

Op weg naar een lerende regio

Onderzoek naar leren en kennisontwikkeling in en door regio's

Wenne Bergman
Veerle van den Broek
Wendy Kemper-Koebrugge
Marjolijn Gerritsen
Frans de Vijlder



 HAN

ONDERZOEK

HAN Faculteit Gezondheid, Gedrag en Maatschappij

Interfacultair Kenniscentrum Publieke Zaak

Wenne Bergman, onderzoeker

Veerle van den Broek,

Wendy Kemper, onderzoeker

Marjolijn Gerritsen, onderzoeker

Frans de Vijlder, lectoraat Goed Bestuur en Innovatiedynamiek in Maatschappelijke Organisaties

In een eerder stadium leverden Dymphy Kiggen, Korrie Melis en Hilde Wierda-Boer bijdragen aan het onderzoek.

Interfacultair Kenniscentrum Publieke Zaak

Secretariaat

T (024) 353 00 30

E Kenniscentrum.PubliekeZaak@han.nl

Kapittelweg 33

6525 EN Nijmegen

Postbus 6960

6503 GL Nijmegen

www.han.nl/publiekezaak

<http://blog.han.nl/publiekezaak/>

© Hogeschool van Arnhem en Nijmegen november 2017

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Inleiding	5
1.1 Leeswijzer	7
2 Verdieping	8
2.1 De uitdaging	8
2.2 Governance in onvoorspelbaarheid en onzekerheid	9
2.3 Leren als motor voor maatschappelijke verandering	10
2.4 Naar een lerende regio	12
3 Inzichten en vuistregels voor een lerende regio	16
3.1 Inleiding	16
3.2 Inzichten over de inrichting en vormgeving van lerende netwerken	17
3.3 Inzichten over werkzame principes bij kennisontwikkeling	19
3.4 Vuistregels voor een lerende regio	20
4 Praktijkverkenning	22
4.1 Inleiding	22
4.2 Netwerken	24
4.3 Gemeenten	29
4.4 Leren in het sociaal domein in de Regio Achterhoek	37
Literatuur	39
Bijlage 1: Interview topiclijst netwerken	42
Bijlage 2: Beschrijving van de onderzochte netwerken	43
Bijlage 3: Documentenanalyse regionale activiteiten	45
Bijlage 4: Deelnemers kennissessies	46

Voorwoord

Dit is het derde en laatste deelrapport van Kenniscentrum Publieke Zaak van de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen in het kader van het project 'Lerend op avontuur'. In dit project wordt getracht zicht te krijgen op de factoren die bijdragen aan een lerende regio. In geval van een lerende regio is sprake van intensieve, structurele samenwerking in een netwerk van onderzoek, opleiders, lokale overheden en maatschappelijke instellingen. In het eerste rapport 'Kenniscirculatie tussen opleidingen en lagere overheden' werd onderkend dat partijen onvoldoende bewust bezig zijn met kenniscirculatie. Kenniscirculatie gaat over het circuleren van kennis tussen professionals in het openbaar bestuur en kennisinstellingen, om te komen tot innovaties en verbetering van het openbaar bestuur. In de tweede deelstudie 'Conditie voor kennisdeling' is onderzocht hoe een in de Achterhoek functionerend kennisplatform voor professionals in het sociaal domein functioneert. Volgens de onderzoekers zou er gezocht moeten worden naar manieren om de variatie en diepgang in de uitgewisselde kennis te vergroten. Participanten moeten daarvoor over meer communicatieve en reflectieve vaardigheden gaan beschikken en met meerdere perspectieven of rationaliteiten tegelijkertijd kunnen spelen. Kennisdeling moet eerst en vooral een cultuur op de werkplek worden en een natuurlijke houding bij de betrokkenen. In deze derde deelstudie 'Op weg naar een lerende regio' wordt gezocht naar de condities waaronder de totstandkoming van een lerende regio de meeste kansen heeft. Allereerst wordt vanuit de literatuur uitgediept wat het begrip 'lerende regio' in de context van de ontwikkelingen in het sociaal domein omvat. De onderzoekers stellen dat de voorspelbaarheid en onzekerheid in deze maatschappelijke opgave vraagt om *adaptive governance*; een proces van agenderen, leren en experimenteren. Verder is een zestal succesvol opererende netwerken in de Achterhoek onderzocht op de factoren voor hun succes. Er is een deelonderzoek uitgevoerd naar het lerend vermogen bij de acht Achterhoekse gemeenten intern. En er heeft een analyse plaatsgevonden van documenten en ontwikkelingen in de Achterhoek in de afgelopen jaren. Het is niet mogelijk om een lerende regio te 'plannen' of te 'ontwerpen' in een complexe omgeving, waarin vele partijen met elkaar moeten samenwerken. De verdienste van dit werk is dat de observaties zijn vertaald in een zestal vuistregels, die de kans op het ontstaan van een lerende regio of lerend netwerk vergroten.

Dhr. Sjaak van der Tak
Voorzitter Stichting IKPOB

~Stichting IKPOB zet zich door middel van onderzoek en activiteiten in voor de verdere verbetering van het lokaal openbaar bestuur, waarbij de nadruk ligt op competentieverbetering van professionals en het vergroten van kennis van complexe organisatorische vraagstukken~

1 Inleiding

Stichting IKPOB (Innovatie, Kwaliteit en Professionaliteit van het Openbaar Bestuur) wil een duurzame bijdrage leveren aan het (lokale) openbaar bestuur in Nederland. Haar missie is het verbeteren van de competentieontwikkeling van professionals in het openbaar bestuur, door het arrangement van vraag en aanbod van competentieontwikkeling op verschillende niveaus te ondersteunen.

In opdracht van IKPOB voerde het Kenniscentrum Publieke Zaak (HAN) in 2012 een verkenning uit naar kenniscirculatie tussen opleidingen, lokale overheden en maatschappelijke organisaties (Rozema & De Vijlder, 2012). Op hoofdlijnen komt de conclusie van deze verkenning erop neer, dat partijen onvoldoende bewust bezig zijn met kenniscirculatie. Kenniscirculatie gaat over het circuleren van kennis tussen professionals in het openbaar bestuur en kennisinstellingen, om te komen tot innovaties en verbetering van het openbaar bestuur. Partners zijn samen verantwoordelijk voor het op gang brengen en houden van de circulatie, vanuit het idee dat ze samen tot de beste resultaten komen. Omdat kenniscirculatie het leervermogen van individuen, groepen en organisaties aanspreekt, treedt er continu op alle niveaus verandering op (Rozema & De Vijlder, 2012).

In vervolg op de verkenning is in maart 2014 door het Kenniscentrum Publieke Zaak begonnen met de pilotstudie 'Lerend op avontuur!', met als doel te pionieren naar nieuwe vormen van kenniscirculatie in het publieke domein. Daartoe is na enig zoeken een tweetal pilotregio's geselecteerd, waarin gepoogd zou worden het leren en innoveren tussen betrokken actoren in de publiek-bestuurlijke ruimte op een nader te bepalen thema te versterken. Daartoe luidde de opdracht aan de geselecteerde pilotregio's: 'het creëren van gemeenschappelijke leeromgevingen tussen lokale overheden, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties, om zo tot een lerende regio te komen'. In lerende regio's is sprake van intensieve, structurele netwerkverbindingen, waarin verschillende partijen vanuit een maatschappelijk vraagstuk in gezamenlijkheid systematisch kennis ontwikkelen en toepassen. In de ontwikkeling naar een lerende regio wordt er gepoogd kennisontwikkeling een centrale plek in de regio te geven om op die manier (nieuwe) oplossingen te vinden voor uitdagingen in het sociale domein, specifiek in het kader van de transformatie.

Met de pilotstudie 'Lerend op avontuur!' werd aanvankelijk gestart met de volgende regio's:

- de Achterhoek met acht gemeenten (Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Montferland, Oost Gelre, Oude IJsselstreek en Winterswijk) en;
- de BAR-gemeenten (Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk).

Het thema waarop in de Achterhoek aan de slag is gegaan betrof de nieuwe vormgeving van het sociaal domein, in het bijzonder de transitie in de jeugdzorg. De bedoeling was om bij de BAR-gemeenten eveneens het accent te leggen op het sociaal domein. Door een zeer ongelukkige samenloop van omstandigheden moest deze pilot gestaakt worden.

