drie jaar dan valt op dat de helft van de gemeenten weinig verschuiven in de rangorde. Alphen aan den Rijn, Den Haag, Haarlemmermeer en Vlaardingen behouden alle vier min of meer dezelfde positie. Andere gemeenten verschoven wel meer qua positie in de afgelopen drie jaar. Amsterdam steeg acht plaatsen van 2006 naar 2007 en ging daarmee van de categorie 'gemiddeld' naar de categorie 'boven gemiddeld'. In 2008 steeg de gemeente Amsterdam nog verder in de ranglijst. Dordrecht is het sterkst gedaald in de ranglijst. In 2006 zat zij in de categorie 'hoger dan gemiddeld' en in 2008 zit ze lager dan gemiddeld. Gouda steeg in de ranglijst de afgelopen drie jaar. In 2006 zat haar jeugdwerkloosheidspercentage rond het gemiddelde, in 2007 ging zij naar de categorie 'hoger dan gemiddeld' en in 2008 zit ze weer rond het gemiddelde. Groningen daalde behoorlijk van 2006 naar 2007 (7 plaatsen). Daarmee verschoof ze van bovengemiddeld

naar rond het gemiddelde waar ze in 2008 ook nog staat. Rotterdam laat ten slotte ook een daling in de ranglijst zien. Zij blijft echter in de categorie 'hoger dan gemiddeld' zitten.

7.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is de context geschetst waarbinnen het onderzoek is afgenomen. Er is achtergrondinformatie gegeven over de onderzochte gemeenten. Daarbij is ingegaan op het inwonertal, het aandeel jongeren daarin en de ontwikkeling van het relatieve jeugdwerkloosheidspercentage voor de periode 2006-2008. Daarnaast is in deze paragraaf ingegaan op het beleidsterrein Jeugdwerkloosheid. In 2003 kwamen de ministeries van SZW en OCW met een 'Plan van aanpak jeugdwerkloosheid' vanwege de oplopende jeugdwerkloosheid in die periode. Ze stellen daarbij zowel preventief als curatief beleid op. Tot eind 2004 bleef de jeugdwerkloosheid stijgen en sindsdien is een dalende trend ingezet. Voor de nieuwe kabinetsperiode 2007-2011 kwam er geen nieuw plan van aanpak voor de jeugdwerkloosheid. Er is nog steeds wel aandacht voor de problematiek en er worden nieuwe beleidsmaatregelen ontwikkeld.

De ministeries zijn van mening dat een centrale aanpak met generieke maatregelen geen goede manier is om jeugdwerkloosheid goed op te lossen. Effectieve afspraken en resultaten worden daarom op lokaal niveau afgesproken. Hierdoor kunnen er tussen gemeenten verschillen ontstaan en is er ruimte voor maatwerk. Gemeenten hebben dan ook een belangrijke taak bij de aanpak van de jeugdwerkloosheid. De taken die in dit hoofdstuk besproken werden zijn: (1) registratie van alle schoolverlaters en sluitende aanpak realiseren (RMC-wet), (2) uitvoering WWB en (3) samenbrengen van lokale partijen. Gemeenten zijn erg afhankelijk van ontwikkelingen op Rijksniveau en moeten daar goed op in spelen. Belangrijke recente of toekomstige ontwikkelingen op het gebied van jeugdwerkloosheid zijn de invoering van de Werkleerplicht voor jongeren tot 27 jaar, vernieuwing van de Wajong, voortzetting van het plan 'Aanval op de uitval' en de invoering van de kwalificatieplicht tot 18 jaar.

Hoofdstuk 8: Het ontwikkelen van lerend vermogen door gemeenten

De interviews en de documentenanalyse hebben veel gegevens opgeleverd waarmee de onderzoeksvraag uiteindelijk beantwoord kan worden. Voordat deze vraag beantwoord kan worden zullen de gegevens eerst geanalyseerd dienen te worden. In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van deze analyse en zullen de onderzoeksbevindingen besproken worden. Allereerst zal besproken worden in welke mate de respondenten aangaven dat hun gemeente bezig is met het ontwikkelen van lerend vermogen en welke acties gericht op leren door de gemeente de respondenten in eerste instantie zelf noemden. In de tweede paragraaf worden de redenen besproken die de respondenten aangaven waarom de gemeente haar lerend vermogen ontwikkelt. Vervolgens wordt er besproken in hoeverre de indicatoren van een lerende overheid geformuleerd in hoofdstuk vijf terug te vinden waren bij de onderzochte gemeenten en *hoe* deze bij de gemeenten terug te vinden waren.

Het onderzoek is met name gericht op het beleidsterrein Jeugdwerkloosheid. In de praktijk bleek het niet altijd mogelijk te zijn om enkel te focussen op het beleidsterrein Jeugdwerkloosheid en moest er ook breder gekeken worden. Daar zijn een aantal redenen voor. Allereerst is Jeugdwerkloosheid niet in elke gemeente benoemd als apart thema en heeft het geen eigen beleid. Jeugdwerkloosheid is dan bijvoorbeeld onderdeel van het algemene werkloosheidsbeleid voor alle doelgroepen. Ten tweede houden sommige beleidsmedewerkers zich niet enkel met Jeugdwerkloosheid bezig, maar ook met andere thema's. Daarnaast worden bepaalde acties gericht op leren op het niveau van de dienst, de afdeling of het management genomen en daaronder vallen meerdere thema's dan enkel Jeugdwerkloosheid. Het feit dat het niet altijd lukte om enkel te focussen op het beleidsterrein Jeugdwerkloosheid is voor dit onderzoek geen probleem, omdat voor dit onderzoek met de name de focus ligt op het *leren* door de gemeente en niet zozeer op het beleidsterrein Jeugdwerkloosheid. Jeugdwerkloosheid als beleidsterrein is met name gekozen om het onderzoek af te kunnen bakenen en het in te kaderen. Dit betekent echter niet dat er niet geprobeerd is om toch zoveel mogelijk te focussen op Jeugdwerkloosheid. Het leren op het beleidsterrein Jeugdwerkloosheid zal nog steeds de voornaamste focus hebben.

8.1 Het (bewust) ontwikkelen van lerend vermogen door de gemeente

Tijdens het interview is aan de respondenten de vraag gesteld of de gemeente (bewust) bezig is met het ontwikkelen van lerend vermogen en hoe zij dat invult. Deze vraag was bewust zo breed en algemeen geformuleerd zodat er ruimte was voor een eigen invulling en ze niet al een bepaalde kant opgestuurd werden in hun antwoord. Daardoor kan de eigen visie van de gemeente met betrekking tot wat er gedaan moet worden om het lerend vermogen te ontwikkelen goed naar voren komen. In deze paragraaf zullen de antwoorden op deze vraag besproken worden.

Er kwamen verschillende reacties op de vraag of de gemeente zich (bewust) bezig houdt met het ontwikkelen van haar lerend vermogen. Bij vijf gemeenten werd de vraag min of meer positief beantwoord. Drie van de vijf reacties kwamen neer op het volgende: 'de gemeente is bereid te leren', 'de gemeente is nadrukkelijk bezig het lerend vermogen te ontwikkelen' en 'leren is zowel een doelstelling van de dienst als de gemeente'. Bij de andere twee min of meer positieve reacties werd aangegeven dat de term 'lerende organisatie' wel eens gehanteerd werd binnen hun dienst op managementniveau. Bij één van die gemeenten is het management momenteel bezig om hier verder invulling aan te geven en is er recentelijk een dag voor het management georganiseerd waarbij organisatiedeskundigen zaken bespraken gerelateerd aan het onderwerp 'de lerende organisatie'. Bij de andere gemeente wordt het in het jaarplan van de dienst een enkele keer genoemd in het kader van een tweetal effecten die de dienst wil realiseren namelijk (1) 'het zijn van een professionele, slagvaardige en betrouwbare organisatie' en (2) 'een

organisatie waar mensen graag werken'. Er wordt daarbij aangegeven dat het noodzakelijk is om te blijven kijken naar de kennis, vaardigheden en het gedrag van alle medewerkers om een lerende organisatie te kunnen zijn. Daarnaast wordt aangegeven dat door aandacht te besteden aan zelfreflectie van de medewerkers er invulling wordt gegeven aan de dienst als lerende organisatie.

Daarnaast waren er twee gemeenten waarbij een reactie kwam dat de gemeente niet echt bewust bezig is met leren. Eén reactie was dat de gemeente niet bewust bezig is met leren, maar dat de gemeente onbewust wel in ontwikkeling is. De andere reactie was dat de respondent binnen de dienst de term 'lerend vermogen' nog nooit gehoord had. Van twee andere respondenten kwam geen duidelijk antwoord op de vraag of de gemeente al dan niet bewust bezig is met het vergroten van haar lerend vermogen.

Acties ondernomen om het lerend vermogen te ontwikkelen

De respondenten van al de negen gemeenten konden acties noemen die er binnen de gemeente ondernomen worden om te leren (op het beleidsterrein Jeugdwerkloosheid). De drie kaders 8.1-8.3 vormen samen een overzicht van de genoemde acties en daarin staat ook aangegeven bij hoeveel gemeenten deze actie genoemd werd¹⁸. Dit hoeven echter niet alle acties te zijn die de gemeente onderneemt om te leren, maar slechts die acties die de respondenten noemden bij het stellen van de eerder genoemde vraag. Later in dit hoofdstuk bij de bespreking van de indicatoren komen mogelijk nog meerdere acties naar voren. De respondent koppelde die echter in eerste instantie niet aan het ontwikkelen van lerend vermogen door de gemeente of was vergeten die te noemen. Er is erover gekozen om deze min of meer onvolledige lijst eerst te behandelen, omdat dit inzicht kan bieden in de zaken waarop de gemeenten met name inzetten en die voor de beleidsmedewerkers vermoedelijk het meest zichtbaar zijn. Hierbij zijn de maatregelen onderverdeeld in drie categorieën om het wat overzichtelijker te maken. De categorieën zijn: maatregelen binnen de organisatie, maatregelen gericht op kennis en vaardigheden en maatregelen gericht op de uitvoering.

Kader 8.1: Maatregelen binnen de organisatie

- Er komt een afdeling informatiemanagement (1x)
- Bijeenkomsten om van elkaar te leren en te motiveren (1x)
- Instellen manager die zowel inhoudelijk als procesmatig verantwoordelijkheden heeft (1x)
- Openstaan voor nieuwe ideeën (3x)
- Ruimte krijgen om op ontwikkelingen te kunnen anticiperen (1x)
- Anticiperen op landelijke, regionale en lokale ontwikkelingen (1x)
- Verkokering van diensten/afdelingen/teams tegengaan (3x)

¹⁸ Bij de brede vraag over welke acties zij ondernemen om te leren. Het kan zijn dat meerdere gemeenten deze maatregelen nemen, maar hier niet noemen.

Kader 8.2: Maatregelen gericht op kennis en vaardigheden

- Rekenkameronderzoeken (3x)
- Onderzoeken met aanbevelingen t.a.v. output, outcome en/of efficiency (3x)
- Door de individuele beleidsmedewerker (opleiding, bijlezen etc.) (1x)
- Evalueren (3x)
- Doelgroep in beeld brengen (1x)
- Leren van je klanten; kennis van buiten naar binnen brengen (3x)
- Pilots/ experimenten (3x)
- Lokale situatie in kaart brengen (1x)
- Kijken naar de aanpak van andere steden (2x)
- Nagaan of de meetbare doelstellingen gehaald worden. (1x)
- Onderzoek doen onder instellingen over hoe ze naar de gemeente kijken. (1x)
- Relatiemanagement (1x)

Kader 8.3: Maatregelen gericht op het verbeteren van de uitvoering

- Procesbeschrijvingen maken. Hierdoor komen zaken naar boven die verbeterd kunnen worden en deze worden aangepakt (1x)
- Duo-interviews consultants (zelfreflectie) (1x)
- Nagaan wat er in de uitvoering speelt en die faciliteren./ focussen op de uitvoering (3x)

Het overzicht van de maatregelen geeft aan dat er zowel maatregelen genomen worden om zaken binnen de organisatie zelf te verbeteren of te organiseren die het lerend vermogen verder ontwikkelen en dat er kennis verzameld wordt op basis waarvan er geleerd kan worden. Daarnaast worden er ook maatregelen genoemd die helpen de uitvoering te verbeteren en waarmee de gemeente uiteindelijk haar prestaties kan verbeteren. In deze paragraaf zal er niet verder op de genoemde maatregelen ingegaan worden, omdat (de meeste) in de volgende paragrafen ook ter sprake zullen komen en in de conclusie (hoofdstuk 9) wordt er weer op terug gekeken.

8.2 Waarom gemeenten willen leren

Een relevante vraag voor dit onderzoek is 'waarom is de gemeente bezig met het ontwikkelen van lerend vermogen?'. Deze vraag is dan ook gesteld in de interviews. Alleen bij één interview is de vraag niet ter sprake gekomen en een andere respondent kon de vraag niet beantwoorden. In deze paragraaf zullen de antwoorden op de vraag waarom gemeenten willen leren weergegeven worden.

De respondenten gaven verschillende redenen aan waarom ze willen leren. De gegeven antwoorden zijn:

- Negatieve resultaten (2x)
- Jeugd is de toekomst (1x)
- Verantwoording schuldig aan de Raad (2x)
- Gedreven politieke bestuurder (1x)
- Eigen drive van de medewerker (2x)
- Landelijke, regionale en lokale ontwikkelingen 'dwingen' je om te leren (1x)
- Externe organisatie stuurt op leren aan (1x)
- Het hebben van een grote opdracht (1x)
- Het vinden van effectieve aanpakken (1x)
- De gemeente wil de burger voorop stellen (1x)

Wanneer er naar de antwoorden gekeken wordt dan is te zien dat de redenen om het lerend vermogen te ontwikkelen een verschillende achtergrond hebben. Zo zijn er persoonlijke, politieke, maatschappelijke en prestatiegerichte redenen om te leren. Op basis van de bevindingen is niet een eenduidige hoofdreden te benoemen voor gemeenten om hun lerend vermogen te ontwikkelen, omdat er niet een reden is die beduidend meer voorkomt dan de anderen. Het is enigszins gelijk verdeeld.

8.3 De indicatoren

Tijdens de interviews zijn er vragen gesteld om te achterhalen of de gemeenten de acties ondernemen die bij de acht indicatoren van een lerende overheid zoals geformuleerd in hoofdstuk vijf naar voren komen. Zetten de gemeenten ook op deze zaken in om hun lerend vermogen te ontwikkelen? In deze paragraaf zal besproken worden in hoeverre de indicatoren van een lerende overheid te vinden zijn bij de gemeenten en hoe daar invulling aan gegeven wordt. Dit is naast de interviews ook gebaseerd op een documentenstudie.

8.3.1 Leerdoelen

De eerste indicator die besproken wordt, is het formuleren van leerdoelen. Tijdens de interviews is gevraagd of er bewust nagedacht wordt over hoe het lerend vermogen van de organisatie vergroot gaat worden, of dit geresulteerd heeft in doelstellingen ten aanzien van leren en daarbij een soort van een beleid geformuleerd is met maatregelen hoe ze dit willen realiseren. Leerdoelen zijn doelen waarin aangegeven wordt dat er gestreefd wordt naar een vergroting van het lerend vermogen (ofwel: ze kunnen beter leren).

In geen van de onderzochte gemeenten zijn concrete leerdoelen gevonden in de zin dat er geformuleerd staat 'we willen leren om ...' of dat er in een document aangegeven staat 'we willen ons leervermogen vergroten en daar gaan we de volgende acties voor nemen'. Door de meeste respondenten wordt aangegeven dat er wel acties ondernomen worden om te leren, maar dat het meer indirect gaat en dat het niet concreet benoemt wordt als 'leren'.

Dat blijkt bijvoorbeeld uit de volgende twee uitspraken:

- *“Indirect wordt er wel het één en ander aan gedaan. [...] Er is geen notitie [ten aanzien van leren]”*
- *“Aan de ontwikkelingen¹⁹ [...] ligt geen concreet plan aan ten grondslag. Dat ontstaat denk ik organisch, werkendewijs”*

In sommige gemeenten wordt aangegeven dat de term ‘lerende organisatie’ genoemd wordt op managementniveau. Alleen een concrete invulling van wat hieronder precies verstaan wordt en hoe ze dit precies invullen en willen realiseren, kan vaak niet aangegeven worden. In paragraaf 8.1 is al vermeld wat er wel bekend is.