In 2015 is de deelstudie 'Conditie voor Kennisdeling' in de regio Achterhoek uitgevoerd, met als doel factoren op te sporen die kennisdeling tussen verschillende partijen in de transformatie van het sociaal domein kunnen bevorderen (Bergman & De Vijlder, 2015). Met verschillende partijen zijn in deze deelstudie alle groepen personen bedoeld die betrokken zijn bij de vormgeving van het sociale domein: professionals, bestuurders, ambtenaren, wethouders en opleiders. Op basis van de resultaten van deze deelstudie kan er worden gesteld dat overdracht en uitwisseling van kennis tussen deze verschillende partijen nog onvoldoende tot stand komt. Voor de regio Achterhoek betekenen deze inzichten dat het wenselijk is dat er gezocht wordt naar manieren om variatie en diepgang in de uitgewisselde kennis te vergroten. Er lijkt bij de verschillende partijen nog niet voldoende urgentiebesef te zijn om kennis te delen en te ontwikkelen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er onvoldoende besef is van het nut en de opbrengsten van kennisdeling. Bovendien vereist kennisdeling dat de betrokkenen beschikken over communicatieve en reflectieve vaardigheden en met meerdere perspectieven of rationaliteiten tegelijkertijd kunnen spelen. Die vaardigheid is vermoedelijk nog niet altijd door iedereen voldoende ontwikkeld. Kennisdeling moet eerst en vooral een cultuur op de werkplek worden en een natuurlijke houding bij de betrokkenen. Bovendien zullen beleidsmakers moeten gaan participeren en strategische doelen formuleren, waarop de kennisontwikkeling en uitwisseling ingezet wordt. Kennisinstellingen lijken nog nauwelijks te participeren in deze processen.

Inmiddels zijn we ruim twee jaar verder. Taken zijn overgeheveld naar gemeenten; er wordt in allerlei vormen gestalte gegeven aan de transformatie: pilots, projecten, nieuwe samenwerkings- of netwerkverbanden. De vraag naar het leren in een regio bleef relevant, waar het voorliggend onderzoek de ontwikkelingen in de Achterhoek heeft gevolgd.

In het voorliggend onderzoek hebben de volgende vragen centraal gestaan:

- Wat zijn bepalende elementen rondom de inrichting en vormgeving van systematische kennisontwikkeling en –toepassing?
- Wat zijn werkzame principes voor het leren in netwerken en in de regio in het kader van de transformatie van het sociaal domein?

Samengevat is de hoofdvraag:

Hoe kan een regio zich ontwikkelen tot een lerende regio?

Onder lerende regio verstaan wij een niveau van kenniscirculatie, waarbij in gezamenlijkheid systematisch kennis ontwikkeld en toegepast wordt vanuit een maatschappelijk vraagstuk.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn door het kenniscentrum de volgende activiteiten uitgevoerd:

- een verdieping van het begrip 'lerende regio' en elementen die hieraan bijdragen;

- een tweetal (landelijke georganiseerde) kennissessies waarin werkzame principes voor een lerende regio zijn verkend;
- een case study naar netwerkinitiatieven in de regio Achterhoek die zich bewegen rondom het sociaal domein;
- een case study naar hoe Achterhoekse gemeenten leren binnen hun eigen organisatie op het gebied van het sociaal domein stimuleren; en
- het volgen van het proces en documentenanalyse op het niveau van de regio Achterhoek.

Samen geven de resultaten van deze activiteiten inzicht in de wijze waarop arrangementen worden ingericht en waarop het ontwikkelen van (nieuwe) kennis en leren voor en over het sociaal domein bijdraagt aan een lerende regio. Met deze verkenning willen wij vanuit meerdere perspectieven in beeld brengen hoe verschillende actoren en/of netwerken gestalte geven aan de transformatieopgave van het sociale domein. Enerzijds gaat het hierbij om het opsporen van bepalende elementen rondom de inrichting en vormgeving van systematische kennisontwikkeling en –toepassing, anderzijds het in kaart brengen van werkzame principes voor leerprocessen die leiden tot innovatie. In de case study naar de Achterhoekse gemeenten is er specifiek gefocust op hoe gemeenten prikkels kunnen afgeven om leren te stimuleren. Ook is er bekeken hoe het (h)erkennen van verschillen mogelijkheden scheppen om leren te stimuleren.

1.1 Leeswijzer

In hoofdstuk twee verdiepen wij het begrip ‘lerende regio’ in de context van het sociale domein. We gaan in op de uitdagingen waar de betrokkenen in het sociaal domein voor staan, terwijl onvoorspelbaarheid en onzekerheid in deze maatschappelijke opgave toeneemt. Dit vraagt *adaptive governance*; een proces van agenderen, leren en experimenteren.

In hoofdstuk drie formuleren wij een aantal inzichten over lerende regio’s en geven we een vuistregels voor het ontwikkelen van (nieuwe) kennis en leren voor een lerende regio. Deze vuistregels kunnen andere regio’s ondersteunen om gezamenlijk leren in hun regio vorm te geven

In hoofdstuk vier worden de resultaten van de verschillende onderzoeksactiviteiten weergegeven.

2 Verdieping

2.1 De uitdaging

Op 1 januari 2015 was het zover: de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Participatiewet en de Jeugdwet werden gedecentraliseerd. Sinds die dag speelt niet langer de nationale overheid, maar spelen de gemeenten de grootste rol bij de uitvoering van deze drie wetten, samen te vatten onder de noemer sociaal domein. De decentralisaties hebben tot doel de dienstverlening binnen het sociaal domein voor burgers beter en overzichtelijker te maken (VNG, 2015). Regels moeten zo eenvoudig mogelijk zijn en burgers moeten één aanspreekpunt binnen de overheid hebben. De concentratie van taken en bevoegdheden op een lager bestuursniveau, nabij de burger, wordt verondersteld bij te dragen aan het creëren van draagvlak voor beleid, waarbij burgers meer geneigd zijn zich actief en betrokken op te stellen. Daarnaast wordt er verwacht dat gemeenten beter kunnen inspelen op specifieke lokale problemen, slagvaardiger kunnen optreden en beleid beter kunnen afstemmen op ander lokaal beleid (Bergman & De Vijlder, 2015, p. 5; VNG, 2015).

Naast de taakverschuiving in het kader van de decentralisaties, vonden binnen het sociaal domein ook wetswijzigingen plaats. Zo is de Participatiewet een samenvoeging van drie wetten, waaronder de Wajong, en kwam bij alle drie de wetten meer nadruk te liggen op de eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht van de burger. Hiermee sluiten de decentralisaties nauw aan bij de huidige ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving.

Deze ontwikkelingen zijn te scharen onder de term ‘participatiesamenleving’ (Van der Linden, 2014). In deze samenleving is de overheid faciliterend, laat zij initiatief vanuit de maatschappij komen en wordt aan burgers gevraagd hun talenten en netwerken in te zetten om het eigen leven vorm te geven en om bij te dragen aan de (lokale) samenleving (Van Ostaaijen, 2014). Gemeenten hebben de opdracht beleid te ontwikkelen in samenspraak met burgers en maatschappelijke organisaties, met ondernemers, en met instellingen die bij de uitvoering van het beleid betrokken zijn. Zij dienen aan te sluiten bij tal van maatschappelijke initiatieven in het publieke domein en met deze initiatieven netwerken te gaan vormen om de ingrijpende transformatie in de participatiesamenleving op lokaal niveau daadwerkelijk vorm te geven. Verantwoording over het gevoerde beleid en de resultaten daarvan vindt eveneens ‘horizontaal’ plaats: aan de lokale samenleving, en uiteindelijk aan de gemeenteraad. Binnen de lokale samenleving zal het debat moeten plaatsvinden over de vraag of en hoe in voldoende mate aan lokale doelstellingen wordt tegemoetgekomen, of het voorzieningenaanbod voldoende is, de kwaliteit afdoende, de doelmatigheid toereikend, enzovoort. Op basis van deze ontwikkelingen ligt het in de lijn der verwachting dat netwerkrelaties en regels voor het samenspel in toenemende mate belangrijk worden.

We zien dat met deze transformatie nieuwe verhoudingen ontstaan, waarbij meerdere partijen verantwoordelijkheid dragen voor samenlevingskwesties en het ‘eigenaarschap’

delen. Hiermee veranderen de relaties tussen publieke professionals, organisaties en burgers.

Deze veranderingen, met nieuwe verhoudingen en relaties, veranderende structuren, en de tegelijkertijd soms nog onbekende kaders van de overheid, gaan gepaard met onvoorspelbaarheid en onzekerheid. Onzekerheid is er over de manier waarop vormgegeven kan worden aan samenlevingskwesties en hoe kennis ontwikkeld en benut kan worden. Ongrijpbaarheid van vraagstukken en onvoorspelbaarheid van effecten van ingrepen en oplossingen zijn inherent aan het *'ill-structured'* sociale domein. Hiermee bedoelen we dat zowel wat precies de huidige situatie is, als hoe de gewenste (nieuwe) situatie eruit ziet, niet op voorhand duidelijk is. Oftewel, in de woorden van Hisschemöller & Hoppe (1998) is er sprake van een beleidsprobleem waarbij (1) in het geding zijnde waarden controversieel zijn en (2) bovendien niet duidelijk is welke kennis nodig en bruikbaar is om het probleem aan te pakken. Veel terugkerende sociale vraagstukken worden gekarakteriseerd door lastig af te zonderen maatschappelijke fenomenen, zoals werkloosheid, armoede en schulden of individuele fenomenen, zoals geestelijke gezondheidsproblematiek, verslavingsproblematiek of opvoedproblematiek (Bergman, Taken & Weijzen, 2017). Kees Dorst (2015) benoemt de zojuist genoemde kenmerken als open, complex, dynamisch en onderling verbonden. De meeste sociale vraagstukken hebben deze kenmerken in zich – en vaak allemaal tegelijk. Deze geschetste dynamiek van transformatie laat ons inzien dat we niet kunnen voortbouwen op bestaande beleidsstrategieën.

2.2 Governance in onvoorspelbaarheid en onzekerheid

Gezien de complexiteit en onvoorspelbaarheid van deze uitdaging, is het niet verwonderlijk dat we geconfronteerd worden met onzekerheid. De governance van transformatieprocessen zou dan ook voldoende ruimte moeten bieden om te kunnen omgaan met die onzekerheid. Zoals Hans Boutellier stelt (2011, p.146): 'sturing lijkt alleen mogelijk door vanuit complexiteit te redeneren'. Door juist de kenmerken van *'wickedness'* te omarmen, ontstaat er ruimte voor om betekenis te geven aan het 'niet weten' en de onoplosbaarheid van vraagstukken.

Hier lijkt een meer adaptieve en emergente vorm van governance passend waarin experimenteren en leren centraal staan. Verschillende wetenschappers pleiten in dit kader voor *'adaptive governance'* (Folke, Hahn, Olsson, & Norberg, 2005; Loorbach, 2010). Adaptive governance wordt door Folke e.a. (2015) gedefinieerd als *"a polycentric form of social coordination in which actions are coordinated voluntarily by individuals and organizations with self-organizing and self-enforcing capabilities"*. In plaats van het controleren en 'maken' van de maatschappij is adaptive governance een benadering die is gericht op samenwerking en experimenteren. In essentie is adaptive governance een planningsvorm die gebaseerd is op het analyseren van verschillende soorten van

onzekerheid, zowel structurele als niet-structurele onzekerheden. Daarbij is adaptive governance primair gericht op het bevorderen en stimuleren van maatschappelijke innovatie in de richting van een duurzame samenleving. Dit vanuit het besef dat dit niet dwingend en top-down kan, maar wel co-evolutionair, door middel van een proces van agenderen, leren en experimenteren. Volgens Faber & Idenburg (2017) geeft de term ‘strategisch incrementalisme’ het beste weer wat deze visie op bestuur behelst. Een stapsgewijze benadering waarbij verschillende oplossingsrichtingen worden uitgetoetst om te ontdekken wat van waarde is, wat mogelijk is en wat werkt in een specifieke context (Bergman, Taken & Weijzen, 2017; Faber & Idenburg, 2017). Strategisch in die zin, dat de transitie koerst op een ambitieus doel, waarbij elk stapje aanknopingspunten biedt voor (nieuwe) strategieën, zij het via omwegen. Deze benaderingswijze vraagt van partijen het vermogen steeds te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden en nieuwe inzichten.

In deze beweging is ‘*transgovernance*’ een belangrijk concept. Het houdt in dat nieuwe arrangementen niet in beton gegoten dienen te zijn, maar juist vatbaar zouden moeten zijn voor voortdurende verandering en voortvloeien uit de wisselwerking van vernieuwende praktijken en reflexiviteit (In ’t Veld, 2014).

Een gevolg van het al doende ontdekken en verkennen is dat leren een fundamentele motor vormt van transitieprocessen (Bussels, Happaerts & Bruyninckx, 2013). Want reflectie is onlosmakelijk verbonden met een proces van bijsturen en verbeteren, zoals ook blijkt uit het concept van transgovernance. Enerzijds om leerervaringen te ontsluiten, door lessen en ervaringen te trekken uit praktijken en anderzijds als het gaat om het toegankelijk maken van inzichten voor derden waardoor kennis kan circuleren. We zouden de transitie daarmee kunnen beschouwen als een reflexief leerproces. En deze zoektocht is duidelijk een publieke kwestie: immers, het gaat over de manier waarop we de samenleving willen inrichten.

2.3 Leren als motor voor maatschappelijke verandering

Dat leren van grote waarde is voor goed openbaar bestuur en maatschappelijke verandering wordt onderkend door onder meer de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2014) en de Transitiecommissie Sociaal Domein (2015) die kennis, innovatie en leren zien als cruciale factoren voor de ontwikkeling van het sociaal domein. Ook gemeenten zien het belang van leren: zij stelden gezamenlijk een ontwikkelvisie op en zijn goed vertegenwoordigd in de bestaande lerende platformen in het land.

Een belangrijke randvoorwaarde voor leren van en over de ontwikkeling van (nieuwe) oplossingsrichtingen is de participatie van relevante actoren (Koppenjan & Klijn, 2004). Verschillende soorten kennis, naast professionele kennis, ervaringskennis en impliciete kennis, zijn nodig voor een adequate benadering van complexe maatschappelijke problemen (Funtowicz & Ravetz, 1990). Veelal is de gezochte kennis geen zuiver cognitieve kennis, maar

gaat het om elementen van cultuur, beelden, verwachtingen en ervaringen over en weer of communicatief vermogen.

Netwerken kunnen hierbij worden beschouwd als dé strategie om de dynamiek van gezamenlijk leren te stimuleren waarbij verschillende soorten kennis bij elkaar komen (Kaats & Opheij 2015).

Netwerken is volgens het WRR-rapport 'De lerende Economie' (2013) een wezenskenmerk geworden van de hedendaagse economie met hun (open) innovatieprocessen: "Innovatie wordt steeds meer een continu proces. Door de verkorting van (...) worden coöperatieve vormen van kennisproductie steeds belangrijker. (...) Innovatie vindt steeds meer in netwerken plaats: interne verbindingen binnen bedrijven worden vervangen door externe. Innovatie wordt zo steeds meer de resultante van samenspel (p.211). Het toenemende netwerkarakter van innovaties maakt dat sommigen liever spreken over het nieuwe tijdperk van systeeminnovaties (p. 213)."