8.3.2 Leerbelemmeringen

De tweede en derde indicator hebben betrekking op de leerbelemmeringen. De tweede indicator is dat er bekendheid is met de leerbelemmeringen en de derde indicator is dat de leerbelemmeringen aangepakt worden. Er is nagegaan of er onderzoek is gedaan naar de factoren die het leren door de gemeente belemmeren (op het gebied van jeugdwerkloosheid) en of die leerbelemmeringen bekend zijn bij diegene die er iets aan kan of moet doen. Daarnaast is er nagegaan of er maatregelen genomen zijn om de gesignaleerde leerbelemmeringen weg te werken.

Bekendheid met de leerbelemmeringen

Over het algemeen zijn de gemeenten enigszins bekend met de factoren die het leren belemmeren binnen de organisatie. Er wordt echter over het algemeen niet specifiek onderzoek gedaan naar de leerbelemmeringen, maar ze komen wel naar boven via bijvoorbeeld andere onderzoeken (naar de tevredenheid van de medewerkers en de organisatiecultuur), evaluaties, intervisie, gesprekken door de managers/leidinggevenden met de medewerkers, functioneringsgesprekken en/of dat men in de praktijk tegen zaken aanloopt. Op deze manier is er wel bekendheid met factoren die het leren belemmeren, maar ze krijgen niet vaak de titel ‘leerbelemmering’. In het onderstaande zullen nog een aantal andere constatering besproken worden.

De waarde die door de respondenten aan de medewerkerstevredenheidsonderzoeken gehecht werden om leerbelemmeringen te kunnen bepalen, was nogal verschillend. Dit is natuurlijk afhankelijk van de vragen die daarin gesteld werden en hoe deze geïnterpreteerd worden door het management. Het verschil in hoeverre het medewerkerstevredenheidsonderzoek bijdraagt aan de bekendheid met leerbelemmeringen blijkt uit de volgende twee uitspraken:

“We doen periodiek een medewerkerstevredenheidsonderzoek, maar volgens mij komt daar niet zo heel veel uit [qua zaken die met leren te maken hebben]”

“Er is absoluut een medewerkerstevredenheidsonderzoek en daar kan ik me voorstellen dat dit soort vragen²⁰ ook inzaten”

Tijdens enkele interviews kwam naar voren dat de mate waarin er bekendheid is met de leerbelemmeringen sterk afhankelijk is van de manager/leidinggevende die er is. Een manager die niet naar de medewerkers luistert en niet openstaat voor hun wensen en opmerkingen zal minder

¹⁹ Waarmee de gemeente haar lerend vermogen wil vergroten

²⁰ Gerelateerd aan mogelijke leerbelemmeringen

leerbelemmeringen opvangen via de medewerkers dan een manager die dat wel doet. Een voorbeeld van een uitspraak van een respondent waar dit uit blijkt is:

“Er is net een nieuw [afdelingshoofd] en die heeft zogenaamde speeddates opgezet met iedere medewerker. [...] Pas heeft hij een terugkoppeling gegeven van wat de voornaamste knelpunten zijn waarmee men op de werkvloer mee wordt geconfronteerd. [...] Hij is tot nu toe de enige die dit gedaan heeft. [...] Er ontstaat direct meer interactie [tussen management en werkvloer].”

Tijdens de interviews is aan de respondenten gevraagd om specifieke leerbelemmeringen te benoemen. De respondenten noemen verschillende leerbelemmeringen waar ze tegenaan lopen. Voorbeelden hiervan zijn:

- Te weinig aandacht voor persoonlijke ontwikkeling
- Te weinig formatie, middelen en tijd
- Een ‘doenerige cultuur’ waardoor er niet altijd gedegen vooronderzoek is
- De grenzen van de organisatie en zijn opdrachten
- De politiek
- Scheiding tussen beleid en uitvoering

De leerbelemmeringen ‘te weinig formatie, middelen en tijd’ en ‘de politiek’ kwamen het vaakst naar voren. Uitspraken die iets zeggen over de eerste leerbelemmering zijn:

- *“De werkdruk is ontzettend hoog hier. [...] Iets wat je hier wel veel meemaakt is dat je niet goed de gelegenheid krijgt om voor een acht, negen of tien te gaan in bijvoorbeeld een beleidsstuk of een project, maar dat een zes al voldoende is, gewoon omdat het volgende project er al is. En dat is soms een heel onprettig gevoel.”*
- *“[Een gebrek aan] mensen/geld/middelen zijn [redenen waarom] zaken minder diepgaand worden onderzocht.”*

Uitspraken die de leerbelemmering ‘de politiek’ illustreren zijn:

- *“Wat heel belemmerend kan werken [...] is het werken voor de politiek. [...] [Een voorbeeld hiervan] is het reces. Dan moeten stukken die relevant zijn voor onze organisatie, zowel op inhoud als op vorm, die moet je dan al in april zo’n beetje gaan agenderen terwijl we in april nog niet klaar waren met de gedachtevorming daarover.”*
- *“Je weet dat het periodes van vier jaar zijn en dan heb je weer te maken met een andere aanvoerder. Sommige dingen zullen doorgaan en andere dingen zullen niet doorgaan. [...] Je merkt gewoon het laatste jaar [...] dat iedereen alweer bezig is met de verkiezingen”*

Dit tweede punt is duidelijk terug te vinden bij het beleidsterrein Jeugdwerkloosheid. De afgelopen jaren is de jeugdwerkloosheid ontzettend gedaald (zie hoofdstuk 7) waardoor het door de politiek minder als een probleem wordt ervaren en het minder prioriteit krijgt. In een aantal gemeenten heeft dit erin geresulteerd dat er geen specifiek jeugdwerkloosheidsbeleid meer is en/of het minder aandacht krijgt dan voorheen.

Daarnaast werd de (fysieke) scheiding van beleid en uitvoering door enkele respondenten ervaren als een leerbelemmering. Hier wordt over gezegd: *“Het samen niet in één gebouw zitten van beleid en uitvoering werpt drempels op. [...] Weten wat er in de praktijk nou feitelijk met jouw beleid gebeurt [...] is onderbelicht.”* Daarnaast wordt door een andere respondent aangegeven dat deze scheiding een zekere spanning oplevert. De overige drie leerbelemmeringen werden slechts één maal genoemd.

Het aanpakken van de leerbelemmeringen

Nadat de leerbelemmeringen bekend zijn, is het zaak deze leerbelemmeringen aan te pakken en daarmee weg te werken. Aan de respondenten is de vraag voorgelegd of dat gebeurt binnen hun gemeente. Alle respondenten konden één of meerdere acties noemen die ondernomen werden om de geconstateerde leerbelemmeringen weg te werken of aangeven dat er acties ondernomen gaan worden²¹. Het ondernemen van meer acties wil overigens niet (bij voorbaat) zeggen dat een gemeente beter scoort op dit punt. Het aantal acties is namelijk afhankelijk van het aantal leerbelemmeringen en het aantal acties die nodig zijn om de leerbelemmering aan te pakken. Daarnaast speelt de kwaliteit (effectiviteit) van de genomen actie ook een rol. In het onderstaande zullen een aantal acties besproken die ondernomen zijn om de leerbelemmeringen weg te werken en zullen een aantal constatering gedaan worden. Hierbij wordt er niet ingegaan op de vraag of er binnen de gemeente *voldoende* of *de juiste* acties ondernomen zijn. Dit is voor dit onderzoek niet zozeer relevant. Het gaat namelijk meer om de constatering dát ze iets aan die leerbelemmeringen doen dan dat gemeenten als het ware beoordeeld worden.

Uit onderzoeken naar de tevredenheid van de medewerkers volgen meestal actiepuntenlijsten waarin aangegeven staat wat eraan verbeterd gaat worden. Het management neemt volgens de respondenten deze onderzoeken serieus en denkt na over oplossingen voor de zaken die hieruit naar voren komen. Ook na de eerder genoemde speeddates van de manager komt er een actiepuntenlijst en worden de belemmeringen aangepakt. Daarnaast zal de manager de problemen breder wegzetten binnen de organisatie wanneer nodig.

Een andere actie gericht op het aanpakken van leerbelemmeringen is door ze te bespreken in werkoverleggen. Eén van de respondenten zegt hierover: *“[Knelpunten die genoemd worden in onderzoeken] worden teruggelegd in de verschillende overleggen en dan wordt bekeken hoe we dat aan gaan pakken. Ik kijk altijd in welk gremia hoort het thuis en daar waar het opgelost moet worden, moeten we dat doen. Maar de verdere ontwikkelpunten of die buiten het bereik van die groep liggen die neem ik dan weer mee naar een volgende groep.”*

Ook om beleid en uitvoering beter op elkaar aan te laten sluiten en de spanning tussen die twee weg te nemen, worden er acties ondernomen. In één gemeente werd aangegeven dat dit bijvoorbeeld werd gedaan door de beide afdelingshoofden een dag met elkaar mee te laten lopen en door het opzetten van een team waarbij mensen van beleid en uitvoering regelmatig bij elkaar aan tafel zitten om alles wat er speelt met elkaar te bespreken.

Een andere actie om de leerbelemmeringen weg te werken die naar voren kwam tijdens een interview was 'de reorganisatie van de dienst'. Hier werd over gezegd: *“Dat was echt ingegeven door negatieve resultaten van de dienst [...] en de wethouder/politiek had daar geen zin in dat beeld”*. Blijkbaar werd het

²¹ Nogmaals dient opgemerkt te worden dat de belemmeringen waarover we spreken binnen de gemeente meestal niet de titel 'leerbelemmering' krijgen en het meer onbewust betrekking heeft op het ontwikkelen van lerend vermogen.

noodzakelijk geacht om de dienst te reorganiseren om tot goede resultaten te komen en om het lerend vermogen verder te kunnen ontwikkelen.

8.3.3 Kennisstroom

De vierde indicator van een lerende overheid is 'er worden maatregelen genomen om een goede kennisstroom te realiseren'. Een goede kennisstroom bestaat uit de volgende elementen: kennisverwerving, informatieverspreiding, generatie/interpretatie, kennistoepassing en organisatiegeheugen. Tijdens het onderzoek is er nagegaan of er binnen de gemeente voor de verschillende elementen van de kennisstroom maatregelen worden genomen en hoe deze ingevuld worden. Hierbij is het element 'generatie/interpretatie' buiten beschouwing gebleven vanwege zijn abstractheid en moeilijkheid voor de respondent om dit te beantwoorden. Dit kwam bij het proefinterview naar voren. Daarnaast is er nagegaan welke zwakheden er binnen de kennisstroom zijn of waren en wat er gedaan wordt op zwakheden binnen de kennisstroom aan te pakken. Wederom is het hier niet de vraag of er *voldoende* of de *juiste* maatregelen genomen, maar meer *dat* er maatregelen genomen worden.

Uit de interviews en de documentenstudie blijkt dat de kennisstroom een aandachtspunt is voor elke gemeente. In elke gemeente wordt er aan alle elementen van de kennisstroom aandacht besteed en worden er maatregelen genomen om zwakheden binnen de kennisstroom aan te pakken. Dit betekent niet dat de gemeenten nu een perfecte kennisstroom hebben. Respondenten kunnen namelijk nog steeds zwaktepunten of punten van aandacht noemen waar verbetering gewenst is²². Maar er wordt in ieder geval ingezet op de verbetering van de kennisstroom. In het onderstaande zal verder ingegaan worden op welke zwaktepunten de onderzochte gemeenten tegen komen in hun kennisstroom en op de maatregelen die de gemeenten nemen om hun kennisstroom (op die punten) te verbeteren. Deze zullen behandeld worden per element van de kennisstroom (met uitzondering van generatie/ interpretatie).

Kennisverwerving

Tijdens de interviews kwamen een aantal zaken naar voren die verbeterd kunnen worden op het gebied van de kennisverwerving of waar verbetering gewenst is. Deze komen neer op het volgende:

- Er is weinig tijd en ruimte voor de beleidsmedewerker om kennis te verwerven (2x)
- Medewerkers hebben niet genoeg of de juiste kennis en vaardigheden (2x)

Weinig tijd en ruimte om kennis te verwerven komt met name voort uit de hoge werkdruk waardoor de medewerkers geen tijd over hebben om kennis te verwerven. Dit blijkt in de praktijk lastig op te lossen voor het management. De volgende uitspraak illustreert dit: *“Er is op zich wel ruimte om iets van een opleiding of iets dergelijks te doen. [...] Het moet wel een link hebben met wat je doet. Tijd om je in te lezen die valt ook als eerste weer af. [...] Door de drukte is daar geen tijd voor. En dat ervaar ik, maar dat ervaren we allemaal als beleidsmedewerkers. Het is bekend [bij het management], maar er is niet echt een goede oplossing voor”*.

Daarnaast hebben medewerkers niet altijd genoeg of de juiste kennis en vaardigheden. Dit komt voor uit het feit dat ze intern doorgeschoven zijn naar een ander soort functie na een reorganisatie of omdat hun functie een ander soort kennis en vaardigheden vraagt dan voorheen. Een maatregel waarmee dit opgelost wordt, is het laten volgen van opleiding en training.

²² Sprenger et al. geven in dat geval aan dat er niet optimaal geleerd wordt (zie paragraaf 4.2.4)

Kennisverspreiding

Op het gebied van de verspreiding van kennis zijn volgens de respondenten ook een aantal zwakheden te benoemen of zaken waarvan het gewenst is dat zij verbeterd worden. De genoemde zwakheden zijn:

- Er is veel informatie, maar niet op de goede plekken en bij iedereen bekend (1x)
- In notities staan dingen of er worden dingen besloten die de beleidsmedewerker aangaan, maar waar hij niet van af wist (2x)

De respondenten gaven aan de volgende zaken te willen zien:

- Betere samenwerking en communicatie met andere ketenpartners (1x)
- Betere registratie van wie wat doet binnen de organisatie en van waar is iedereen mee bezig (2x)

Het probleem van 'er is veel informatie, maar niet op de goede plekken en bij iedereen bekend' is momenteel een thema waarover nagedacht wordt bij de desbetreffende dienst. De respondent kon echter niet aangeven wat er op dit moment precies aan gedaan werd. Het tweede punt 'in notities staan dingen of er worden dingen besloten die beleidsmedewerkers aangaan, maar waar hij niet van af wist' komt voort uit een gebrek aan communicatie en samenwerking. Hierdoor komen beleidsmedewerkers soms voor de verassing te staan dat er bepaalde zaken geregeld zijn zonder dat zij ervan op de hoogte zijn, maar die hen wel aangaan. De volgende uitspraak illustreert dit: *"Wat wel frustrerend is denk ik voor een aantal mensen op de werkvloer, [...] is als er op andere terreinen besluiten in het college worden genomen waar wij van tevoren niet in kennis zijn gesteld [terwijl het ons wel aangaat]"*. Concrete acties om dit te voorkomen zijn niet bekend. Wat wel bekend is van één respondent is dat de beleidsmedewerkers het probleem hebben aangekaart bij diegene die hier wat aan kan doen.