Netwerken blijken juist zinvol wanneer er een beroep wordt gedaan op zogenaamde non-routine kennis (Kuipers e.a., 2010). Processen zijn daardoor niet of slechts gedeeltelijk te standaardiseren of te normeren en moet door ervaring worden ontwikkeld en/of toegepast. Het delen van dergelijke kennis en ervaring in de hoofden van leden van netwerken kan dit leerproces versnellen. Binnen netwerken ontstaan vernieuwing en verbetering in een sociaal proces waarbij onderhandeling van betekenisgeving en (ervarings)kennis leiden tot nieuwe praktijkkaders. Deze sociale wijze van kennisconstructie sluit goed aan bij de aard van complexe sociale vraagstukken waarbij men vraagstukken voornamelijk hanteerbaar wil maken in plaats van oplosbaar. Kenmerkend voor dit type leerprocessen is tweede orde leren of meta-leren, waarbij continue reflectie en acties zorgen voor een doorgaand opbouwend emergent en cyclisch leerproces (Argyris & Schön, 1996). In netwerken is het de kunst om met elkaar te komen tot vitale coalities rond de voor het netwerk echt betekenisvolle vraagstukken (Kaats & Opheij, 2015). Ontmoetingsmomenten zorgen voor een kans op samenwerking, evenals netwerken die een gemeenschappelijk vraagstuk delen of komen tot een gezamenlijke opgave. Van hieruit kunnen projecten ontstaan waarin men gezamenlijk iets ontwikkelt of experimenteert.

In het samenbrengen van professionele en ervaringskennis, zien we de beweging naar co-creatie steeds vaker voorbijkomen (In 't Veld, 2011; 2014). Co-creatie wordt in het internationale domein van Public Sector Innovation (PSI) herkend als drijver voor continue doorontwikkeling van de publieke sector als een reflexieve en zichzelf vernieuwende sector (Leon, Simmonds & Roman, 2012). Mede om reden van de verhoogde effectiviteit en efficiëntie voor de aanpak van complexe samenlevingskwesaties. Voorberg, Bekkers & Tummers (2015) belichten specifiek het co-creëren met 'eindgebruikers'. Oplossingen voor lokale sociale vraagstukken worden daarmee gezocht in nieuwe benaderingen en sociale

verhoudingen waarbij het burgerperspectief en burgerparticipatie (als eindgebruiker) centraal staan.

2.4 Naar een lerende regio

Uit het voorafgaande wordt duidelijk dat er gezamenlijk gezocht dient te worden naar nieuwe arrangementen voor leren en kennisontwikkeling in het sociale domein. Zonder hierin gezamenlijk op te trekken en die beelden, verwachtingen, feitenkennis, etc. met elkaar te delen, verandert er niets. Wil het transformatieproces slagen, dan is bij alle betrokkenen in al hun rollen een leer- en veranderproces gewenst, een collectief leerproces dus. Alle partijen moeten meebewegen, op elk niveau: bestuurlijk, manageriaal, professioneel en eindgebruiker. Elk heeft daarin zijn eigen kennisbehoefte, al dan niet gedeeld met de kennisbehoefte die bij andere partners aanwezig is. Zoals uit deze verdieping blijkt zijn toekomstige arrangementen idealiter ingericht op kennisontwikkeling, in de zin van gemeenschappelijke leeromgevingen waarin eindgebruikers en aanbieders én maatschappelijke vraagstukken worden ingesloten en de wederkerigheid van relaties toeneemt (Rozema & De Vijlder, 2012). De kunst is om dit al doende te organiseren: lerend op avontuur te gaan.

Dergelijke samenwerkingsvormen en gemeenschappelijke leeromgevingen ontstaan momenteel volop in de praktijk. Bannink, Bosselaar & Trommel (2014) spreken in dit kader over '*crafting communities*', het ontstaan van gemeenschappen waarin actoren vanuit verschillende kennisposities samenwerken om verbindingen te leggen tussen lokale sociale problemen en institutionele oplossingen en arrangementen. Van der Lans en De Boer (2014) noemen de stad een '*sociaal laboratorium*', waarbij ambtenaren, professionals en burgers gezamenlijk de basis leggen voor nieuwe arrangementen.

Deze bewegingen van onderop zijn een aandrijver voor innovatie. Echter, er is een aanpak nodig die uitstijgt boven deze bewegingen. Deze netwerkinitiatieven of leeromgevingen zijn onderdeel van een groter systeem en dienen met elkaar in verbinding te staan om van waarde te zijn in de aanpak van maatschappelijke vraagstukken.

Uitwisseling op ad-hoc basis levert in deze zin niet veel op, elk netwerk dat zich formeert rondom een bepaald vraagstuk, moet steeds het wiel opnieuw uitvinden. We doelen hier op delen van kennis en in brede zin op kenniscirculatie (Rozema & De Vijlder, 2012, p. 19):

'Bij kenniscirculatie gaat het om een wederkerig proces van kennisoverdracht en kennisontwikkeling en wel zodanig dat dit een continu proces wordt. Bij kenniscirculatie dragen de partners gezamenlijk verantwoordelijkheid om de circulatie op gang te brengen en te houden, vanuit de wetenschap dat zij in wederzijdse afhankelijkheid tot de beste resultaten komen. Kenniscirculatie is gericht op leren en het leervermogen van individuen, groepen en organisaties, zodanig dat er continu verandering optreedt op individueel, groeps- en organisatieniveau.

Kenniscirculatie ondersteunt het proces van kenniscreatie en –opslag én het delen van informatie en expertise tussen (groepen) mensen en organisaties.’

Vraagstukken rond de transformatie in het sociale domein worden daarom idealiter opgepakt in een lerende regio. Vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt binnen een lerende regio systematisch samen kennis gecreëerd en gedeeld, waarbij grenzen tussen verschillende instellingen en actoren vervagen: het hoogste niveau van kenniscirculatie (Van der Seijde, 2005). Binnen de context van transformatie zouden minimaal gemeenten, kennisinstellingen (mbo/hbo/wo, maar denk ook aan kennisinstituten als Platform31 en KING/VNG) en maatschappelijke instellingen (zorg- en welzijnsinstellingen, jeugdzorg, huisartsen en sportverenigingen) en burgers vertegenwoordigd moeten zijn.

De lerende regio wordt door ons in het kader van dit onderzoek als volgt gedefinieerd:

‘De lerende regio is het hoogste niveau van kenniscirculatie (niveau 5, zie schema volgende pagina Niveaus van Kenniscirculatie). Hierbij wordt in netwerkverband gewerkt aan systematische kennisontwikkeling en –toepassing gericht op maatschappelijke vraagstukken, waarbij sprake is van duurzame innovatie van de beroepspraktijk. Afgestemde programma’s voor praktijkgericht onderzoek geven richting aan activiteiten (verbinding praktijkonderzoek, actieonderzoek, experimenten en sociaal leren). Dit vereist een intensieve, structurele samenwerking in een netwerk van onderzoekers, opleiders, burgers, lokale overheden, maatschappelijke instellingen, waarbij onderzoekers, docenten en professionals kunnen rouleren qua werk- en leeromgeving. De samenwerking kent een strategische basis en vindt plaats op alle niveaus van de organisatie’.

Het zal duidelijk zijn dat niveau 5 niet op een achternamiddag bereikt zal kunnen worden en niet alle samenwerkingsverbanden zullen niveau 5 kunnen bereiken. Ervaringen op niveau 4 gaan eraan vooraf. Op niveau 4 gaat het ook om gezamenlijke kennisontwikkeling en toepassing op basis van maatschappelijke vraagstukken, maar in tegenstelling tot niveau 5 heeft het geen structureel maar een projectmatig karakter. Handelingsgerichte kennis wordt ontwikkeld en toegepast in de context van een actueel maatschappelijk vraagstuk. Het arrangement dat hierbij wordt ingericht is te typeren als een vorm van co-creatie, waarbij gebruik wordt gemaakt van arrangementen dicht bij de werkpraktijk (actieonderzoek, werkplekleren). In dit arrangement wordt een intensieve samenwerking voorondersteld tussen opleider, onderzoeker, burger, arbeidsorganisatie en professional. Men leert van elkaar, maar nog op een ad hoc basis, wel of niet op basis van een meer strategische samenwerking van een beperkt aantal partijen.

Niveaus van kenniscirculatie op basis van toepassingsituaties en randvoorwaarden in het ontwikkelingsproces

Niveau kenniscirculatie	Doel interactie	Toepassingsgebied	Arrangementen	Actoren en rollen in de interactie
1 Unilaterale kennisoverdracht	Bestaande (vak)kennis wordt overgedragen, gericht op formele kwalificatie met civiel effect	Vakgerichte competenties op basis van beroepsstandaard (state of the art)	Gestandaardiseerd curriculum	Beperkt eenzijdige interactie tussen opleiding en student/cursist. Wordt ingekocht door werkgever of (toekomstige) werknemer.
2 Meervoudige kennisoverdracht	Nieuwe ontwikkelingen in de beroepspraktijk worden overgedragen	Actualiseren van competenties op basis van ontwikkelingen in de beroepsstandaard	<i>Standaardisatie op maat (massamaatwerk)</i> , waarbij gebruik wordt gemaakt van inbreng vanuit het werkveld en voor specialistische kennis gastdocenten worden ingezet	Incidentele tweezijdige interactie tussen opleiding en werkveld/opdrachtgever en kennisinstelling(en). De opleider 'leert' (ad hoc) van werkveld en klant. De interactie tussen docent en student/cursist blijft eenzijdig.
3 Bilaterale kennisuitwisseling	Organisatieontwikkeling, professionalisering van organisatie-eenheden	Handelingsgerichte kennis in de context van de concrete arbeidsorganisatie	<i>Maatwerk/in company</i> waarin gebruik wordt gemaakt van casuïstiek uit de praktijk van de opdrachtgever	Tijdelijke tweezijdige interactie tussen opleiding/docent en arbeidsorganisatie/cursist. Men leert van elkaar op basis van bestaande kennis
4 Bilaterale kenniscirculatie	Gezamenlijke kennisontwikkeling en toepassing op basis van maatschappelijke vraagstukken	Handelingsgerichte kennis ontwikkelen en toepassen in de context van een actueel maatschappelijk vraagstuk	<i>Co-creatie</i> in de ontwikkeling en toepassing van nieuwe kennis, waarbij gebruik wordt gemaakt van arrangementen dicht bij de werkprijktijk (actieonderzoek, werkplekleren)	Intensieve samenwerking van opleider, onderzoeker, burger, arbeidsorganisatie en professional. Men leert van elkaar, maar nog op een ad hoc basis, wel of niet op basis van een meer strategische samenwerking van een beperkt aantal partijen
5 Meervoudige kenniscirculatie	Systematische kennisontwikkeling en –toepassing vanuit maatschappelijke vraagstukken in de keten	Duurzame innovatie van beroepspraktijk vanuit een ketenbenadering	<i>Levende regio</i> waarin afgestemde programma's voor praktijkgericht onderzoek richting geven aan activiteiten (verbinding praktijkonderzoek, actieonderzoek, experimenten en sociaal leren)	Intensieve, structurele samenwerking in een netwerk van onderzoeker, burger, opleider, lokale overheden, maatschappelijke instellingen, waarbij onderzoekers, docenten en professional kunnen rouleren qua werk- en leeromgeving. De samenwerking kent een strategische basis en vindt plaats op alle niveaus van de organisatie.

Vanuit de overtuiging dat er met de lerende regio een kijk- en denkkader wordt gecreëerd voor de hoe-vragen die wordt gesteld over de geschetste dynamiek van de transformatie, hebben we een verkenning uitgevoerd in de praktijk om de elementen van dit kader te versterken. Deze verkenning biedt in het bijzonder een set van perspectieven (vanuit de verschillende partijen in de lerende regio) die ons in de gelegenheid hebben gesteld te reflecteren op concrete praktijken in samenhang met elementen van de lerende regio. Enerzijds gaat het hierbij om het opsporen van bepalende elementen rondom de inrichting en vormgeving van systematische kennisontwikkeling en –toepassing, anderzijds het in kaart brengen van werkzame principes voor leerprocessen die leiden tot innovatie. Met het in beeld brengen van de vormgeving en inrichting van arrangementen en werkzame principes formuleren wij een aantal vuistregels die bijdragen aan een lerende regio, en daarmee aan een systematische kenniscirculatie gericht op innovatie van het sociaal domein.

3 Inzichten en vuistregels voor een lerende regio

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is de centrale vraag van dit onderzoek als volgt gesteld:

Hoe kan een regio zich ontwikkelen tot een lerende regio?

Hierbij is in hoofdstuk 2 de ‘lerende regio’ omschreven als ‘een regio waarin in gezamenlijkheid systematisch kennis ontwikkeld en toegepast wordt vanuit een maatschappelijk vraagstuk’. Het doel is om door kennisontwikkeling en –toepassing te werken aan duurzame innovatie van de beroepspraktijk. Er wordt gebruik gemaakt van onderzoek, experimenten en sociaal leren en de resultaten daarvan worden met elkaar in verbinding gebracht. De deelnemers – maatschappelijke instellingen, burgers, gemeenten en kennisinstellingen – werken structureel samen in een netwerk waarbij onderzoekers, docenten en professionals kunnen rouleren qua werk- en leeromgeving. Gezamenlijk werkt men op strategische basis, dat wil zeggen met een (ambitieuze) doel voor ogen.

In het empirisch onderzoek, waarvan de resultaten zijn weergegeven in hoofdstuk 4, is gefocust op 2 vragen:

- Wat zijn bepalende elementen rondom de inrichting en vormgeving van systematische kennisontwikkeling en –toepassing?
- Wat zijn werkzame principes voor het leren in netwerken en in de regio in het kader van de transformatie van het sociaal domein?

In de studies over leren in acht Achterhoekse gemeenten, bij zes regionale netwerken en over activiteiten op het regionale niveau hebben we een aantal van deze bepalende elementen en werkzame principes naar boven gehaald. Deze leggen we in dit hoofdstuk langs een aantal wezenlijke kenmerken van de lerende regio, zoals die is omschreven in hoofdstuk 2. Deze kenmerken zijn

- Systematisch kennis ontwikkelen en toepassen
- Diversiteit en gelijkwaardigheid binnen het netwerk
- De afbakening van een regio
- De focus op een maatschappelijk vraagstuk, en
- Netwerklernen als vorm van *adaptive governance*.

Dit brengt ons tot een aantal inzichten over de mogelijkheden en beperkingen, de kansen en de risico's van lerende regio's in ontwikkeling. In paragraaf 3.2 en 3.3 geven we die inzichten weer. In paragraaf 3.4 formuleren we op basis van die inzichten een aantal vuistregels voor lerende regio's in ontwikkeling.

3.2 Inzichten over de inrichting en vormgeving van lerende netwerken

Systematisch kennis ontwikkelen en toepassen

Voor bij een lerende regio gesproken kan worden van ‘systematisch kennis ontwikkelen en toepassen’ moet er aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Sommige van die voorwaarden liggen op een heel praktisch niveau: Het gaat dan om het vastleggen van processen en procedures voor een netwerk, om het gebruik maken van (beproefde) methodes van kennisuitwisseling, om goede verslaglegging en het gestructureerd documenteren van het geleerde. Dit maakt kennis uitwisselbaar, maar ook controleerbaar, bijvoorbeeld door op basis daarvan experimenten uit te voeren. Ook is de kennis op deze manier gemakkelijker te gebruiken voor beleidsbeïnvloeding. Digitalisering en interactief design zijn uiteraard middelen die hierbij maximaal ingezet kunnen worden.

Maar het systematisch kennis ontwikkelen bij meervoudige kenniscirculatie heeft nog een tweede dimensie, namelijk het evalueren van het eigen leren, waarbij zowel bedoeld wordt op het eigen leerproces als op ieders rol daarin, ieders belang en overtuiging. Hebben we de opgave wel juist geformuleerd? Welke gegevens hebben we nodig om aan de opgave te werken? Missen we niet een bepaald perspectief? Maar ook: Ben ik voldoende bereid om mijn kennis te delen? Wat als de resultaten tegen mijn belang of dat van mijn werkgever ingaan? Het op deze manier evalueren maakt mogelijke belangenconflicten expliciet en brengt de individuele waarden aan het licht. Dit vormt de basis voor het ontwikkelen van gemeenschappelijke waarden.

Dit ‘leren over leren’ vindt vaak niet plaats omdat het netwerk zelf de opgaven waar het mee bezig is, niet beschouwt als kennis- en/of leervraagstukken. Men stelt niet de daarbij behorende vragen of volgt het bijbehorende proces. Soms vinden evaluaties wel plaats, maar worden de resultaten daarvan niet systematisch opgenomen in de ontwikkeling van nieuwe kennis.