Het verbeterpunt 'betere samenwerking en communicatie met andere ketenpartners' kwam naar voren na een onderzoek en werd aangepakt door een bureau op te richten die dit moet verbeteren. Daarnaast gaven twee respondenten aan dat een betere registratie van wie wat doet binnen de organisatie en van waar iedereen mee bezig is, gewenst is. Dit moet voorkomen dat medewerkers te lang bezig zijn met het zoeken bij wie ze voor iets moeten wezen. Er zijn echter nog geen concrete stappen bekend bij de respondenten hoe dit aangepakt wordt

Kennistoepassing

Wanneer er kennis is waar medewerkers het idee van hebben dat er iets mee moet gebeuren, omdat het relevante inzichten oplevert voor het project/ beleid dan blijkt het niet altijd mogelijk om iets met die kennis te doen. Uit de interviews komen drie redenen hiervoor naar boven:

- Er ontbreekt de tijd om tijdig in te kunnen spelen op allerlei ontwikkelingen (1x)
- Thema heeft even geen prioriteit bij het management (1x)
- Het past niet binnen het plan van aanpak (1x)

Bij de eerste reden heeft het met name ermee te maken dat de formatie lang van tevoren is vast getimmerd en er weinig flexibiliteit in zit. Zaken moeten al lang van te voren vastgelegd worden: *"Nu zijn we bezig met een plan voor 2009 en ik weet niet eens hoe ik in de tweede helft van 2008 alles moet gaan doen, laat staan dat ik kan aangeven van met welk stuk ik wanneer naar de Raad ga in volgend jaar."* Hierdoor kan er vaak niet tijdig op bepaalde plaatselijk en landelijke ontwikkelingen ingespeeld worden. Als oplossing wordt door de respondent aangedragen: *"Je zou binnen je formatie meer ruimte moeten creëren die je niet benoemd van tevoren. Bijvoorbeeld 200 formatie-uur besteedt je niet van tevoren, die kan je flexibel inzetten als er een ontwikkeling in gang wordt gezet die je van tevoren niet had kunnen voorzien."* Dit gebeurt echter nog niet. De tweede reden geeft aan dat specifieke kennis niet toegepast

wordt, omdat het thema waar het over gaat even geen prioriteit heeft bij het management. Hier wordt over gezegd: *“De druk om het aantal bijstandsgerechtigden naar beneden te brengen, is wel zo hoog dat veel leuke initiatieven op andere terreinen even niet zo in de aandacht staan. We hebben onze energie wel heel hard nodig voor die opdracht en dat betekent dat andere dingen wel eens buiten boord vallen.”* Dit kan onder andere gebeuren op het gebied van jeugdwerkloosheid, omdat de gemeente van mening is dat daar niet meer zo'n grote winst te behalen valt qua daling van het aantal bijstandsgerechtigden. De derde reden geeft aan dat kennis die niet binnen de bestaande aanpak van jeugdwerkloosheid past niet toegepast kan worden. Er wordt gezegd: *“Wij hebben een plan van aanpak geschreven en als het daar binnen past dan is het akkoord”*. Daarbij wordt aangegeven dat compleet andere dingen daar dan niet in passen.

Regelmatig wordt kennistoepassing als lastig ervaren of aangegeven dat je er als beleidsmedewerker niet al te veel persoonlijke invloed op hebt. Zij besluiten het vaak niet alleen of er iets mee gebeurt. De volgende reacties illustreren dit:

- *“Het toepassen is ingewikkeld, omdat je te maken hebt met enerzijds met politiek en anderzijds met formatie binnen gemeente .”*
- *“[Kennistoepassing] lukt niet altijd. Wat we dan meestal doen, is een eigenlijk een memo maken naar aanleiding van bijvoorbeeld een onderzoek en dat sturen we dan naar de directie of manager. Dan geven we aan ‘dit en dit zou kunnen’ en dan is het of hopen dat ze er wat mee doen of proberen erna erover in gesprek te gaan. [...] Dat lukt niet altijd, want uiteindelijk bepalen zij of we er iets mee moeten doen en zij hebben andere prioriteiten dan wij.”*
- *“Als ik daar dingen in lees waarvan ik denk dat is aardig om bij ons eens te doen dan breng ik dat in bij [een bepaald overleg] en dan gaan we daar bespreken of het nou relevant is of niet. [...] Al discussiërend komen we er uit of niet. Gezamenlijk besluiten we daar iets over.”*

Organisatiegeheugen

Tot slot zal ingegaan worden op het organisatiegeheugen. Hier zijn van de verschillende elementen in de meeste gemeenten knelpunten in te vinden. De knelpunten die door de respondenten genoemd werden zijn:

- Kennis gaat verloren door inhuur mensen (1x)
- Er is vrij weinig ruimte voor mensen inwerken (2x)
- Medewerkers gaan weg (3x)
- Documentatie is kwijt of moeilijk te vinden (2x)
- Stukken die mensen schrijven zijn moeilijk te vinden (1x)
- Mensen gaan hetzelfde wiel uit vinden (2x)
- Jeugdwerkloosheid is nu even geen belangrijk thema en daardoor raak je een deel van de kennis en het netwerk dat je had kwijt (1x)

Door de inhuur van mensen raakt opgebouwde kennis verloren. Hier wordt over gezegd: *“Het nadeel van als je mensen inhuurt is dat zij komen met kennis en gaan dan dingen doen (projecten of wat dan ook), ontwikkelen zichzelf daardoor, leren en stappen er vervolgens weer uit en gaan weer andere dingen doen. Omdat dat nou eenmaal werkt zo met externen. Op deze manier investeer je dus niet heel erg in de kennis van je eigen mensen.”* Binnen de gemeente is er het besef dat hier voorzichtig mee omgegaan

moet worden, maar soms kan zij er niet omheen. Er is aandacht om dit probleem aan te pakken door bijvoorbeeld de mensen die ingehuurd zijn wat meer het één en ander op papier te laten zetten zodat de kennis meer binnen de organisatie blijft wanneer de mensen die ingehuurd zijn weer vertrekken. Het probleem van kennisverlies speelt ook bij het vertrek van de eigen medewerkers: *“Op het moment dat ik weg zou gaan dan is er [...] de nieuwe, die komt dan na mij en dan heb ik niet de gelegenheid om mijn kennis en mijn manier van werken over te dragen. Dus die moet het dan zelf gaan oppakken.”* Hiermee gaat er kennis verloren en moet als het ware ‘het wiel opnieuw uitgevonden gaan worden’. Dit brengt het knelpunt ‘mensen gaan hetzelfde wiel uitvinden’ naar voren. Omdat medewerkers niet weten dat een collega met hetzelfde bezig is of omdat het onbekend is dat mensen bepaalde dingen al eerder bedacht hebben of die kennis niet opgeslagen is, bestaat er de kans dat het dat medewerkers dingen gaan bedenken waar als eerder over nagedacht is. Om dit te voorkomen wordt er bijvoorbeeld aangestuurd op onderlinge communicatie en het opzoeken van je collega's. En daarnaast *“je invloedssfeer gebruiken om voorafgaand eerst even te polsen [...] wat er allemaal gedaan is”*.

Daarnaast hebben enkele gemeenten problemen met het vinden van documentatie of bepaalde stukken die medewerkers schrijven. Hier wordt binnen de gemeenten waar dit probleem speelt wel aan gewerkt door bijvoorbeeld een digitaal beleidsproces te implementeren of door de komst van een kenniscentrum. Een laatste knelpunt komt voort uit het feit dat jeugdwerkloosheid in deze collegeperiode geen belangrijk thema is met een eigen beleid en eigen overleggen. Dit zorgt ervoor dat een deel van de opgebouwde kennis verloren gaat, maar daarnaast ook een deel van het opgebouwde netwerk. Hier wordt over gezegd: *“We weten dat jeugdwerkloosheid een cyclisch gegeven is. Dus vanaf volgend jaar alweer moeten we weer aan de bak en hebben we dan nog voldoende of beginnen we dan toch een beetje opnieuw.”*

8.3.4 Leercondities

De vijfde indicator is ‘er zijn maatregelen genomen om de leercondities te verbeteren’. Om na te gaan of dit gebeurt bij gemeenten is er tijdens de interviews gevraagd of er omstandigheden zijn binnen de organisatie die het leren door de medewerkers tegenwerken (zie ook paragraaf 8.3.2), of er maatregelen genomen worden om dit te verbeteren (zie ook paragraaf 8.3.2) en of er een goed leerklimaat is. Op het leerklimaat werd verder ingegaan daar na te gaan of er (1) openlijk werd omgegaan met verschillen, (2) medewerkers invloed uit kunnen oefenen op elkaar, op hun werk en/of de werkprocessen en (3) er binnen de gemeente opengestaan wordt voor nieuwe ideeën en experimenten. Dit zijn drie van de vier condities die volgens Sprenger (2000, p. 43-54) samen een gunstig leerklimaat vormen (zie paragraaf 4.2.2.). Er is voor gekozen om naar één van de condities (‘identificatie van de medewerkers met de organisatie’) niet te vragen, omdat tijdens het proefinterview bleek dat de respondent moeite had met vraag en het veel uitleg van de interviewer kostte. Hiermee zou deze vraag veel tijd gaan kosten terwijl het belang niet zo groot is. Dit was reden om niet op dit onderwerp in te gaan. In het onderstaande zullen de onderzoeksresultaten met betrekking tot de leercondities besproken worden.

De meeste respondenten gaven aan dat er sprake is van een gunstig leerklimaat en de condities voor een goed leerklimaat zijn ook in de meeste gevallen aanwezig (zie tabel 8.1).

Tabel 8.1: Leerklimaat van de gemeenten									
	Gemeente								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Medewerkers worden gestimuleerd om te leren en er is tijd en ruimte voor.	+/-	+	+/-	+	+	+	+	-	+
Openlijke omgang met verschillen	+	?	+	+	+/-	+	+	+/-	+
Invloed medewerkers	+/-	?	+	+	+	+	+	+	+
Open staan voor ideeën en experimenten	+/-	+	-	+	+	+	+	+/-	+
+ = ja, +/- = enigszins, - = nee									

Door de meeste gemeenten worden er maatregelen genomen die bijdragen aan een goed leerklimaat. Maatregelen die genoemd worden die hieraan bijdragen zijn met name:

- Verschillen bespreekbaar maken door dingen te benoemen en mensen om de tafel te zetten (1x)
- Opleidingsplan (3x)
- Manager geeft aan bij het bestuur wanneer de ambities te groot worden (2x)
- Functionerings- en beoordelingsgesprekken (1x)
- Leidinggevende staat open voor de medewerker en helpt hem wanneer nodig (2x)
- Brainstormmomenten (1x)
- Veel met elkaar delen en intensief samenwerken (1x)
- Medewerkertevredenheidsonderzoeken (2x)

Deze maatregelen zullen nog wat toegelicht worden. Eén van de respondenten gaf aan dat voorheen verschillen als het ware 'uitgevochten' werden, maar dat verschillen nu besproken worden met elkaar. In de loop der tijd is dit ontwikkeld en gestimuleerd door "*dingen te benoemen, mensen om de tafel te zetten en te kijken welke afspraken je dan kan maken. Met name om even te benoemen welke punten er liggen en elkaar even de ruimte te geven om die toe te lichten*". Een andere maatregel die genomen wordt en die bijdraagt aan een goed leerklimaat is het houden van brainstormmomenten waarin gevraagd wordt naar ideeën van medewerkers en mensen gestimuleerd worden om mee te denken. Daarbij werd er aangegeven dat het binnen de dienst ook belangrijk is dat er nieuwe ideeën zijn. Daarnaast wordt een goed leerklimaat ontwikkelt door het leren te stimuleren door veel met elkaar te delen en intensief samen te werken. Hierdoor weten de medewerkers goed van elkaar welke kennis elke medewerker bezit en waar ieders expertise ligt.

Leidinggevendens spelen een belangrijke rol bij het realiseren van een goed leerklimaat en kunnen er op verschillende manieren aan bijdragen. Respondenten geven bijvoorbeeld aan dat een leidinggevende kan bijdragen aan een beter leerklimaat door open te staan voor opmerkingen en problemen van de beleidsmedewerkers en de medewerker te helpen wanneer nodig. Daarnaast kan de leidinggevende ook signalen doorgeven van de beleidsmedewerkers naar het bestuur. Medewerkers vinden het frustrerend wanneer de ambities van het bestuur groter zijn dan ze waar kunnen maken. Om dit aan te pakken, geeft de manager dit probleem aan bij het bestuur. Er wordt dan aangegeven dat ze of meer mensen willen hebben of dat er een aantal ambities geschrapt moeten worden.

Bij verschillende maatregelen die bijdragen aan een beter leerklimaat wordt de individuele medewerker geraadpleegd en/of staat de individuele ontwikkeling van de medewerker centraal. Eén maatregel is het afnemen van medewerkertevredenheidsonderzoeken waarbij gevraagd wordt naar de tevredenheid van de medewerkers. Daar kunnen ook vragen in zitten die betrekking hebben op het leerklimaat. Slechte punten met betrekking tot het leerklimaat worden dan door de directie opgepakt en verbeterd. Daarnaast worden er maatregelen genomen om de persoonlijke ontwikkeling van de medewerker te stimuleren. Die gebeurd door het opstellen van een opleidingsplan en door het houden van functionerings- en beoordelingsgesprekken.

Verschillende respondenten gaven aan dat bij het nemen van maatregelen om een goed leerklimaat te realiseren veel afhangt van de medewerker. Zij moeten vaak het initiatief nemen om verbetering van het leerklimaat in gang te zetten (door problemen aan te kaarten). Dit blijkt bijvoorbeeld uit de volgende uitspraken:

- *“Onderling bespreken we [verschillen] wel weer, maar niet heel formeel. Van de persoon is afhankelijk [of je bepaalde zaken uitspreekt]”*
- *“Mijn gevoel zegt een beetje dat het van medewerkers afhankelijk is. Dat als je er zelf ook een beetje achterheen zit en je aangeeft dat leuk te vinden dan is daar ook ruimte voor”*

Over het algemeen lijkt het er niet op dat er binnen de gemeenten specifiek ingezet wordt op het realiseren van een goed leerklimaat. Er zijn wel maatregelen die dit verbeteren, maar die gebeuren meer indirect. Eén respondent geeft dit heel duidelijk aan door te zeggen: *“Specifiek is het niet ergens geformuleerd dat wij bezig zijn met [het verbeteren van het leerklimaat]”*. Daarnaast is er niemand die expliciet aangeeft dat het een specifiek aandachtspunt is. Voor één van de gemeenten is bekend dat er in het jaarplan van de dienst wel het gewenste effect geformuleerd staat dat zij een organisatie wil zijn waar mensen graag werken. Daarbij werd aangegeven dat het erom gaat dat *“mensen in een omgeving werken waar ze zich goed voelen en zich optimaal kunnen richten op de bijdrage die ze kunnen leveren aan de doelen van de dienst, terwijl ze tegelijkertijd werken aan hun eigen ontwikkeling.”*

8.3.5 De goede dingen doen

De zesde indicator is ‘er worden passende acties ondernomen om zichzelf te corrigeren wanneer zij zich niet met de goede dingen bezig houdt’. Tijdens de interviews werd er ingegaan op de vraag of er binnen de gemeente aandacht is voor de vraag of ze met de goede dingen bezig zijn. En als dat het geval was, wat er gedaan werd met het antwoord op die vraag. Uit de interviews en documentenstudie blijkt dat dit binnen elke gemeente wel een vraag is die speelt en dat er acties ondernomen worden om ervoor te zorgen dat ze zich met de goede dingen bezig houden. In het onderstaande wordt besproken hoe er binnen de gemeente nagegaan wordt of ze met de goede dingen bezig zijn en wat er met die informatie gedaan wordt.

Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de politiek. In de meeste gemeenten wordt aangegeven dat de Raad en/of de wethouders een rol spelen bij de vraag of ze met de goede dingen bezig zijn. Vanuit de Raad en het college kunnen zaken naar voren waarvan zij vinden dat de beleidsmedewerkers daar mee aan de slag moeten en zich mee bezig moeten houden. Dit wordt dan wel overgenomen. Hierbij wordt wel regelmatig aangegeven dat de beleidsmedewerkers wel kritisch kijken naar hetgeen aangedragen wordt en dit overnemen niet klakkeloos gebeurd. Ze geven het wel aan als ze bepaalde zaken niet relevant vinden.

Naast de Raad en het College kijken er ook nog andere partijen naar de zaken waar de gemeente zich mee bezig houdt en of dit de goede zaken zijn. De volgende partijen worden door verschillende respondenten aangegeven: de gemeentelijke Rekenkamer, de Ombudsman, gemeentelijk onderzoeksbureau en/of de Bestuursdienst. De zaken die deze partijen aangeven worden heel serieus genomen en worden opgepakt binnen de gemeente. Daarnaast wordt ook de Jongerenraad genoemd. Deze is betrokken bij het beleid ten aanzien van jeugdwerkloosheid. Wanneer de Jongerenraad zaken aangeven die volgens hen van belang zijn om op in te zetten dan waar daar op bijgestuurd.

Maar de beleidsafdelingen gaan volgens een aantal respondenten ook zelf na of ze met de goede zaken bezig zijn. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan door monitoring, het kijken en luisteren naar de uitvoering en het evalueren van de doelen. Op deze manier kijken ze of er op de goede dingen is ingezet en komen er mogelijk signalen naar voren van zaken waar anders of nog meer op ingezet dient te worden. Dit gebeurt regelmatig en de signalen worden ook opgepakt en meegenomen.

8.3.6 Doeltreffendheid

De zevende indicator waar naar gekeken is, is 'er worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid doeltreffender te maken'. Om te achterhalen of dit bij een gemeente gebeurt op het beleidsterrein Jeugdwerkloosheid is er nagegaan of er onderzoek is gedaan naar de doeltreffendheid van het beleid en is er nagegaan of de mogelijkheden om het beleid doeltreffender te maken worden benut. In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen en constatering besproken.