Leren wordt veelal nog als een aparte activiteit beschouwd, in plaats van als integraal onderdeel van de taakuitvoering van elk van de deelnemers in een netwerk. Dat leidt er ook toe dat in veel gevallen tijdgebrek wordt aangevoerd voor het achterblijven van leeractiviteiten. Om lerend te gaan werken zouden betrokkenen echter niet zozeer extra tijd tot hun beschikking moeten krijgen, als wel zou hun idee over taakuitvoering in het sociaal domein moeten kantelen, zodat zij leren als een noodzakelijk en integraal onderdeel daarvan zien.

Kortom: systematisch kennis ontwikkelen en toepassen vraagt om het vervullen van een aantal praktische voorwaarden, maar vooral om het beschouwen van een maatschappelijke opgave als een kennisvraagstuk met de daarbij behorende methoden.

Diversiteit van de deelnemers in een lerende regio

In een lerende regio in het sociaal domein nemen idealiter vier partijen deel, namelijk maatschappelijke instellingen, burgers, gemeenten en kennisinstellingen. Vanuit de onvoorspelbaarheid en complexiteit van problemen is diversiteit aan deelnemers nodig.

Het eerste opvallende aan de bestudeerde netwerken is dat burgers weinig aanwezig zijn. Soms nemen zij wel deel aan praktische activiteiten die voortvloeien uit het netwerk, maar binnen het leerproces zien we ze weinig terug.

Kennisontwikkeling zonder de inbreng van burgers is ondenkbaar. Voor het formuleren van de juiste opgave zijn immers meerdere perspectieven nodig, waaronder ervaringskennis. Het is echter op basis van dit onderzoek nog moeilijk te zeggen hoe het komt dat burgers maar weinig deelnemen aan kennisnetwerken. Is de drempel voor het inbrengen van ervaringskennis te hoog of is er om wat voor reden ook een weerstand bij publieke professionals, ambtenaren en die in maatschappelijke organisaties, om ervaringskennis 'toe te laten'?

Een tweede inzicht over de samenstelling van netwerken betreft de positie van kennisinstellingen. De netwerken – nu dus meestal bestaand uit vertegenwoordigers van zorgaanbieders en van gemeenten – geven aan de kennisinstellingen graag te betrekken. Maar het opvallende is dat zij de vertegenwoordigers van kennisinstellingen niet zozeer zien als gelijkwaardige partners – die kennis brengen, mee helpen ontwikkelen maar ook komen halen – als wel als uitsluitend bringers van expertise, zowel inhoudelijk als procesmatig. Een enkeling ziet nog wel de mogelijkheden van de inbreng van de netwerkkennis in het onderwijs, maar de meesten zien vooral dat kennisinstellingen hen te hulp kunnen komen met procesbegeleiding en verslaglegging. Opvallend daarbij is ook dat ze spreken van een 'onafhankelijke rol' van de kennisinstellingen. Daarmee worden de kennisinstellingen als het ware op een afstand van hun eigen situatie geplaatst. Ook hieruit blijkt dat de netwerken niet zozeer het een kennisvraagstuk centraal stellen in hun handelen, maar het oplossen van een concreet probleem.

Dualiteit binnen een lerende regio

De vier partijen die samenwerken in een lerende regio hebben soms sterk uiteenlopende rationaliteiten, en daarmee verschillende doelen, invalshoeken en werkwijzen, ook al zijn ze allemaal bezig met de uitvoering van de wetten in het sociaal domein. Dit verschil in rationaliteit is gelegen in ieders *raison d'être* en uit zich onder meer in waarden, normen, organisatie- en bestuursvorm, omgaan met cliënten en taalgebruik.

Het formuleren van een meer abstracte maatschappelijke opgave als doel van de lerende regio kan deze verschillen voor een deel overbruggen. Toch zullen de netwerken een manier moeten vinden om met die meervoudigheid om te gaan. Dit geldt vooral voor de dualiteit tussen de ratio van gemeenten en van aanbieders van zorg. Deelnemers aan een lerende regio zullen zich allereerst bewust moeten worden van deze dualiteit, en hiermee om moeten leren gaan. Om elkaar goed te begrijpen moeten zij zich leren in elkaars situatie in te leven.

Toch levert deze dualiteit niet alleen beperkingen op. De spanning die zij met zich meebrengt stimuleert discussie en (zelf)reflectie en brengt nieuwe kennis en ervaringen met zich mee. Dit zijn allemaal positieve prikkels voor leren. Het is daarom zaak dat lerende regio's dualiteit niet tegen zich laten werken, maar deze bewust positief gebruiken.

De afbakening van een regio

Uit het onderzoek blijkt dat het niet altijd gemakkelijk is om te bepalen wat de grenzen van de regio en daarmee de omvang van het netwerk moet zijn. Bij het formeren van een lerende regio is het belangrijk aan te sluiten op een regionaal niveau waarbinnen men elkaar kent, vertrouwt en ambities deelt. Zo komt men tot gedeeld eigenaarschap en is men makkelijker bereid kennis te delen. In het onderzoek zien we dat er eerder sprake is van twee 'gevoelde' regio's Oost- en West-Achterhoek, dan van één grote regio. Hier spelen historisch bepaalde culturele grenzen mee, maar er zijn bovendien tussen de subregio's duidelijk waarneembare verschillen in de werkwijze binnen het sociaal domein, en in de wil tot samenwerking, experimenteren en innoveren.

Wanneer deze gevoelde regio niet samenvalt met de institutionele regio (in dit geval de hele regio Achterhoek, die gezamenlijk de wetten in het sociaal domein uitvoert) ontstaat er in de lerende regio een dilemma. Het is immers de bedoeling dat de kennisontwikkeling in een netwerk uiteindelijk uitmondt in nieuw en beter beleid. Dit beleid wordt grotendeels gemaakt op het niveau van de institutionele regio. Men zal dus toch de gevoelde regio's moeten overstijgen om tot duurzame regionale innovatie te komen.

3.3 Inzichten over werkzame principes bij kennisontwikkeling

Werken vanuit een maatschappelijk vraagstuk

Een lerende regio zou idealiter moeten werken vanuit de ambitie om een hoger gelegen maatschappelijk doel te bereiken. Dit mag best wat abstracter zijn: het maakt het makkelijker om het verschil in rationaliteit van waaruit de verschillende deelnemers denken, te overbruggen en helpt om focus aan te brengen. Met richt zich op het leerproces en op de wijze waarop men leert, zodat men bij elke nieuwe opgave weet hoe deze procesmatig te naderen.

In de praktijk blijkt echter dat veel van de netwerken zich richten op het uitvoeren van een concrete gemeenschappelijke opgave. De deelnemers in het netwerk zijn gericht op de inhoud en het concrete middel en beschouwen de taak van het lerende netwerk als voltooid zodra aan de concrete opgave is voldaan. Men beschouwt niet het leren op zich, maar het oplossen van een praktisch probleem als de taak van het netwerk. Het leerproces wordt dan ook niet geëxpliciteerd en gedocumenteerd. Het proces heeft het meest weg van bilaterale kenniscirculatie.

Dit vraagt bij alle partijen om een kanteling in het denken over de functie van lerende netwerken.

Netwerken als vorm van adaptieve governance

In hoofdstuk 2 is toegelicht dat de transformatieprocessen in het sociaal domein opgevat kan worden als een *wicked problem*, dat zich kenmerkt door een grote mate van complexiteit en onzekerheid. Hier hoort een vorm van governance bij die die onzekerheden

als het ware integreert, en die gericht is op samenwerking en experimenteren. Deze adaptieve governance richt zich op maatschappelijke innovatie en laat de koers bepalen door een proces van agenderen, leren en experimenteren. Een lerende regio is een arrangement waarmee adaptieve governance kan worden vormgegeven.

Het gegeven dat lerende regio's op deze manier de ontwikkeling van nieuw beleid en van nieuwe manieren van uitvoering van dat beleid aansturen, maakt eens te meer duidelijk hoe belangrijk het is om te investeren in leren. Uit het onderzoek blijkt dat lang nog niet alle deelnemers aan de netwerken zelf, maar ook belanghebbenden in de omgeving daarvan, voldoende begrijpen dat deze nieuwe manier van aansturen de kern is waar het bij de lerende regio om draait. Zo worden netwerken nog te vaak afgerekend op zichtbare resultaten of wordt vooral verwacht dat zij de efficiëntie en kostenbesparing in het sociaal domein ten goede zullen komen. Ook hier is dus weer van wezenlijk belang dat het idee over taakuitvoering in het sociaal domein gekanteld wordt. Leren is niet iets dat je naast je taken doet, maar dat integraal onderdeel uitmaakt van je taken, of die zich nu afspelen op het niveau van uitvoering of van beleidsontwikkeling.