Alle respondenten geven aan dat er veel aandacht besteed wordt aan het bepalen van de doeltreffendheid van het beleid. Om de doeltreffendheid te bepalen, wordt er gebruik gemaakt van evaluaties, monitoring, gesprekken met de uitvoering, diverse onderzoeken en/of rekenkamerrapporten. Hierbij is met name oog voor de output, maar ook regelmatig voor de outcome. Er wordt wel regelmatig aangegeven dat het erg lastig is om de outcome te bepalen, maar het wordt over het algemeen wel geprobeerd.

Binnen alle gemeenten worden er maatregelen genomen om de doeltreffendheid te vergroten. De belangrijkste maatregelen die genoemd worden zijn:

- Doelgroeponderzoek
- Onderzoek doen naar relevante ontwikkelingen
- Onderzoeksresultaten en aanbevelingen meenemen en overnemen.
- Deskundigen en professionals raadplegen
- Samenwerken met partners

Om de doeltreffendheid te vergroten worden er verschillende onderzoeken gedaan. Eén soort onderzoek is onderzoek naar de doelgroep. Op deze manier willen ze meer informatie verzamelen over de kenmerken van de doelgroep en wat er leeft onder jongeren. Dit gebeurt op verschillende manieren. Voorbeelden hiervan zijn het uitvoeren van een bestandsanalyse van jongeren in de WWB, raadplegen van de jeugdraad en jongerenonderzoek. Door de informatie die voortkomt uit deze onderzoeken kan er beter ingespeeld worden op de doelgroep en is er beter inzicht in welke maatregelen wel en niet werken of zullen werken. Een ander soort onderzoek is onderzoek naar relevante ontwikkelingen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om onderzoek naar (toekomstige) lokale/regionale arbeidsmarktontwikkelingen. Dit geeft informatie over hoe de arbeidsmarkt zich zal ontwikkelen en waar op ingezet dient te worden.

Respondenten geven aan dat de onderzoeksresultaten en aanbevelingen meegenomen worden en/of overgenomen. Dit geldt voor de resultaten van de onderzoeken naar de doelgroep en naar relevante ontwikkelingen, maar ook voor de zaken die naar voren komen uit de evaluaties, monitoring, gesprekken met de uitvoering, diverse onderzoeken en/of rekenkamerrapporten die inzicht geven in de doeltreffendheid van het beleid. Evaluaties van het jongerenloket en het achterliggende beleid bijvoorbeeld geven inzicht in wat er wel en niet goed werkt en leveren verbeterpunten op. Door deze verbeterpunten op te volgen kan de doeltreffendheid vergroot worden. In het kader staat een voorbeeld waarin duidelijk naar voren komt dat aanbevelingen overgenomen worden.

Uit het Jongerenonderzoek van het Sociaal Geografisch Bureau (2006, p. 13) kwam naar voren dat de communicatie rondom Route 23 niet optimaal is. Er werd aanbevolen om: *“de procedure nog eens onder de loep te nemen en te bekijken of men hierin een extra slag kan maken om jongeren die – ongewild – niet instromen toch binnenboord te halen.”* De gemeente heeft dit opgepakt. In het jaarverslag 2007 van Route 23 stond namelijk vermeld: *“Naar aanleiding van het Jongerenonderzoek van het Sociaal Geografisch Bureau werkt Route 23 aan vergroting van haar naams- en inhoudelijke bekendheid bij jongeren. Onder andere door het verspreiden van een folder over Route 23.”*

In plaats van achteraf of tijdens een project te zoeken naar verbeterpunten om de doeltreffendheid te vergroten, kan er ook vooraf informatie verzameld worden om de doeltreffendheid van beleid te vergroten. Het eerder genoemde doelgroeponderzoek kan daarbij al helpen om te bepalen welke dingen wel maatregelen wel en niet zullen werken. Een andere manier waarop dat kan is door het raadplegen van professionals en deskundigen. Hierbij kan het zowel gaan om wetenschappers of mensen uit het veld. Zij kunnen oplossingsrichtingen aandragen en informatie geven over wat wel en niet werkt. In een enkele gemeente werd dit ook aangegeven.

Tot slot geven respondenten aan de doeltreffendheid te willen verbeteren door samen te werken met andere partijen. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om de samenwerking met andere diensten, maar ook met het onderwijs en de werkgevers. Dit laatste wordt gedaan om enerzijds draagvlak te creëren voor het beleid en anderzijds om kennis te vergaren en uit te wisselen. Dit krijgt bijvoorbeeld vorm in een onderwijsplatform en/of een werkgeversplatform. De volgende uitspraak van één van de respondenten illustreert dit: *“alle onderwijsinstellingen [uit de gemeente] zitten [in het onderwijsplatform] bij elkaar. We laten ze meedenken over problemen waar wij niet alleen tegenaan lopen, maar waar ook scholen tegenaan lopen. [...] Op een bepaald thema komen ze bij elkaar en leren ze van elkaar.”*

8.3.7 Doelmatigheid

Tot slot zal besproken worden of gemeenten acties ondernemen om (indien mogelijk) het beleid doelmatiger te maken. Dit heeft betrekking op de achtste indicator. Om dit te kunnen bepalen, is er nagegaan of er onderzoek wordt gedaan naar de doelmatigheid en of mogelijkheden om het beleid doelmatiger te maken benut zijn.

Over het algemeen kan gezegd worden dat de doelmatigheid minder aandacht lijkt te krijgen dan de doeltreffendheid en bij enkele gemeenten krijgt de doelmatigheid zelfs weinig aandacht. Eén van de respondenten zegt hierover: *“Het is belangrijker dat het effect heeft dan dat het op de goedkoopst mogelijke manier gebeurt”*. Uit het onderzoek blijkt dat wanneer er stil gestaan wordt bij de doelmatigheid dan wordt ook niet zozeer de beleidsontwikkeling tegen het licht gehouden, maar met name de beleidsuitvoering.

Mogelijkheden om de doelmatigheid te vergroten komen voornamelijk voort uit:

- Rekenkameronderzoeken
- Onderzoeken naar het werkproces bij de Sociale Dienst of het jongerenloket gericht op mogelijkheden om het efficiënter in te richten
- Ideeën van de beleidsmedewerkers zelf
- Kosten-baten analyses
- Het letten op de prijs-kwaliteit verhouding bij de inkoop van reïntegratietrajecten
- Benchmarks

De respondenten geven over het algemeen wel aan dat mogelijkheden om de doelmatigheid te verbeteren die naar voren komen wel opgepakt worden.

Opgemerkt kan worden dat het doel om uitkeringsgerechtigde jongeren naar werk te willen begeleiden, op zichzelf al een kostenbesparing voor de gemeente meebrengt wanneer zij gerealiseerd wordt. Voor elke uitkeringsgerechtigde jongere die gaat werken, hoeft de gemeente namelijk geen uitkering meer te betalen en daarmee bespaart zij weer geld. Eén van de respondenten gaf dit ook aan: “[...] *Dat was van tevoren ook wel begroot. Als we zorgen dat elke uitkeringsgerechtigde jongere aan het werk komt dan weet je dat je een besparing oploopt en dan weet je dat geld ook voor andere dingen kan in zetten*”.

8.4 Conclusie

Uit het onderzoek komt naar voren dat alle gemeenten acties ondernemen om haar lerend vermogen te ontwikkelen. De vraag of de gemeente *bewust* bezig is met het ontwikkelen van haar lerend vermogen wordt wisselend beantwoord. Een rode draad was wel dat alle gemeenten bereid zijn om te leren. Er zijn binnen gemeenten verschillende redenen om te leren: persoonlijke, politieke, maatschappelijke en prestatiegerichte redenen. Het is niet mogelijk hiervan één aan te wijzen als hoofdreden.

Van de acht benoemde indicatoren voor een lerende overheid zijn er zeven teruggevonden bij alle of een aantal gemeenten tijdens het onderzoek. Alleen de eerste indicator ‘er zijn leerdoelen geformuleerd’ werd bij geen enkele gemeente gevonden. In het onderstaande wordt per indicator kort aangegeven wat de belangrijkste conclusies zijn.

Indicator één: Er zijn leerdoelen geformuleerd

Geen van de gemeenten heeft specifieke leerdoelen geformuleerd of een concreet plan opgesteld om haar lerend vermogen te vergroten. Er worden acties genomen die bijdragen aan het leervermogen, maar dat gebeurt meer indirect zonder dat er een plan gericht op leren aan ten grondslag ligt.

Indicator twee: Er is bekendheid met de eigen leerbelemmeringen

Gemeenten zijn enigszins bekend met de factoren die het leren belemmeren. Over het algemeen wordt er echter geen specifiek onderzoek gedaan naar leerbelemmeringen, maar komen ze op andere manieren naar boven. Daarnaast worden ze ook niet vaak specifiek bestempeld als ‘leerbelemmeringen’.

Indicator drie: De leerbelemmeringen worden aangepakt

Binnen alle gemeenten worden er één of meerdere maatregelen genomen om leerbelemmeringen aan te pakken.

Indicator vier: Er worden maatregelen genomen om een goede kennisstroom te realiseren

Uit het onderzoek komt naar voren dat de kennisstroom voor elke gemeente een aandachtspunt is. Alle elementen van de kennisstroom krijgen aandacht en er worden maatregelen genomen om zwaktepunten binnen de kennisstroom aan te pakken. Van de verschillende elementen van de kennisstroom worden er door de meeste gemeenten knelpunten in het organisatiegeheugen genoemd.

Indicator vijf: Er zijn maatregelen genomen om de leercondities te verbeteren

De meeste gemeenten hebben een gunstig leerklimaat en de condities voor een goed leerklimaat zijn ook (min of meer) in de meeste gemeenten aanwezig. Daarnaast nemen de meeste gemeenten maatregelen die bijdragen aan een goed leerklimaat. Het lijkt erop dat de meeste gemeenten niet *specifiek* inzetten op het realiseren van een goed leerklimaat. Er zijn maatregelen die het leerklimaat verbeteren, maar er is niet specifiek geformuleerd dat ze bezig zijn met verbeteren van het leerklimaat.

Indicator zes: Er worden passende acties ondernomen om zichzelf te corrigeren wanneer zij zich niet met de goede dingen bezig houdt

Binnen iedere gemeente speelt de vraag of ze zich met de goede dingen bezig houden. Er worden acties ondernomen wanneer de gemeente zich niet met de goede dingen bezig houdt.

Indicator zeven: Er worden acties ondernomen om het beleid doeltreffender te maken

In alle gemeenten wordt er veel aandacht besteed aan het bepalen van de doeltreffendheid van het beleid. Hierbij is met name oog voor de output, maar ook wel voor de outcome. Er worden binnen alle gemeenten maatregelen genomen om de doeltreffendheid te vergroten.

Indicator acht: Er worden acties ondernomen om het beleid doelmatiger te maken

De doelmatigheid krijgt binnen gemeenten over het algemeen minder aandacht dan de doeltreffendheid. Hierbij is met name oog voor de uitvoering van het beleid en niet voor de beleidsontwikkeling. Over het algemeen worden er mogelijkheden om de doelmatigheid te verbeteren die bekend zijn wel opgepakt.

Hoofdstuk 9: Verklaringen voor verschillende aanpakken van leren en het effect van leren op de (aanpak van) jeugdwerkloosheid

In het vorige hoofdstuk is besproken in welke mate gemeenten (bewust) bezig zijn met het ontwikkelen van lerend vermogen, waarom zij dit doen en hoe zij hier invulling aan geven. Daarbij is ook nagegaan of de indicatoren van een lerende overheid zoals geformuleerd in hoofdstuk vijf bij de onderzochte gemeenten terug te vinden zijn. Er was echter niet veel (inhoudelijke) aandacht voor het beleidsterrein jeugdwerkloosheid en verklaringen voor de verschillen in leren tussen de gemeenten. In dit hoofdstuk wordt hier meer aandacht aan besteed. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de redenen waarom er verschillen ontstaan tussen gemeenten in de maatregelen die ze nemen om hun lerend vermogen te ontwikkelen. Het effect van het ontwikkelen van lerend vermogen door gemeenten op de jeugdwerkloosheid wordt besproken in de tweede paragraaf. In die paragraaf worden ook verklaringen voor de relatieve verschillen tussen gemeenten in de ontwikkeling van het jeugdwerkloosheidspercentage besproken. Tot slot wordt in de laatste paragraaf een case besproken. Er wordt besproken welke rol leren heeft gespeeld bij de oprichting en ontwikkeling van het jongerenloket door gemeenten.

9.1 Verklaringen voor verschillen tussen gemeenten in genomen maatregelen om te leren

Uit het onderzoek komt naar voren dat er variatie is in de specifieke maatregelen die gemeenten nemen om hun lerend vermogen te ontwikkelen. Er dient echter wel opgemerkt te worden dat ze op hoofdlijnen wel min of meer hetzelfde doen. Vrijwel alle indicatoren van een lerende overheid zijn (enigszins) terug te vinden zijn bij alle gemeenten en één indicator helemaal niet. De variatie tussen de maatregelen zit met name in de manier waarop ze vervolgens invulling geven aan de indicatoren en de specifieke maatregelen die ze hierbij nemen. Maar waar komt deze variatie vandaan? Welke redenen zijn hiervoor te benoemen? In het onderzoek is er informatie naar voren gekomen die mogelijke verklaringen voor de verschillen in aanpak van de gemeenten biedt.

Verschillen in aanpak kunnen allereerst voortkomen uit het verschil in managers en/of leidinggevendenden. Zij maken bijvoorbeeld het verschil door al dan niet te luisteren naar en open te staan voor de medewerkers waardoor meer of minder bekendheid is met de leerbelemmeringen. Daarnaast bepalen managers en/of leidinggevendenden door hun hiërarchische positie vaak de maatregelen die genomen worden en in welke mate er ingezet wordt op leren. Managers en/of leidinggevendenden spelen bijvoorbeeld een belangrijke rol bij het al dan niet realiseren van een goed leerklimaat en kunnen op verschillende manieren hieraan bijdragen. Ten tweede zijn de beleidsmedewerkers zelf van invloed op de variatie in aanpak. Zij moeten vaak zelf initiatief nemen om verbeteringen qua leren in gang te zetten en hebben een signalerende functie. Hiermee is het afhankelijk van de medewerkers waar precies op ingezet wordt om het lerend vermogen te ontwikkelen. Ten derde komen verschillen in aanpak voort uit de lokale situatie van een gemeente. Welke en hoeveel maatregelen er genomen worden om het lerend vermogen te ontwikkelen is afhankelijk van de eisen die de omgeving stelt aan de gemeente qua leren. Daarbij is ook de beginsituatie van de gemeenten qua leren van belang. Als de zaken die leren bevorderen al goed geregeld zijn binnen de gemeenten hoeven er minder aanvullende maatregelen genomen te worden dan wanneer dit niet het geval is. Ten vierde speelt ook de gemeentepolitiek een rol in de variatie in aanpak door gemeenten om hun lerend vermogen te ontwikkelen. Door bijvoorbeeld al dan niet prioriteit te leggen bij het beleidsterrein jeugdwerkloosheid kan ook de aanpak van leren op dit beleidsterrein beïnvloed worden. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat er in de ene gemeente meer geëxperimenteerd mag worden op dit beleidsterrein dan in de andere gemeente. Tot slot speelt ook de organisatiecultuur een rol bij de aanpak die gemeenten kiezen qua leren. Een 'ondernemende cultuur' waarbij graag zaken in de praktijk

uitgeprobeerd worden, leidt tot een andere aanpak dan een meer 'onderzoekende cultuur' waarbij er een voorkeur is voor meer vooronderzoek voordat iets ondernomen wordt.