3.4 Vuistregels voor een lerende regio

Een vuistregel is globale praktische regel die toe te passen is een complexe situatie. Doel van de onderstaande vuistregels is niet om de complexiteit van het leren in de regio te dekken, maar juist om binnen deze complexiteit handvatten te geven voor het aangaan van gezamenlijke leerprocessen in een lerende regio.

Vuistregel 1: Beschouw elk vraagstuk als een kennisvraagstuk en kans om samen te leren (naar tweede en derde orde leren)

Kijk dus niet naar concrete oplossingen, maar bedenk welke partijen uiteindelijk nodig zijn bij dit vraagstuk en wat zij hierin te leren hebben. Geef een leerproces vorm: bijeenkomsten en opdrachten waardoor de verschillende partijen gemeenschappelijke taal ontwikkelt, leren en oplossingen zoeken in hetzelfde proces zijn vorm gegeven, je met elkaar reflecteert op wat goed ging en minder ging, je fouten kunt benoemen en succes viert.

Vuistregel 2: Zoek juist de partners op waarmee je gewoonlijk niet of nauwelijks samenwerkt

Idealiter werken in een lerende regio overheid, aanbieders, kennisinstellingen en burgers samen aan een vraagstuk. Zoek vooral samenwerking met die partners die niet vanzelfsprekend hetzelfde denken als jij, die andere visies hebben op de werkelijkheid, die andere rationaliteiten hebben

Vuistregel 3: ga uit van het WHY; de bedoeling

Blijf in het samenwerkingsproces sturen op de bedoeling. Dit is het enige dat je kan helpen om verschillende systemen, denkwijzen, rationaliteiten te overbruggen.

Vuistregel 4: Contextuele grenzen zijn flexibel

Bekijk afhankelijk van het voorliggende onderwerp welke context je als uitgangspunt neemt. De ene keer is dat een vastgestelde fysieke context, de andere keer een gevoelde context.

Vuistregel 5: Zoek de uitdaging in de complexiteit

Vraagstukken in de lerende regio zijn bij uitstek complex. De neiging kan zijn om deze te willen zien in termen van het bestaande (zoals we een auto in het begin alleen konden zien als 'horseless carriage'). Het is echter belangrijk om juist te zoeken naar waar iets complex en nieuw is, wat het aan innovatie vraagt. Zoek juist de tegenstellingen die spanningen oproepen; dáár is vernieuwing te vinden. Zoek juist het moeilijke op in plaats van in je comfortzone te blijven.

Vuistregel 6: Partners zijn gelijkwaardig EN rollen in verschillende situaties verschillend

Ga om met de dualiteit van verschillende rollen. De gemeente is nu eenmaal EN opdrachtgever EN gelijkwaardig partner, een burger klant EN beslisser. In verschillende situaties betekent dit een andere pet. Maak helder vanuit welke rol je praat, stem per situatie af vanuit welke rol je met elkaar om tafel zit en wat dit betekent voor afspraken.

4 Praktijkverkenning

4.1 Inleiding

Om te kunnen komen tot inzichten over, en vuistregels voor de lerende regio, is onderzoek gedaan naar de leerprocessen ten aanzien van het sociaal domein van netwerkverbanden en gemeenten in de regio Achterhoek.

De acht Achterhoekse gemeenten - Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Montferland, Oost Gelre, Oude IJsselstreek en Winterswijk - werken al geruime tijd samen op verschillende beleidsterreinen. Met de decentralisatie van de taken in het sociaal domein in het zicht hebben deze gemeenten hun regionale samenwerking verder uitgebreid. Al in 2013 is er een gezamenlijke kadernotitie opgesteld ('D'ran in de transities'). Naast aan inhoudelijke uitgangspunten geven de Achterhoekse gemeenten in deze notitie aandacht aan kennis delen, ontwikkelen en uitdragen. De gemeenten willen zowel onderling kennis en ervaringen te willen uitwisselen, als daadwerkelijk gebruik maken van deze nieuw opgedane kennis. Eén van de acties die de gemeenten willen ondernemen, is het initiëren van projecten die mede gericht zijn op leerprocessen op het vlak van cultuurverandering. Ook in "Transformatie Sociaal Domein 2015 en verder" besteden de Achterhoekse gemeenten ruim aandacht aan het thema leren. Ze geven aan dat individuele gemeenten niet altijd de alle kennis en competenties in huis hebben, waardoor een bundeling van kennis, kunde en capaciteiten grote voordelen met zich mee kan brengen (Achterhoekse gemeenten, 2015, pp. 3–4). Met dit gedachtegoed als basis, wordt regionaal samengewerkt om ontwikkelactiviteiten, zoals experimenten, op te zetten om leren te stimuleren (Achterhoekse gemeenten, 2015, p. 4).

Verantwoording

Om lessen te trekken over interdisciplinair leren binnen de Achterhoek, zijn drie studies gedaan:

- een studie naar netwerkinitiatieven;
- een studie naar leren door de Achterhoekse gemeenten over beleid in het sociaal domein; en
- een studie naar de regionale activiteiten op het gebied van de transformatie van het sociaal domein.

Voor de casestudie naar netwerken zijn samen met stakeholders - vertegenwoordigers van aanbieders in het sociaal domein en van gemeenten in de Achterhoek - netwerken geselecteerd die zij relevant en succesvol achten. Daarbij is gelet op diversiteit in soorten netwerk, qua thema en deelnemers; de mogelijkheid die de netwerken bieden om er (zo veel mogelijk) van te leren; en of de netwerken vanuit meerdere bronnen en/of disciplines toegankelijk zijn (digitaal en personen). Uiteraard moeten de netwerken een verbinding hebben met het sociaal domein.

Hieruit kwamen zes netwerkverbanden naar voren waarvan in alle gevallen ten minste één vertegenwoordiger is geïnterviewd. De netwerken zijn:

- a. Werknet: een netwerk dat helpt bij het creëren van creatieve oplossingen voor jongeren die op het gebied van werk en school tussen wal en schip dreigen te raken;
 - b. Kennisnetwerk kwetsbare ouderen West-Achterhoek: wil door betere zorg bereiken dat kwetsbare ouderen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen;
 - c. Proscop (voorheen Caransscoop): de regionale ondersteuningsstructuur (ROS);
 - d. Hulp Online Oost Oude IJsselstreek: een systeem voor digitale hulpverlening voor allerlei sociale problemen.
 - e. Brede Maatschappelijke Voorziening Mariënveld: *een multifunctioneel zorgcentrum*.
 - f. Achterhoek in beweging: een initiatief voor het bevorderen van vitaliteit in de regio.
- Een korte beschrijving van deze zes netwerken of netwerkorganisaties staat in bijlage 2.

Van elk van deze netwerken is met een of twee vertegenwoordigers een uitgebreid interview gehouden. Voor de topiclijst van deze interviews zie bijlage 1.

Daarnaast zijn tijdens de duur van het onderzoek twee kennissessies georganiseerd. Deze vonden plaats op 23 november 2016 en op 22 maart 2017. Het doel van deze kennissessies was om de vraagstelling van het onderzoek in een landelijk perspectief te zetten. Voor deze sessies zijn, naast de leden van de onderzochte netwerken, ook experts op het gebied van netwerken uit de rest van Nederland uitgenodigd. Tot slot namen leden van de verbindingsgroep (een groep medewerkers en managers van Achterhoekse gemeenten en instellingen binnen het sociale domein, die professionals met elkaar willen verbinden) voor deze kennissessies uitgenodigd. De uitkomsten van de interviews en de resultaten van de kennissessies zijn verwerkt in paragraaf 4.2.