In hoofdstuk zes is aangegeven dat bij de selectie van gemeenten gekozen is voor een beredeneerde steekproef met een maximum aan variatie. Er is gekeken naar de hoogte van het jeugdwerkloosheidspercentage. Het idee hierachter was dat waar een hoog jeugdwerkloosheidspercentage is er mogelijk meer geleerd wordt binnen het beleidsterrein jeugdwerkloosheid dan waar het jeugdwerkloosheidspercentage lager is. De vraag is of dit in de praktijk zo bleek te zijn. Op basis van dit onderzoek kan hier helaas geen adequaat antwoord op gegeven worden, omdat er met name gekeken is *of* bepaalde manieren van leren voorkomen en niet naar *hoe vaak*. Hiermee kan de vraag of een gemeente meer of minder leert moeilijk beantwoord worden. Wel zijn er indicaties dat een hoger jeugdwerkloosheidspercentage niet per se zorgt voor meer leren door de gemeenten op het beleidsterrein jeugdwerkloosheid. Zo komt het voor dat in gemeenten met een hoger jeugdwerkloosheidspercentage jeugdwerkloosheid geen eigen beleidsprogramma heeft terwijl dit in sommige gemeenten met een lager jeugdwerkloosheidspercentage wel het geval is. Het hebben van een eigen beleidsprogramma kan een positief effect hebben op leren, omdat alle kennis en activiteiten binnen één programma terug te vinden zijn en jeugdwerkloosheid specifiek als item aandacht krijgt. Dit verhoogt het inzicht in zaken waarop ingezet moet worden om beter te kunnen leren. Om hier met meer zekerheid iets over te kunnen zeggen, is meer onderzoek vereist.

9.2 Het effect van leren door gemeenten op de jeugdwerkloosheid

Gemeenten ontwikkelen hun lerend vermogen niet om het leren zelf, maar om uiteindelijk haar prestaties te kunnen verbeteren. Op het beleidsterrein jeugdwerkloosheid gaat het daarbij met name om een daling van het aantal jeugdwerklozen. Heeft het ontwikkelen van lerend vermogen uiteindelijk ook geleid tot een daling van het aantal jeugdwerklozen? Deze vraag wordt in deze paragraaf besproken. Daarnaast wordt er ingegaan op de verklaring voor de relatieve verschillen in de ontwikkeling van het jeugdwerkloosheidspercentage.

Effect van het leren door gemeenten op de jeugdwerkloosheid

In paragraaf 7.2 was aangegeven dat vanaf eind 2004 het landelijke jeugdwerkloosheidspercentage flink gedaald is. Ook binnen de onderzochte gemeenten is er sprake van een (sterke) daling van het jeugdwerkloosheidspercentage. Het dalen van het jeugdwerkloosheidspercentage binnen gemeenten kan verschillende oorzaken hebben. Een belangrijke oorzaak is de verbetering van de economische conjunctuur. Hierdoor komt er weer meer vraag naar arbeidskrachten. Op basis van dit onderzoek kan niet nagegaan worden in welke mate 'leren' precies heeft bijgedragen aan de daling van de jeugdwerkloosheid en wat toe te schrijven is aan de verbeterde economische conjunctuur. Maar er kan wel gezegd worden dat het 'het ontwikkelen van lerend vermogen' vermoedelijk wel heeft bijgedragen aan de daling van de jeugdwerkloosheid. 'Het ontwikkelen van lerend vermogen' kan bijdragen aan een daling van de jeugdwerkloosheid. Voorbeelden hiervan zijn:

- Door diverse onderzoeken is er beter inzicht gekregen in bijvoorbeeld de jongeren en de relevante ontwikkelingen waardoor de gemeenten effectievere maatregelen kan nemen.
- Gemeenten kunnen bestaande maatregelen en beleid effectiever maken naar aanleiding van evaluaties.
- Het vergaren van kennis en het uitwisselen van kennis met andere partijen zorgt ervoor dat mogelijke nieuwe effectieve oplossingsrichtingen naar voren komen en toegepast worden.

Tijdens de interviews werden er door de respondenten verschillende inzichten genoemd die zij verkregen hadden tijdens het leerproces. Op basis van deze inzichten konden zij hun beleid verbeteren en daarmee de jeugdwerkloosheid verder terugdringen. Een aantal belangrijke inzichten die tijdens het onderzoek naar voren kwamen zijn:

- Het belang van ketensamenwerking.
- De werkloze jongeren die er momenteel over zijn, hebben veelal een grote afstand tot de arbeidsmarkt.
- Het is nodig om te zorgen voor een match tussen het klantbestand van de WWB en de beschikbare banen

Het blijft een lastige vraag om na te gaan in hoeverre een daling van de jeugdwerkloosheid toe te wijzen is aan acties genomen door de gemeente (met betrekking tot leren). Om hier een adequaat antwoord op te kunnen geven is meer onderzoek vereist.

Verklaring voor relatieve verschillen in ontwikkeling jeugdwerkloosheidspercentage

In tabel 7.4 zijn de verschuivingen te zien in de posities van gemeenten in de ranglijst Jeugdwerkloosheid. Hieruit kan afgeleid worden in welke gemeenten de jeugdwerkloosheid relatief sterker daalt dan in de andere gemeenten. Een interessante vraag daarbij is of het feit dat een gemeente het relatief beter doet, verklaart kan worden uit het feit dat zij beter of meer leert. Zijn er bepaalde aanpakken van leren die beter werken om de jeugdwerkloosheid te laten dalen dan anderen? Deze vragen zijn op basis van dit onderzoek niet adequaat te beantwoorden, omdat er met name gekeken is naar *wat* gemeenten doen om hun lerend vermogen te ontwikkelen en daarbij niet gekeken is naar *hoe vaak* of *hoe veel*. Daarnaast zijn er nog andere factoren die een rol spelen zoals bijvoorbeeld de lokale situatie en de economische conjunctuur. Wat bij de ene gemeente werkt, hoeft niet bij de andere gemeente te werken. Daarbij komt dat de ene gemeente een kansrijkere omgeving biedt dan de andere door een grotere regionale beschikbaarheid van banen voor jongeren. Deze gemeenten hebben het als het ware makkelijker om de jeugdwerkloosheid te laten dalen dan andere gemeenten. Dit maakt duidelijk dat het moeilijk is om adequate uitspraken te doen over welke mate verschillen in leren van invloed zijn op de relatieve ontwikkeling van het jeugdwerkloosheidspercentage.

Op basis van dit onderzoek lijkt het erop dat de relatieve verschillen met betrekking tot het jeugdwerkloosheidspercentage niet te verklaren zijn door verschillen in aanpak van leren door gemeenten ofwel het leerproces zelf. Er zijn geen maatregelen of acties gericht op leren aan te wijzen die het verschil maken. Daarnaast zijn er ook op hoofdlijnen niet echt grote verschillen aan te wijzen tussen gemeenten zoals in paragraaf 7.1 al aangegeven werd. Het lijkt er hiermee op dat het verschil wordt gemaakt door andere zaken. Een mogelijk voorbeeld hiervan kan zijn het hebben van een relatief grote groep jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt of het hebben van een slechte match tussen de arbeidsmarkt en de kwalificaties van de werkloze jongeren. Ook hier is meer onderzoek vereist om uit te zoeken waar de ontwikkeling in relatieve verschillen van het jeugdwerkloosheidspercentage van gemeenten vandaan komt.

9.3 Case: Het jongerenloket

De meeste onderzochte gemeenten kiezen bij de aanpak voor jeugdwerkloosheid voor de inzet van een jongerenloket. Het jaar waarin de gemeenten het jongerenloket hebben opgericht is verschillend. In het jongerenloket werken verschillende partijen nauw met elkaar samen (www.hetkenniscentrum.nl). Hierbij gaat het om de regionale opleidingscentra (ROC's), het Centrum voor Werk en Inkomen, de Sociale Dienst, gemeentelijke afdelingen onderwijs en sociale zaken, leerplichtambtenaren, werkgevers(loketten) en het Regionale Meld- en Coördinatiepunt (RMC). Hiermee zijn alle instanties die zich bezig houden met

jongeren op het terrein van onderwijs, werk en uitkering bij één loket te vinden waardoor jongeren niet langer van 'het kastje naar de muur gestuurd worden'.

In het kader van leren is het interessant om na te gaan hoe de gemeenten komen tot het oprichten van een jongerenloket. Wat is de aanleiding geweest voor de oprichting voor het jongerenloket? Op basis van dit onderzoek is dit helaas niet voor elke gemeente aan te geven, maar wel voor een enkele en er zijn wat indicaties. Voor één gemeente staat in een beleidsdocument aangegeven dat: *"Naar aanleiding van een onderzoek dat in 2003 is uitgevoerd [...] in opdracht van het ministerie van SZW heeft het [...] college de diensten [...] opdracht gegeven tot de oprichting van een jongerenloket. Deze opdracht komt voort uit de conclusie van de onderzoekers dat de organisaties die zich bezig houden met voortijdig schoolverlaters en werkloze jongeren niet goed samenwerken."*

Naast dat een jongerenloket opgericht wordt nadat geconstateerd is dat er geen goede samenwerking is tussen de organisaties die zich bezig houden met voortijdig schoolverlaters en werkloze jongeren zijn er nog andere ontwikkelingen die bijdragen aan de oprichting van een jongerenloket. Voorbeelden hiervan zijn (Janssen et al., 2005, p. 19):

- een discussie over een verbetering van de dienstverlening aan de burgers door een aantal loketten in te richten
- een onderzoek naar het aantal jongeren in de bijstand met erg tegenvallende cijfers
- een sterk stijgende jeugdwerkloosheid

Een belangrijke opmerking hierbij is dat er een grote rol is weggelegd voor de politiek bij het al dan niet oprichten van een jongerenloket. In een onderzoeksrapport wordt hier over gezegd: *"Het is aan de wethouder(s) om het initiatief te nemen om het vraagstuk, de regie en het jongerenloket op de politieke agenda te zetten"* (ibid., p. 19). Eerder genoemde ontwikkelingen kunnen dit versnellen. Daarnaast wordt aangegeven dat *"Wanneer het vraagstuk niet op de politieke agenda staat en de betrokken wethouder(s) en/of managers vanuit de gemeente (Sociale Zaken en Werkgelegenheid, RMC) niet de ambitie, een visie en de wil hebben om de problematiek van de jeugdwerkloosheid en voortijdig schoolverlaters aan te pakken, heeft het opzetten van een jongerenloket geen zin"* (ibid.).

Daarnaast zijn er indicaties dat gemeenten kiezen voor de oprichting van een jongerenloket, omdat ze zien dat andere gemeenten ze oprichten en dan nagaan of het voor hun gemeente ook wat is. Een belangrijke les die aangegeven werd door één van de respondenten is dat bij het overnemen van een dergelijk instrument als het jongerenloket er goed gekeken dient te worden naar de lokale situatie. Iets kan goed werken en nuttig zijn voor bepaalde gemeenten, maar dat betekent niet automatisch dat het voor de eigen gemeente ook werkt. Dit zal dan eerst grondig uitgezocht moeten worden.

In het kader van leren is het ook interessant om te noemen dat de Taskforce Jeugdwerkloosheid een onderzoeksrapport heeft uitgebracht waarin de ervaringen van tien jongerenloketten besproken worden. Dit rapport kan voor gemeenten als handleiding dienen voor het opzetten, realiseren en uitvoeren van een jongerenloket. Gemeenten kunnen met dit onderzoek leren van de ervaringen van andere gemeenten (Janssen et al., 2005, p. 10). Op basis van dit onderzoek is onduidelijk in hoeverre er iets gedaan is door de onderzochte gemeenten met deze specifieke informatie. Wel wordt in een aantal bestudeerde beleidsdocumenten aangegeven dat de voorstellen en/of inzichten van de Taskforce Jeugdwerkloosheid ter harte zijn genomen en/of meegenomen zijn.

Tot slot dient opgemerkt te worden dat uit de onderzoeksresultaten naar voren komt dat gemeenten bezig zijn met het ontwikkelen van lerend vermogen bij de jongerenloketten. Jongerenloketten worden vaak in eerste instantie opgericht als pilot en/of voor een beperkte periode. Vervolgens worden ze geëvalueerd (ten aanzien van effectiviteit en/of efficiëntie) en op basis van deze evaluatie worden ze al dan niet voortgezet en waar mogelijk verbeterd.

9.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de redenen voor de verschillen in aanpak van het ontwikkelen van lerend vermogen door de gemeenten. Hieruit kwamen de volgende redenen voor deze verschillen naar voren: (1) het verschil in managers en/of leidinggevendenden, (2) het verschil in medewerkers, (3) verschillende lokale situaties, (4) de politiek en (5) het verschil in organisatiecultuur. Daarnaast is er geconstateerd dat het ontwikkelen van lerend vermogen door gemeenten vermoedelijk heeft bijgedragen aan een daling van de jeugdwerkloosheid en dat op basis van dit onderzoek het erop lijkt dat de verschillen in de aanpak van het ontwikkelen van lerend vermogen door gemeenten niet de relatieve verschillen in de ontwikkeling van het jeugdwerkloosheidspercentage kunnen verklaren. Ten slotte is besproken welke rol leren speelt bij de oprichting en ontwikkeling van het jongerenloket. Daarbij kwam de grote rol van de politiek bij de oprichting van een jongerenloket naar voren.

Hoofdstuk 10: Conclusie

In de inleiding is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd: *'In welke mate proberen gemeenten op het gebied van jeugdwerkloosheid (bewust) hun lerend vermogen te ontwikkelen, waarom doen zij dit en hoe gaan zij hiermee om?* In dit laatste hoofdstuk wordt er een antwoord gegeven op deze vraag. Daarbij zal gebruik gemaakt worden van de onderzoeksresultaten en informatie uit de eerdere hoofdstukken. De eerste paragraaf van dit hoofdstuk is opgedeeld in drie onderdelen. In het eerste onderdeel wordt antwoord gegeven op de vraag in welke mate gemeenten op het beleidsterrein jeugdwerkloosheid bewust bezig zijn met het ontwikkelen van lerend vermogen. In het tweede onderdeel wordt ingegaan op de vraag waarom gemeenten hier mee bezig zijn. In het derde onderdeel wordt besproken welke invulling gemeenten geven aan het ontwikkelen van lerend vermogen. Deze drie onderdelen leiden gezamenlijk tot de beantwoording van de onderzoeksvraag. In paragraaf twee worden de gehanteerde indicatoren van een lerende overheid tegen het licht gehouden. Zijn er na dit onderzoek nog andere indicatoren van een lerende overheid aan te wijzen en dient het gehanteerde model aangepast te worden? In de laatste paragraaf is er een slotconclusie en wordt er kritisch teruggekeken op het onderzoekproces en worden er verbeterpunten aangedragen..

10.1 Beantwoording onderzoeksvraag

10.1.1 Mate waarin gemeenten (bewust) bezig zijn met het ontwikkelen van lerend vermogen

Op basis van de onderzoeksresultaten kan gesteld worden dat gemeenten bezig zijn om hun lerend vermogen te ontwikkelen. Er worden door de gemeenten verschillende maatregelen genomen die bijdragen aan het ontwikkelen van het lerend vermogen. De vraag of de gemeenten *bewust* hun lerend vermogen ontwikkelen is moeilijker te beantwoorden. Op basis van de onderzoeksresultaten lijkt het erop dat er over het algemeen geen grote bewustheid is. Dit blijkt uit het feit dat geen van de gemeenten leerdoelen geformuleerd heeft of een soort van 'leerbeleid' heeft waarbij aangegeven staat welke maatregelen zij inzet om het leervermogen te vergroten. Daarnaast geven een aantal respondenten zelf al aan dat het ontwikkelen van lerend vermogen meer indirect en onbewust gebeurd en dat er geen bewust plan aan te grondslag ligt. Wel kwam er regelmatig naar voren dat er op directieniveau nagedacht werd over leren en het zijn van een lerende organisatie.

10.1.2 Waarom gemeenten hun lerend vermogen ontwikkelen

Er is geen eenduidige reden aan te geven waarom gemeenten leren. Uit de antwoorden van de respondenten waarom de gemeente bezig is met het ontwikkelen van lerend vermogen komen zowel persoonlijke, maatschappelijke, politieke en resultaatgerichte antwoorden naar voren. Kritische opmerking hierbij is dat dit geen formele redenen om te leren zijn die te vinden zijn in beleidsstukken. Dit komt voort uit het eerder genoemde punt dat er geen concreet plan ten grondslag ligt aan het ontwikkelen van lerend vermogen en er geen leerdoelen benoemd zijn. Hierdoor zijn er ook geen formele redenen genoemd.

10.1.3 De invulling die gemeenten geven aan het ontwikkelen van lerend vermogen

Door na te gaan welke indicatoren van een lerende overheid (zoals opgesteld in hoofdstuk vijf) er terug te vinden zijn bij de gemeenten is er inzicht gekregen in de invulling die gemeenten geven aan het ontwikkelen van lerend vermogen. De eerste indicator 'er zijn leerdoelen geformuleerd' was bij geen enkele gemeente terug te vinden en geen enkele gemeente had een concreet plan opgesteld om haar lerend vermogen te vergroten. Er worden wel acties ondernomen die bijdragen aan het leervermogen, maar die ontstaan meer indirect. Daarnaast kwam uit het onderzoek naar voren dat alle onderzochte gemeenten inzetten op de verbetering van de kennisstroom, zichzelf corrigeren wanneer zij zich niet met

de goede dingen bezig houdt en acties ondernemen om het beleid doeltreffender te maken. Deze zaken krijgen met name ook de meeste aandacht. Er kwam ook naar voren dat gemeenten enigszins bekend zijn met de leerbelemmeringen. Er wordt dan over het algemeen niet specifiek gezocht naar 'leerbelemmeringen', maar ze komen wel op andere manieren naar boven. Binnen alle gemeenten worden er vervolgens één of meerdere maatregelen genomen om de leerbelemmeringen aan te pakken. De meeste gemeenten nemen maatregelen die de leercondities verbeteren. Het lijkt erop dat de meeste gemeenten daarbij niet specifiek inzetten op het verbeteren van de leercondities en dat het meer indirect gebeurt. Tot slot kan gezegd worden dat over het algemeen binnen gemeenten de doelmatigheid op het beleidsterrein Jeugdwerkloosheid minder aandacht krijgt dan de doeltreffendheid. Daarbij is er ook met name oog voor de beleidsuitvoering en niet zozeer voor de beleidsontwikkeling. Mogelijkheden die bekend zijn om de doelmatigheid te vergroten worden over het algemeen wel opgepakt.

In de kaders 8.1-8.3 uit het vorige hoofdstuk is een overzicht te vinden van een aantal maatregelen. Er wordt slechts één actie genoemd die niet past binnen de opgestelde indicatoren van een lerende overheid (zie paragraaf 9.2). Deze actie is 'het actief nadenken over de invulling van een 'lerende organisatie' door het management'. Door een andere gemeente was ook aangegeven dat het zijn van een lerende organisatie iets is wat op managementniveau speelt en waar men mee bezig is.

10.2 De indicatoren van een lerende overheid nader bekeken

In hoofdstuk vijf is een model ontwikkeld met indicatoren van een lerende overheid. Dit model is in dit onderzoek gehanteerd om na te gaan in welke mate gemeenten op het beleidsterrein bezig zijn met het ontwikkelen van lerend vermogen. Aan het eind van deze rapportage wordt er kritisch gekeken naar het gehanteerde model. Blijkt het model in de praktijk bruikbaar te zijn en zijn er zaken die eraan verbeterd kunnen worden?

In het onderzoek is een model gebruikt waarin de volgende indicatoren van een lerende overheid vermeldt staan:

1. Er zijn leerdoelen geformuleerd
2. Er is bekendheid met de eigen leerbelemmeringen
3. De eigen (grootste) leerbelemmeringen worden aangepakt
4. Er worden maatregelen genomen om een goede kennisstroom (kennisverwerving, informatieverspreiding, generatie/interpretatie, kennis toevoering en organisatiegeheugen) te realiseren.
5. Er zijn maatregelen genomen om de leercondities te verbeteren
6. Er worden passende acties ondernomen om zichzelf te corrigeren wanneer zij zich niet met de goede dingen bezig houdt.
7. Er worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid doeltreffender te maken.
8. Er worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid doelmatiger te maken.

In de praktijk bleek dit een goed werkbaar model te zijn. Het hielp om gericht en breed onderzoek te doen naar de mate waarin gemeenten hun lerend vermogen ontwikkelen. Door dit model als uitgangspunt te nemen bij de interviews kwamen er zaken naar boven die gemeenten deden die bijdragen aan hun lerend vermogen, maar waaraan de respondenten in eerste instantie niet gedacht hadden.

Het is belangrijk om na te gaan of dit model alle zaken dekt die een indicator zijn voor een lerende overheid. Zijn er indicatoren voor een lerende overheid die tijdens het onderzoek naar voren kwamen die niet in het gehanteerde model voorkomen? Om dit te bepalen is met name de open vraag gesteld 'hoe vult

de gemeente het ontwikkelen van lerend vermogen in?' zoals besproken in paragraaf 8.1. In de kaders 8.1-8.3 staan allerlei zaken die gemeenten ondernemen om hun lerend vermogen te ontwikkelen. Zijn daar zaken bij die niet binnen het model passen en een nieuwe indicator opleveren? Voor elke maatregel uit de kaders 8.1-8.3 is bekeken of zij binnen het opgestelde model passen. Voor vrijwel alle genoemde maatregelen is dat het geval. De meesten vallen onder de indicatoren 'er worden maatregelen genomen om een goede kennisstroom te realiseren' en 'er worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleidsdoeltreffender te maken. Maar ook maatregelen die te maken hebben met de aanpak van leerbelemmeringen, de verbetering van leercondities, het doen van de goede dingen en het verbeteren van de efficiëntie worden genoemd. Alleen het formuleren van leerdoelen wordt niet genoemd. Wat wel genoemd wordt en wat gelijk iets is wat moeilijk binnen het model past is 'het actief nadenken over de invulling van een 'lerende organisatie' door het management'. Tijdens de rest van het onderzoek kwam ook naar voren dat dit lastig in te passen valt binnen het gehanteerde model. Het is behandeld bij de indicator 'het formuleren van leerdoelen', maar het enkel uitspreken van het willen zijn van een lerende organisatie en nadenken over maatregelen die daarbij horen, wil niet per se zeggen dat er leerdoelen geformuleerd zijn. Daarom wordt er aan het model één indicator toegevoegd: 'de gemeente spreekt uit een lerende organisatie te willen zijn'.

10.3 Het leerproces nader bekeken

In figuur 3.1 is een schematische weergave gegeven van het leerproces. Hierbij werd aangegeven dat feedback en andere interpretaties leiden tot kennis en dat kennis weer kan leiden tot fundamenteel en corrigerend leren. Een veronderstelling die aan dit model ten grondslag ligt, is dat meer informatie leidt tot meer leren. Maar is dit in de praktijk ook zo gebleken?

Het model is op basis van het onderzoek min of meer juist gebleken. Beleidsmedewerkers krijgen feedback door bijvoorbeeld monitoring en door evaluaties. Andere interpretaties worden er bijvoorbeeld opgedaan door met andere partijen te praten over de problematiek. Deze informatie vergroot de kennis van de beleidsmedewerkers en dit leidt weer tot leren. Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat meer informatie niet automatisch leidt tot meer leren. Er zijn bepaalde zaken die dit in de weg staan. Dit kwam met name naar voren bij de vraag over de kennisoepassing. Het blijkt namelijk niet altijd mogelijk voor de beleidsmedewerkers om iets met de nieuwe informatie te kunnen doen waardoor de organisatie dus niet leert. Redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld dat het thema geen prioriteit heeft of het past niet binnen het huidige plan van aanpak past. Hierin schuilt een politieke en normatieve dimensie. Er wordt namelijk een norm gesteld dat het thema jeugdwerkloosheid geen prioriteit heeft en een ander thema wel. Daarnaast wordt er voor een bepaalde collegeperiode een plan opgesteld. Wanneer een nieuwe collegeperiode aanbreekt dan wordt er weer een nieuw plan opgesteld waardoor er weer ruimte is om nieuwe informatie toe te passen en daarmee te leren.

Die politieke en normatieve dimensie is ook terug te vinden bij de vraag of er fundamenteel geleerd wordt. De politiek bepaalt namelijk uiteindelijk de doelen, waarden en de normen waar de beleidsmedewerkers mee aan de slag moeten. In paragraaf 8.3.5 is ook aangegeven dat vanuit de Raad en/of de wethouders er zaken naar voren geschoven worden waarvan zij vinden dat de beleidsmedewerkers aan de slag moeten en zich mee bezig moeten houden. De politiek heeft hiermee een belangrijke rol in het fundamenteel leren van de gemeente.

10.4 Conclusie en vervolg onderzoek

Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten op het beleidsterrein jeugdwerkloosheid niet erg *bewust* bezig zijn met het ontwikkelen van lerend vermogen. Er is geen concreet beleid ten aanzien van leren hebben en geen leerdoelen formuleren. Er is geen 'plan van aanpak' waarin alle maatregelen staan die genomen worden om het leren van de gemeente te bevorderen. Daarentegen worden er door gemeenten wel maatregelen genomen die bijdragen aan het lerend vermogen. Maar deze maatregelen ontstaan vaak meer organisch en indirect. De maatregelen die binnen gemeenten genomen worden die bijdragen aan het lerend vermogen zijn zowel procesgerichte als resultaatgerichte maatregelen. Daarnaast zijn er wel enkele gemeenten waar op management- en/of directieniveau nagedacht wordt en aandacht besteed wordt aan het zijn van een lerende organisatie.

De vraag die dit oproept is 'in welke mate is het noodzakelijk dat gemeenten meer bewust zijn van de maatregelen die ze ondernemen om het lerend vermogen te ontwikkelen?'. Aan de ene kant is 'leren' slechts instrumenteel en geen doel op zich. Gemeenten leren immers om bepaalde resultaten te behalen zoals bijvoorbeeld een daling van het aantal bijstandsgerechtigde jongeren. Het is daarmee enerzijds logisch dat er geen aparte leerdoelen zijn of een specifiek plan om te leren. Maar aan de andere kant is 'leren' weer dermate belangrijk voor een gemeente en wenselijk vanuit de maatschappij dat het wel weer meer bewustheid vraagt. Dit komt, omdat de gemeenten het maatschappelijk belang vertegenwoordigen, invloed hebben op al zijn burgers en de burgers zaken (geld en vrijheid) opofferen voor het hebben van gemeenten (zie hoofdstuk twee). Daarnaast *moet* de gemeente wel leren door de veranderende omgeving en om bepaalde problemen aan te kunnen pakken. Dit pleit voor meer bewustheid ten aanzien van het leren binnen de gemeente door bijvoorbeeld het formuleren van leerdoelen en het opstellen van specifiek leerbeleid.

Vervolgonderzoek

Nader onderzoek op het gebied van het ontwikkelen van lerend vermogen door gemeenten is gewenst. Dit onderzoek was namelijk vrij breed. Er zijn behoorlijk wat gemeenten onderzocht, maar binnen de gemeenten slechts één respondent. Een meer verdiepend onderzoek waarbij één of enkele gemeenten dieper onderzocht worden kan meer inzicht bieden in het ontwikkelen van lerend vermogen door de gemeenten. Daarnaast is het mogelijk ook interessant om een zelfde soort onderzoek uit te voeren voor een ander beleidsterrein om na te gaan of dit andere resultaten op levert. Op een ander beleidsterrein is er waarschijnlijk een andere cultuur die er mogelijk voor zorgt dat het ontwikkelen van lerend vermogen op een andere manier wordt ingevuld dan wat in dit onderzoek naar voren kwam. Wellicht zijn daar ook andere indicatoren van een lerende overheid te vinden.

In hoofdstuk negen zijn er al een aantal zaken genoemd waar verder onderzoek nodig is. Hierbij gaat het om: (1) onderzoek om te bepalen wat de relatie is tussen de hoogte van het jeugdwerkloosheidspercentage en de mate waarin gemeenten hun lerend vermogen ontwikkelen, (2) onderzoek om na te gaan of en in welke mate het ontwikkelen van lerend vermogen door gemeenten heeft bijgedragen aan een daling van de jeugdwerkloosheid en (3) onderzoek om te bepalen waardoor verschillen ontstaan in de ontwikkeling van de relatieve jeugdwerkloosheidspercentages tussen gemeenten.

Literatuur:

- Algemene Rekenkamer (2005), *Essentialia van goed openbaar bestuur*, Den Haag
- Algemene Rekenkamer (2005), *Handleiding Onderzoek naar Doelmatigheid en Doeltreffendheid*, Den Haag
- Algemene Rekenkamer, *Wat doet de Algemene Rekenkamer?*, [<http://www.rekenkamer.nl/>], 3 februari 2008
- Baarda, D., M. de Goede en J. Teunissen (2001), *Basisboek Kwalitatief Onderzoek*, Groningen: Stenfert Kroese
- Baumgartner F. & Jones B. (1993), *Agendas and instability in American Politics*, Chicago: University of Chicago Press
- Baumgartner F. & Jones B. (2002), 'Positive and negative feedback in Politics' in *Policy Dynamics*, Chicago: University of Chicago Press, p. 3-29.
- Bekkers, V. (2007), *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*, Den Haag: Lemma
- Blaug, M. (2003), 'Welfare economics' in: R. Towse (ed.) (2003), *A handbook of cultural economics*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 476-481
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart en M.J.W. van Twist (2007), *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Den Haag: Kluwer
- Case, K., R. Fair, M. Gartner en K. Heather (1999), *Economics*, New Jersey: Prentice Hall Inc
- Centraal Bureau voor de Statistiek 1, *Bijna 70 duizend werklozen minder in 2007*, [<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2008/2008-002-pb.htm>], 23 mei 2008
- Centraal Bureau voor de Statistiek 2, *Werkloosheidspercentage (tabeltoelichting)*, [[http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=37940&D1=4,6,10&D2=0&D3=a&D4=\(I-11\)-I&HD=080402-1428&HDR=T,G2&STB=G1,G3](http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=37940&D1=4,6,10&D2=0&D3=a&D4=(I-11)-I&HD=080402-1428&HDR=T,G2&STB=G1,G3)], 23 mei 2008
- Donner, P. (1998), *Staat in beweging*, WRR-Voorstudie nr. 100
- Gemeente.nu, *Kwalificatieplicht van kracht*, [http://www.gemeente.nu/jeugd_onderwijs_nieuws/id1212-88136/kwalificatieplicht_van_kracht.html], 3 augustus 2007
- Hall, P. en R. Taylor (1993), 'Policy Paradigms, Social learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain', *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (april 1993), p. 275-296

- Hart, t. P., P. de Jong en A.F.A. Korsten (red.)(1991), *Groepsdenken in het openbaar bestuur. Cruciale beslissingen in kleine groepen*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink
- Heilbrun, J. en C. Gray (2001), *The economics of Art and Culture*, Cambridge: Cambridge University Press
- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (2003)(red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Huber, G.P. (1991), 'Organizational Learning: The Contributing Processes and the Literatures', in: *Organization Science*, nummer 1 (februari), jaargang 2, p. 88-115
- Janssen, V., E. van Bruikhuizen, F. Oort en H. Paulides (2005), *Jongerenloket: De Praktijk! Een handleiding voor de opzet, realisatie en uitvoering van een jongerenloket*, Taskforce Jeugdwerkloosheid, Den Haag
- Jolly, R. (2003), *De lerende bureaucratie? Een onderzoek naar de betekenis van ICT voor leren in het openbaar bestuur*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Knaap, van der P. (1997), *Lerende overheid, intelligent beleid. De lessen van beleidsevaluatie en beleidsadvisering voor de structuurfondsen van de Europese Unie*, Den Haag: Phaedrus
- Knaap, van der P. (2006), 'Lerende overheid, intelligent beleid? Leerproblemen en –instrumenten nader verkend' in: *TPC*, jaargang 4, nr. 6, p. 24-27
- Knaap, van der P. (2008), 'Resultaatgerichte overheid. Over collectieve leerprocessen en de behoefte aan tweede orde control en audit' in: *TPC*, jaargang 6, nr. 1, p. 12-17
- Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, *Project: Evaluatie van de RMC-wet*, [<http://www.onderzoekinformatie.nl/nl/oi/biza/d41000o/OND1295062/>], 24 mei 2008
- Koopmans, L., A. Wellink, C. de Kam en H. Woltjer (1999), *Overheidsfinanciën*, Groningen: Stenfert Kroese
- Lips, M., V. Bekkers, A. Zuurmond (2005), *ICT en openbaar bestuur. Implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*, Utrecht: Lemma
- Marlet, G. en C. van Woerkens (2006), *Atlas voor gemeenten 2006*, Utrecht: Atlas voor gemeenten
- Marlet, G. en C. van Woerkens (2007), *Atlas voor gemeenten 2007*, Utrecht: Atlas voor gemeenten
- Marlet, G. en C. van Woerkens (2008), *Atlas voor gemeenten 2008*, Utrecht: Atlas voor gemeenten
- Ministerie van Algemene Zaken (2007), *Samen werken samen leven. Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*, Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Aanval op schooluitval. Speerpunten*, [<http://www.minocw.nl/aanvalopschooluitval/1000/Speerpunten.html>], 16 april 2008

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (2003 a), *Hoofdlijnennotitie Plan van Aanpak Jeugdwerkloosheid*. Tweede Kamer, 2002-2003, 23972, nr. 60

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (2003 b), *Plan van Aanpak Jeugdwerkloosheid*, Tweede Kamer, 2002-2003, 23972, nr. 64

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 1, *Jeugdwerkloosheid: cijfers en trends*, [http://docs.minszw.nl/pdf/35/2006/35_2006_3_9885.pdf], 23 mei 2008

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2, *Sluitende aanpak: informatie voor gemeenten*, [http://gemeenteloket.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_dossier&set_id=900&doctype_id=6,228&rub_txt=Inleiding], 24 mei 2008

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 3, *Jeugdwerkloosheid*, [http://home.szw.nl/index.cfm?menu_item_id=13711&hoofdmnu_item_id=13825&rubriek_item=391837&rubriek_id=391817&set_id=1101&doctype_id=6&link_id=131257], 27 juli 2008

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 4, *Beleidsnota werkleerplicht voor jongeren tot 27 jaar*, [http://docs.szw.nl/pdf/35/2007/35_2007_3_11358.pdf], 27 juli 2008

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 5, *Werkleerplicht: brede steun kamer*, [http://home.szw.nl/index.cfm?menu_item_id=14175&hoofdmnu_item_id=13826&rubriek_item=391844&rubriek_id=391818&link_id=141726], 27 juli 2008

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 6, *Vergroting Participatie Jongeren met een beperking*, [http://docs.minszw.nl/pdf/35/2008/35_2008_3_11867.pdf], 29 juli 2008

Nicis institute, *De handleiding Jongerenloket*, [http://www.hetkenniscentrum.nl/kcgs/dossiers/Werk/Aansluitingonderwijsarbeidsmarkt/Handleiding-Jongerenloket_1049.html], 9 augustus 2008

NRC Handelsblad 1 (28 februari 2001), *Rapport verontrust Kamerleden*, [<http://www.nrc.nl/W2/Lab/Enschede/010228-e.html>], 10 april 2008

NRC Handelsblad 2 (26 oktober 2006), *Hirsch Ballin door ambtenaren 'gedesinformeerd'*, [<http://www.nrc.nl/binnenland/article523224.ece>], 10 april 2008

Organisation for Economic Co-operation and Development (2001), *PUMA: Knowledge Management: Learning-by-comparing experiences from private firms and public organisations*. HRM Working Party Meeting, Parijs, [[http://www.olis.oecd.org/olis/2001doc.nsf/LinkTo/NT00004A3E/\\$FILE/JT00109192.PDF](http://www.olis.oecd.org/olis/2001doc.nsf/LinkTo/NT00004A3E/$FILE/JT00109192.PDF)]

Raad voor Werk en Inkomen, *Brief Jeugdwerkloosheid*, [<http://www.rwi.nl/CmsData/File/Archief/PDF/briefJeugdwerkloosheid.pdf>], 28 april 2003

Senge, P. (1992), *De vijfde discipline. De kunst en praktijk van de lerende organisatie*, Schiedam: Scriptum Books

Sprenger, C. (red.), C. van Eijnsden, S. ten Have, F. Ossel (1995), *Vier competenties van de lerende organisatie*, Den Haag: Delwel

Sprenger, C. en W. van Oort (1998), *Naar een markt van kennis en leren*, Den Haag: Elsevier

Sprenger, C. (2000), *Leerpraktijken. Een studie naar de wijze waarop leren vorm kan krijgen in op leren gerichte organisaties*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam

Taskforce Jeugdwerkloosheid, *Taskforce Jeugdwerkloosheid*, [<http://www.jeugdwerkloosheid.nl/>], 25 mei 2008

Thelen, K. (2003), *How institutions evolve*, in: Mahoney, J. and Rueschemeyer, D. (ed.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press

Thiel, van S. (2007), *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*, Bussem: Coutinho

Tjepkema, S. (2002), *Bouwen aan een lerende organisatie via het opsporen van leerblokkades*, Enschede: Universiteit Twente

WAOcafé, *WWB*, [<http://www.waocafe.nl/waowia/wwb/i857.html>], 24 mei 2008

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006), *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek.*, WRR-rapport nr. 75

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006), *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek. Samenvatting van WRR-rapport nr. 75*, [<http://www.wrr.nl/dsc?c=getobject&s=obj&!sessionid=1z8XH5!b8xG5jif1WxRze8Ge59bo5!z8Z!no7p!cnhbdoWM9xXGwuyBPegM35UuU&objectid=3740&!dsname=default&isapidir=/gvisapi/>], 25 maart 2008

Bijlage 1: Operationalisering

Op basis van diverse theorieën zijn de volgende acht indicatoren (criteria) van een lerende overheid geformuleerd:

- Er zijn leerdoelen geformuleerd
- Er is bekendheid met de eigen leerbelemmeringen
- De eigen (grootste) leerbelemmeringen worden aangepakt
- Er worden maatregelen genomen om een goede kennisstroom te realiseren
- Er zijn maatregelen genomen om de leercondities te verbeteren
- Er worden passende acties ondernomen om zichzelf te corrigeren wanneer zij zich niet met de goede dingen bezig houdt
- Er worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid doeltreffender te maken
- Er worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid doelmatiger te maken

In het onderstaande zal besproken worden hoe elke indicator te meten is:

Indicatoren gericht op het leerproces

1. Er zijn leerdoelen geformuleerd

Er wordt nagegaan of:

- er wordt nagedacht over het leren binnen het beleidsterrein
- er doelen geformuleerd zijn in (officiële documenten) waarbij aangegeven wordt dat er gestreefd wordt naar een vergroting van het leervermogen.

2. Er is bekendheid met de eigen leerbelemmeringen

Er wordt nagegaan of:

- Er onderzoek is gedaan naar de factoren die het leren binnen de organisatie belemmeren/ de leerbelemmeringen zijn opgespoord.
- De gevonden leerbelemmeringen bekend zijn gemaakt bij die partijen voor wie deze informatie relevant is.

3. De eigen (grootste) leerbelemmeringen worden aangepakt

Er wordt nagegaan of:

- Er maatregelen zijn genomen om de gesignaleerde leerbelemmeringen weg te werken

4. Er worden maatregelen genomen om een goede kennisstroom te realiseren

Een goede kennisstroom bestaat uit de volgende elementen:

- Kennisverwerving
Het genereren van kennis. Dit kan door gebruik te maken van de kennis die er al is binnen de organisatie, het leren door ervaring (bijvoorbeeld experimenten en zelfevaluatie) het leren door te kijken naar andere organisaties, het binnenbrengen van informatie van buiten de organisatie ('enten') en het opmerken of zoeken van informatie over de omgeving en de prestaties van de organisaties (scannen, gericht zoeken en prestatie-monitoring). Zie Huber (1991, p. 91-100).
- Informatieverspreiding
Het overbrengen van informatie binnen de organisatie naar die onderdelen van de organisatie die het nodig hebben
- Generatie/ interpretatie
De mate waarin de nieuwe informatie leidt tot nieuwe interpretaties en nieuwe kennis binnen de organisatie.
- Kennistoepassing
De daadwerkelijke toepassing van de nieuwe kennis.
- Organisatiegeheugen
De beschikbaarheid van opgedane kennis zodat deze beschikbaar blijft en niet verdwijnt.

Er wordt nagegaan of:

- Er voor de verschillende elementen van de kennisstroom maatregelen worden genomen en hoe deze ingevuld worden.
- Men bekend is met zwakheden binnen de kennisstroom.
- Er wordt nagegaan of zwakheden worden aangepakt.

5. Er zijn maatregelen genomen om goede leercondities te realiseren

Er wordt nagegaan of:

- Er omstandigheden (het klimaat) binnen de organisatie zijn die het leren door medewerkers tegenwerken
- Er maatregelen genomen worden om deze omstandigheden te verbeteren
- Er een gunstig leerklimaat is.

Volgens Sprenger et al. voldoet een gunstig leerklimaat aan de volgende eisen:

- Identificatie met de organisatie door de burgers
- Er wordt openlijk met verschillen omgegaan
- Medewerkers kunnen op elkaar, op hun werk en de werkprocessen invloed uitoefenen
- Openstaan voor ideeën en experimenten

Van der Knaap geeft aan dat een er gunstig leerklimaat is wanneer medewerkers geprikkeld worden om te leren en ze daarbij de ruimte en rust krijgen om te leren.

Indicatoren gericht op de prestaties

6. Er worden passende acties ondernomen om zichzelf te corrigeren wanneer zij zich niet met de goede dingen bezig houdt

Er wordt nagegaan of:

- Er acties zijn ondernomen om te bepalen of zij bezig is met de goede dingen (de dingen die noodzakelijk/ maatschappelijk gewenst zijn)
- Wanneer zij niet (meer) bezig is met de goede dingen er passende acties ondernomen worden om te zorgen dat zij zich wel (weer) met de goede bezig gaat houden.

7. Er worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid doeltreffender te maken

Er wordt nagegaan of:

- Er onderzoek wordt gedaan naar de doeltreffendheid van het beleid
 - zijn de gewenste prestaties gerealiseerd? (output)
 - zijn de gewenste effecten gerealiseerd? (outcome)
- De mogelijkheden om het beleid doeltreffender te maken benut worden en er passende acties worden ondernomen.

8. Er worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid doelmatiger te maken

Er wordt nagegaan of:

- Er onderzoek wordt gedaan naar de doelmatigheid van het beleid.
- Mogelijkheden om het beleid doelmatiger te maken worden benut en er passende acties ondernomen worden.

Bijlage 2: Interviewopzet

Onderdeel 1: Algemene vragen

Doel: Algemene informatie over de gemeente verzamelen m.b.t. het beleidsterrein jeugdwerkloosheid

- *Hoeveel beleidsmedewerkers houden zich bezig met het beleidsterrein jeugdwerkloosheid in uw gemeente?*
- *Hoe is binnen uw gemeente de aanpak van jeugdwerkloosheid vormgegeven?*
- *Wie is waar verantwoordelijk voor?*
- *Wat zijn de ontwikkelingen binnen uw gemeente op het gebied van jeugdwerkloosheid?*

Onderdeel 2: Oriënterende vragen m.b.t. leren door de gemeente op het beleidsterrein jeugdwerkloosheid

Doel: De medewerker van de gemeente zelf in laten vullen hoe hun gemeente omgaat met het ontwikkelen van lerend vermogen. Welke zaken zijn daarbij belangrijk? Aan welke zaken werken ze? Waar richten zij zich op?

- *Is uw gemeente op het beleidsterrein jeugdwerkloosheid bewust bezig met het ontwikkelen van het lerend vermogen?*

Zo ja:

- *Waarom is de gemeente bewust bezig met het ontwikkelen van het lerend vermogen op het beleidsterrein jeugdwerkloosheid? Wat is haar motivatie?*

NB: Zijn er speciale ontwikkelingen die hierom vragen?

Zijn er specifieke instanties die dit eisen van de gemeente? (b.v. Rekenkamer, gemeenteraad, ministeries?)

Wat wil de gemeente leren?

- *Hoe ontwikkelt de gemeente op het beleidsterrein jeugdwerkloosheid haar lerend vermogen? Op welke zaken richt zij zich?*
- *Hoe wil de gemeente op het beleidsterrein jeugdwerkloosheid haar lerend vermogen ontwikkelen? Welke zaken zijn daarbij van belang?*

NB: Voornamelijk gericht op het leren door een individu of het collectief?

Voornamelijk gericht op proces of prestaties?

Zo nee:

- *Waarom niet?*

Onderdeel 3: Specifieke vragen (n.a.v. mijn operationalisering)

Doel: Proberen te achterhalen in hoeverre de opgestelde indicatoren terug te vinden zijn bij de desbetreffende gemeente²³.

De te behandelen onderwerpen zijn:

- **Leerdoelen**

- *Is er specifiek beleid gericht op leren? Zo ja, hoe is het vormgegeven en ingevuld?*
- *Zijn er doelen (in officiële documenten) geformuleerd (door het management) waarin naar voren komt dat er gestreefd wordt naar een vergroting van het lerend vermogen? Zo ja, wat houden deze doelen in?*

- **Bekendheid met de eigen leerbelemmeringen**

- *Is er nagegaan welke eisen de omgeving stelt aan het leervermogen van de organisatie? Verandert zij snel of juist niet?*
- *Is er onderzoek gedaan naar de factoren die het leren binnen de organisatie belemmeren (binnen het team)? Ofwel: Zijn de leerbelemmeringen bekend?*
- *Welke leerbelemmeringen zijn daarbij naar voren gekomen?*
- *Wilt u aangeven welke leerbelemmeringen binnen uw gemeente op het beleidsterrein jeugdwerkloosheid aanwezig zijn?*

- **De eigen (grootste) leerbelemmeringen worden aangepakt**

- *Zijn er maatregelen genomen om de gesignaleerde leerbelemmeringen weg te werken? Zo ja, voor welke leerbelemmeringen en hoe?*
- *Waarom is ervoor gekozen om juist deze leerbelemmeringen aan te pakken?*

- **Er worden maatregelen genomen om een goede kennisstroom te realiseren**

De volgende vragen hebben betrekking op de kennisstroom. Een kennisstroom bestaat uit (1) kennisverwerving, (2) informatieverspreiding, (3) de interpretatie van de kennis en het verkrijgen van nieuwe kennis, (4) de toepassing van kennis en (5) het organisatiegeheugen. De volgende vragen zullen hier betrekking op hebben:

- *Is het hebben van een goede kennisstroom een aandachtspunt binnen uw gemeente?*
- *Welke maatregelen worden er genomen om een goede kennisstroom te realiseren bij de:*
 1. *kennisverwerving?*
 2. *informatieverspreiding?*
 3. *Generatie/ interpretatie?*
 4. *Kennistoepassing?**Organisatiegeheugen?*
- *Zijn er bij uw gemeente op het beleidsterrein jeugdwerkloosheid zwakheden binnen de kennisstroom bij de:*
 1. *kennisverwerving? Zo ja, welke?*
 2. *informatieverspreiding? Zo ja, welke?*
 3. *Generatie/ interpretatie? Zo ja, welke?*
 4. *Kennistoepassing? Zo ja, welke?*
 5. *Organisatiegeheugen? Zo ja, welke?*

²³ Wellicht zijn ze er wel mee bezig, maar noemen ze het niet bij de eerdere meer algemene vraag.

- *Worden deze zwakheden aangepakt? Zo ja, hoe?*
- **Er zijn maatregelen genomen om de leercondities te verbeteren**
 - *Is er in uw gemeente op het beleidsterrein jeugdwerkloosheid een gunstig leerklimaat aanwezig?*
 - *Zijn er zaken binnen uw gemeente die het leren door haar medewerkers tegen werken?*
 - *Worden er binnen uw gemeente acties ondernomen om betere leercondities te realiseren?*
 - *Zijn volgens u de volgende zaken aanwezig binnen uw gemeente?*
 - *medewerkers kunnen zich identificeren met de organisatie*
 - *er wordt openlijk met verschillen omgegaan*
 - *medewerkers kunnen op elkaar, op hun werk en de werkprocessen invloed uitoefenen*
 - *er wordt open gestaan voor ideeën en experimenten*
- **Er worden passende acties ondernomen om zichzelf te corrigeren wanneer zij zich niet met de goede dingen bezig houdt**
 - *Wordt er (regelmatig) nagegaan of de gemeente op het gebied van jeugdwerkloosheid met de goede dingen bezig is?*
 - *Zo ja: Hoe wordt dit nagegaan?*
 - *Wat wordt er met deze informatie gedaan? Volgen er acties?*
- **Er worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid doeltreffender te maken**
 - *Wordt de doeltreffendheid van het beleid onderzocht?*
 - *Wordt er nagegaan of de gewenste prestaties (output) en de gewenste effecten (outcome) gerealiseerd zijn?*
 - *Zo ja: Hoe wordt dit gedaan?*
 - *Wat wordt er met deze informatie gedaan? Volgen er acties?*
- **Er worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid doelmatiger te maken**
 - *Wordt de doelmatigheid van het beleid onderzocht?*
 - *Zo ja: Hoe wordt dit nagegaan?*
 - *Wat wordt er met deze informatie gedaan? Volgen er acties?*

Bijlage 3: Respondentenlijst

Gemeente Alphen aan den Rijn:

Stefan Alberts
Beleidsmedewerker
Dienst Welzijn en Onderwijs

Gemeente Amsterdam:

Rosamunde Dors
Senior Beleidsadviseur
Dienst Werk en Inkomen

Gemeente Den Haag:

Marina van der Maazen
Beleidsmedewerker
Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Gemeente Dordrecht:

Marjan Middelburg
Projectleider
Route 23

Gemeente Gouda:

Yvonne van Amstel
Procesregisseur Jeugdwerkloosheid
Dienst beleid

Gemeente Groningen:

Rick Pos
Beleidsmedewerker
Dienst Sociale Zaken en Werk

Gemeente Haarlemmermeer:

Peter Kooijman
Senior Adviseur arbeidsmarktbeleid
Cluster Beleid

Gemeente Rotterdam:

Adrie Jongenelen
Senior beleidsadviseur
Afdeling Jeugd

Gemeente Vlaardingen:

Sietske Jepma
Beleidsmedewerker
Afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Werner van Dorst
Beleidsadviseur Jeugd
Afdeling Welzijn

Bijlage 4: Overzicht geraadpleegde documenten bij onderzoek

Gemeente Alphen aan den Rijn:

- Gemeente Alphen aan den Rijn, *Uitkomsten evaluatie Jongerenloket Rijnstreek*, 29 oktober 2006
- Gemeente Alphen aan den Rijn, *Rapportage 2007*
- Gemeente Alphen aan den Rijn, *Strategisch plan 2008 Jongerenloket Rijnstreek*
- Gemeente Alphen aan den Rijn (juni 2008), *Evaluatie Wet Werk en Bijstand 2004-2008*, Directie Bewoners

Gemeente Amsterdam:

- Gemeente Amsterdam (2005), *Beleidskader Werk, participatie en reïntegratie*, Dienst Werk en Inkomen
- Rekenkamer Amsterdam (2007), *Re-integratie. Begeleiding van bijstand naar werk*
- Gemeente Amsterdam (2007), *Meerjarenbeleidsplan Werk, Participatie en Re-integratie 2007-2011. Dienst Werk en Inkomen. Iedereen Werkt mee.*, Dienst Werk en Inkomen
- Cliëntraad DWI Amsterdam (2008), *Jaarverslag 2007. Clientraad DWI Amsterdam*
- Eilander, A., A. Haagsma en S. Krens (2007), *Ketenkwaliteitsconvenant. De SUWI-keten levert haar klanten diensten van goede kwaliteit*, Amsterdam

Gemeente Den Haag:

- Gemeente Den Haag, *Beleidsplan Reïntegratie 2005*, [<http://www.denhaag.nl/Docs/szw/wegwijzernaarwerk/beleidsplan2005.pdf>], 14 juli 2008
- Gemeente Den Haag (2006), *Actieprogramma Jeugd 2007-2010*, Programmabureau Jeugd, Den Haag
- Gemeente Den Haag (2007), *Voortgangsrapportage Jeugd 2007*, Dienst OCW, Den Haag
- Gemeente Den Haag (2008), *Factsheet Jongeren in Den Haag*, Dienst SZW, Den Haag
- OIV (2007), *Staat van de Jeugd in Den Haag. Een inventarisatie van gegevens over kinderen en jongeren in Den Haag*, Den Haag
- *Jongerenloket Den Haag*, [www.nicis.nl/binaries/stedelijkeconomie/bulk/praktijk/2007/5/jongerenloket-20den-20haag-200706.pdf], juli 2006

Gemeente Dordrecht:

- Route 23, *Jaarverslag 2007*, Dordrecht
- Route 23, *Werkplan 2008*, Dordrecht
- Route 23 (2004), *Plan van aanpak Route 23*, Dordrecht
- Soffers, I. (2008), *Monitor Route 23 Dordrecht en Drechtsteden april tot en met december 2007*, Dordrecht: Onderzoekscentrum Drechtsteden
- Soffers, I. en M. Weide (2006), *Monitor Route 23 Dordrecht en 2005 en 2006*, Dordrecht: Sociaal Geografisch Bureau (bureau voor beleidsonderzoek en statistiek Dordrecht)
- Soffers, I. en M. Weide (2006), *Jongerenonderzoek Route 23*, Dordrecht: Sociaal Geografisch Bureau (bureau voor beleidsonderzoek en statistiek Dordrecht)
- Weide, M. (2005), *Tussenstand Route 23*, Dordrecht: Sociaal Geografisch Bureau (bureau voor beleidsonderzoek en statistiek Dordrecht)

Gemeente Gouda:

- Amstel, van Y. en H. van Lindert (2008), *Convenant 'Sluitende aanpak jeugdwerkloosheid Gouda'. Plan van aanpak 2008*, Huizen: Van Amstel Advies (in opdracht van de gemeente Gouda)
- Gemeente Gouda (2007), *Convenant 'sluitende aanpak jeugdwerkloosheid'*
- Gemeente Gouda, *Nieuwsbrief 'Sluitende aanpak jeugdwerkloosheid Gouda'*, jaargang nr. 1, nieuwsbrief 1, november 2007
- Gemeente Gouda, *Nieuwsbrief 'Sluitende aanpak jeugdwerkloosheid Gouda'*, jaargang nr. 2, nieuwsbrief 1, april 2008
- Policy Productions (2006), *Projectplan sluitende aanpak jeugdwerkloosheid Gouda* op: [http://www.vng.nl/Praktijkvoorbeelden/JOS/2007/Gouda_projplansluitendeaanpakjeugdww_2007.pdf], 15 juli 2008

Gemeente Groningen:

- Beukeveld, M., A. Klein Rouwelaar, M. van Teerns en J. Vosselman (2005), *Werkt Groningen@work? Eindrapportage Groningen@work*, Groningen: Bureau Onderzoek Gemeente Groningen,
- Gemeente Groningen (2005), *Eén jaar Groningen@work*
- Gemeente Groningen (2007), *De voortgang bij Groningen@work Plus*
- Gemeente Groningen (2008), *Jaarplan 2008 SOZAWE*, Dienst SOZAWE
- Polstra, L. en A. Klein Rouwelaar (2007), *Over de golven. Een prognose van het klantbestand van de dienst SOZAWE in 2010*, Bureau Onderzoek Gemeente Groningen
- Vosselman, J. en M. Beukeveld (2005), *Hoe werk jij? Methodiekontwikkeling bij SOZAWE*, Bureau Onderzoek Gemeente Groningen

Gemeente Haarlemmermeer:

- Gemeente Haarlemmermeer, *Nota van B&W: Startnotitie Jeugd- en Onderwijsbeleid 2008-2011*, 7 november 2006
- Gemeente Haarlemmermeer, *Nota van B&W: Leerwerkbedrijf*, 19 december 2006
- Gemeente Haarlemmermeer, *Nota van B&W. Oprichting Lokaal Platform Arbeidsmarkt en Onderwijs*, 19 juni 2007
- Gemeente Haarlemmermeer, *Herijking Jeugd- en Onderwijsbeleid. Gemeente Haarlemmermeer. Uitvoeringsprogramma's Jeugd- en Onderwijsbeleid 2008-2011*, Groep Uitvoering, Cluster Beleid, Team Jeugd, Werk en Inkomen, november 2007
- Klaver, de P., B. Frouws en D. Grijpstra (2008), *Arbeidsmarktmonitor Zuid-Kennemerland, Haarlemmermeer en IJmond. Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van Zuid-Kennemerland, Haarlemmermeer en IJmond. Eindrapport*, Zoetermeer: Research voor Beleid
- Research voor Beleid (2008), *Arbeidsmarktmonitor Zuid-Kennemerland, Haarlemmermeer en IJmond (Management Summary)*, Zoetermeer: Research voor Beleid

Gemeente Rotterdam:

- Gemeente Rotterdam (2004), *Aansprekend jeugdbeleid. Opgroeien in Rotterdam: Steun en grenzen. Kadernotitie jeugdbeleid 2004-2006*
- Gemeente Rotterdam (2005), *Werklozen jongeren in Rotterdam. Een terreinverkenning*, Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Sociaalwetenschappelijke afdeling)
- Gemeente Rotterdam (2005), *Actieprogramma Voorkomen en bestrijden van Jeugdwerkloosheid*
- Gemeente Rotterdam (2006), *Werkloze jongeren in Rotterdam. Januari 2004- oktober 2005*, Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Sociaalwetenschappelijke afdeling)
- Hermans, J. en M. Kloosterman, *Aansprekend Jeugdbeleid Opgroeien in Rotterdam: Steun en Grenzen. Een tussentijdse evaluatie (periode 2004-2005)*, Woerden/Leiden: CO ACT consult en Research voor beleid
- Rekenkamer Rotterdam (juni 2008), *Zonder diploma geen relaxed werk. 54 voortijdig schoolverlaters en het gemeentelijk beleid*, Rotterdam

Gemeente Vlaardingen:

- Gemeente Vlaardingen, *Operatie Jong in Vlaardingen. Jeugdbeleid 2004-2007* op: [www.vlaardingen.nl/smartsite.html?id=54600], 25 juli 2008
- CWI Zuidwest Nederland, *Maandinformatie werkloosheid gemeenten in de regio Rijnmond per ultimo april 2008*, 15 mei 2008

Bijlage 5: Codeerschema

Onderstaand schema is gebruikt bij de inhoudsanalyse van de documenten genoemd in bijlage 4. Wanneer er in de documenten informatie stond over een bepaald onderwerp dan werd de bijbehorende code er in de tekst bijgezet. Vervolgens werd alle gevonden informatie over een bepaald onderwerp bij elkaar geveegd om vervolgens geanalyseerd te worden.

Onderwerp	Code
<i>Algemeen t.a.v. leren</i>	
De gemeente geeft aan bewust bezig te zijn met leren	1
Wijzen waarop zij haar lerend vermogen wil vergroten	2
Redenen waarom de gemeente wil leren	3
<i>Indicatoren</i>	
Er zijn leerdoelen geformuleerd	4A
Er is bekendheid met leerbelemmeringen	4B
Leerbelemmeringen worden aangepakt	4C
Er worden maatregelen genomen om de leercondities te verbeteren	4D
Er worden maatregelen genomen om een goede kennisstroom te realiseren	4E
Er worden acties ondernomen wanneer zij zich niet met de goede dingen bezig houdt	4F
Er worden acties ondernomen om het beleid doeltreffender te maken	4G
Er worden acties ondernomen om het beleid doelmatiger te maken	4H

Bijlage 6: Analyzeschema

Analyse gemeente

1. Hoe is het beleid ten aanzien van jeugdwerkloosheid georganiseerd?

A. Is er specifiek jeugdwerkloosheidbeleid?

.....

B. Is er een jongerenloket?

.....

C. Is er een intensieve samenwerking tussen onderwijs, jeugd en sociale zaken?

.....

D. Wat zijn karakteristieken van de jeugdwerkloosheid in deze gemeente (hoog, laag etc.)

.....

.....

.....

E. Verder invulling aanpak jeugdwerkloosheid

.....

.....

.....

2. Geeft de gemeente aan bewust bezig te zijn met leren?

.....

3. Op welke wijzen probeert zij haar leervermogen te vergroten?

.....

.....

.....

4. Waarom wil zij leren?

.....

.....

5. Zijn de geformuleerde indicatoren voor een lerende overheid terug te vinden bij deze gemeente en hoe vult zij die indicator in?

Indicator	Aanwezig (ja/nee/enigszins)	Verschijningsvorm
A. Leerdoelen geformuleerd		
B. Bekendheid met leerbelemmeringen		
C. Leerbelemmeringen worden aangepakt		
D. Maatregelen genomen om goede kennisstroom te realiseren		
E. Maatregelen genomen om leercondities te verbeteren		
F. Acties ondernomen wanneer zij zich niet bezig houdt met de goede dingen		
G. Acties ondernomen om het beleid doeltreffender te maken		
H. Acties ondernomen om het beleid doelmatiger te maken		

Samenvatting

Van publieke organisaties wordt verwacht dat zij leren. Er is pas sprake van goed openbaar bestuur wanneer de overheid lerend vermogen toont en wanneer zij hierover publieke verantwoording af kan leggen. Hiermee ligt het in de lijn der verwachting dat gemeenten bewust bezig zijn met het ontwikkelen van lerend vermogen. De vraag of dit ook daadwerkelijk zo is, was de aanleiding van dit onderzoek. Het doel van het onderzoek was dan ook om te achterhalen of gemeenten zich (bewust) bezig houden met het ontwikkelen van lerend vermogen, waarom zij dit doen en op welke manier zij hier invulling aan geven. Het onderzoek richtte zich op het beleidsterrein jeugdwerkloosheid, omdat gemeenten hier de afgelopen jaren veel mogelijkheden tot leren hebben gehad bijvoorbeeld door de kennis opgedaan door de Taskforce Jeugdwerkloosheid of de komst van de Wet Werk en Bijstand in 2004. De bijbehorende vraagstelling luidde als volgt:

In welke mate proberen gemeenten op het gebied van jeugdwerkloosheid (bewust) hun lerend vermogen te ontwikkelen, waarom doen zij dit en hoe gaan zij hiermee om?

In het theoretische deel zijn definities bepaald van 'leren' en de 'lerende overheid'. Onder 'leren' werd in dit onderzoek verstaan 'het bewuste proces waarbij er (nieuwe) informatie uit kennis en ervaringen verzameld wordt en waarbij deze informatie wordt toegepast bij volgende acties'. De 'lerende overheid' werd gedefinieerd als 'een overheid die bewuste stappen onderneemt om te leren en op basis van het geleerde zijn prestaties verbeterd'. Deze definitie heeft als basis gediend voor een model van indicatoren van een lerende overheid waarmee gemeten kan worden hoe en in welke mate gemeenten (bewust) proberen hun lerend vermogen te ontwikkelen. Op basis van diverse theorieën zijn de volgende acht indicatoren van een lerende overheid geformuleerd:

1. Er zijn leerdoelen geformuleerd
2. Er is bekendheid met de eigen leerbelemmeringen
3. De eigen (grootste) leerbelemmeringen worden aangepakt
4. Er worden maatregelen genomen om een goede kennisstroom (kennisverwerving, informatieverbreiding, generatie/interpretatie, kennis toevoering en organisatiegeheugen) te realiseren.
5. Er zijn maatregelen genomen om de leercondities te verbeteren
6. Er worden passende acties ondernomen om zichzelf te corrigeren wanneer zij zich niet met de goede dingen bezig houdt.
7. Er worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid doeltreffender te maken.
8. Er worden acties ondernomen om (indien mogelijk) het beleid doelmatiger te maken.

Tijdens het onderzoek is er van negen gemeenten een beleidsmedewerker geïnterviewd die zich bezig houdt met jeugdwerkloosheid. De onderzochte gemeenten zijn: Alphen aan den Rijn, Amsterdam, Den Haag, Dordrecht, Gouda, Groningen, Haarlemmermeer, Rotterdam en Vlaardingen. Daarnaast is er een documentenstudie verricht.

Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten niet erg *bewust* bezig zijn met het ontwikkelen van lerend vermogen. Er is geen concreet beleid ten aanzien van leren en er zijn geen leerdoelen geformuleerd. Er is geen 'plan van aanpak' waarin alle maatregelen staan die genomen worden om het leren van de gemeente te bevorderen. Daarentegen worden er door gemeenten wel maatregelen genomen die bijdragen aan het lerend vermogen. Maar deze maatregelen ontstaan vaak meer organisch en indirect. De maatregelen die binnen gemeenten genomen worden die bijdragen aan het lerend vermogen zijn zowel

procesgerichte als resultaatgerichte maatregelen. Daarnaast zijn er wel enkele gemeenten waar op management- en/of directieniveau nagedacht wordt en aandacht besteedt wordt aan het zijn van een lerende organisatie.

Er is geen eenduidige reden aan te geven waarom gemeenten leren. Uit de antwoorden van de respondenten op de vraag waarom de gemeente bezig is met het ontwikkelen van lerend vermogen komen zowel persoonlijke, maatschappelijke, politieke en resultaatgerichte antwoorden naar voren.

Tot slot is het gehanteerde model van een lerende overheid aangepast. Uit de onderzoeksresultaten kwam naar voren dat er nog een extra indicator van een lerende overheid was namelijk 'de gemeente spreekt uit een lerende organisatie te willen zijn'. Deze is aan het oorspronkelijke model toegevoegd.