De studie naar leren binnen het sociaal domein door Achterhoekse gemeenten stond oorspronkelijk op zichzelf en had als doel 'Inzichten te krijgen in welke mogelijkheden door de Achterhoekse gemeenten worden ontwikkeld om te leren binnen het sociaal domein vorm te geven, om vervolgens tot passende aanbevelingen te komen hoe de gemeenten leren binnen het sociaal domein meer kunnen stimuleren'.

Gemeenten zijn belangrijke partners binnen netwerken die op hun beurt weer de basis vormen van een lerende regio. Wanneer zij binnen hun eigen organisatie zorgen voor een goed leerklimaat, mag verwacht worden dat medewerkers van een gemeente ook de tools hebben om op een zinvolle en efficiënte manier bij te dragen aan een lerende regio. Daarom is gekozen om de belangrijkste resultaten van het onderzoek naar lerende gemeenten op te nemen in deze studie.

Per gemeente zijn twee respondenten geïnterviewd; een manager sociaal domein en een beleidsadviseur sociaal domein. Voorafgaand aan de interviews is gemeentelijke (beleids)informatie bestudeerd en hebben alle respondenten een vragenlijsten voorgelegd gekregen. Met behulp van de gegevens hieruit is een topiclijst voor de interviews opgesteld.

De regionale activiteiten in de transformatie van het sociaal domein zijn gevolgd door de activiteiten van de Verbindingsgroep te volgen en een documentenanalyse te doen. We wilden inzicht krijgen in hoe op het niveau van de regio Achterhoek werd samengewerkt om een Lerende Regio te vormen. Dit is gedaan door twee onderzoekmatige activiteiten:

- Een documentenanalyse op vergaderstukken van de verbindingsgroep en andere beleidsstukken regio Achterhoek die betrekking hebben op samenwerking in het sociaal domein
- Evaluatie van het Kennisfestival en de ‘muur van beloften’ op het Kennisfestival.

4.2 Netwerken

De zes netwerken die bestudeerd zijn lopen uiteen qua doelstelling, visie en werkwijze. ‘Samen leren’ is niet altijd een expliciet doel; sommige netwerken richten zich vooral op integrale oplossingen voor gedeelde problemen. Ook verschillen ze in continuïteit, organisatievorm, schaalniveau etc. Maar juist die verschillen maken het interessant om er werkzame principes voor zowel lerende netwerken als lerende regio’s te destilleren.

Waarom netwerken?

Vrijwel alle vertegenwoordigers vinden ‘van elkaar leren’ een belangrijk doel van het netwerk. Maar wat dat precies betekent, en hoe je dat vormgeeft, is nog lang niet overal duidelijk. We zien netwerken op twee niveaus: degene die zijn opgericht om gezamenlijk integraal een concreet probleem aan te pakken (en die volgens eigen zeggen na het oplossen daarvan opgeheven kunnen worden) en netwerken die leren als een continu proces zien om sturing te geven aan een hoger gelegen maatschappelijk doel.

Een tweede, veel genoemde reden om samen te gaan werken is het laten verdwijnen van de schotten die tussen de verschillende vakgebieden, en daarmee tussen de verschillende betrokken instellingen staan. Dit vindt men ten eerste belangrijk omdat vrijwel alle cliënten meerdere problemen hebben die op elkaar ingrijpen en waarvan afzonderlijke behandeling weinig zin heeft. Ten tweede signaleren de netwerken dat problemen zich vaak voordoen wanneer een cliënt van de ene naar de andere instelling wordt ‘overgedragen’. Bij die overgang krijgt de cliënt met een andere rationaliteit, andere regels, een andere visie op het probleem en een andere sfeer. Een van de netwerkvertegenwoordigers stelt dan ook dat dit vaak het moment is dat de cliënt tussen wal en schip dreigt te vallen. Het overbruggen van dat gat is daarmee een belangrijke activiteit van een netwerk.

Een derde belangrijk doel van een netwerk is, of zou moeten zijn, het voorkomen dat zaken dubbel gebeuren, zo zeggen verschillende geïnterviewden. Er mogen duizend bloemen bloeien, maar liefst geen duizend dezelfde. In een netwerk kun je afstemmen wie wat ontwikkelt, beheert of aanpakt. Overigens is dat nog geen garantie om overlap te voorkomen. Elke aanbieder, gemeente of andere partij ontwikkelt toch graag zijn eigen methoden en instrumenten, zo blijkt in de praktijk.

Een door iedereen gedeelde visie

Wat het doel van het netwerk ook is, vrijwel alle vertegenwoordigers van de netwerken benadrukken in een of andere vorm het belang van een doordachte visie op het doel van het netwerk of samenwerkingsverband, die door iedereen gedeeld wordt (en op papier staat). In de visie van twee van de geïnterviewden zou een hoger gelegen maatschappelijke opgave centraal moeten staan. Ook uit de kennissessies blijkt dat men behoefte heeft aan zo'n stip op de horizon.

De kennis die je in het netwerk genereert, zou moeten bijdragen aan het vervullen van die maatschappelijke opgave. Dit centraal stellen van een maatschappelijke opgave is niet bij alle netwerken het geval. De meeste richten zich op meer concrete thema's of activiteiten. Die worden sneller geïdentificeerd als gemeenschappelijke behoefte dan een hoger gelegen doel.

De visie en het doel van het netwerk moeten niet alleen binnen het netwerk door iedereen gedeeld worden, maar ook door de verschillende lagen van de deelnemende organisatie (bestuurders en uitvoerders). Bij een gemeente, bijvoorbeeld, kan een wethouder enthousiast aankondigen mee te gaan doen met een regionale innovatie, terwijl zijn ambtenaren concluderen dat dit wettelijk gezien niet kan. Medewerkers van een zorgaanbieder kunnen in een netwerk afspreken een nieuw initiatief op te zetten; of hun bestuurders daarvoor ook geld beschikbaar gaan stellen is een tweede.

De omvang en samenstelling van het netwerk

Groot, klein, 'onder ons' of regionaal; de ideeën over inrichting en omvang van een netwerk zijn divers.

Ten eerste is het belangrijk dat deelnemers een persoonlijke drijfveer voelen om te participeren: dat zij zelf gedreven zijn om te leren, maar ook hun kennis en ervaring ter beschikking van anderen willen stellen. Eigen gewin is niet voldoende om deel te nemen; je moet een collectief belang zien en je daarvoor in willen zetten.

Uit de interviews blijkt dat de geschikte omvang van een netwerk in elke situatie verschillend is. Het moet klein genoeg zijn om voldoende gemeenschappelijke thema's te delen, en groot genoeg om regelmatig nieuwe cases en nieuwe methoden voor het voetlicht te krijgen. Een groter netwerk heeft meer mogelijkheden om iets te bereiken bij externe partijen. Teveel verschillende, overlappende netwerken is ook niet goed, omdat leden dan teveel gaan 'shoppen' en zich niet committeren. De kennissessies laten zien dat de regio waarmee men zich identificeert, bepalend kan zijn voor de omvang. Sommige deelnemers maken onderscheid tussen Oost- en West-Achterhoek.

Over de vraag of een netwerk een vaste samenstelling moet hebben of steeds kan variëren, zijn de meningen verdeeld. Een vaste, niet te vaak wisselende samenstelling zorgt voor groei van het onderlinge vertrouwen en daarmee voor een veilige leeromgeving; met een fluïde netwerk echter kun je meer inspelen op de actualiteit, die soms om het betrekken van een nieuwe partij vraagt.

Idealiter werken in lerende netwerken (lerende regio's) drie partijen samen: aanbieders van zorg (maatschappelijke- en zorginstellingen), gemeenten (regisseurs/facilitators van zorg) en kennisinstellingen. In de praktijk hebben de aanbieders de overhand in de netwerken, zo blijkt ook uit de kennissessies. Zij verzamelen zich als eerste rond een concrete problematiek, en zien mogelijkheden om samen efficiënter, maar vooral effectiever zorg te leveren. Daarin voelen zij zich eerder beperkt door de gemeenten met hun eigen rationaliteit (wettelijke kaders, politieke motivatie) dan dat zij nut zien in samenwerking. Aanbieders ervaren de gemeentelijke rationaliteit als een belemmering om zorg op maat te leveren; vanuit gemeenten is er soms wantrouwen ten aanzien van aanbieders dat zij zich aan de regels zullen onttrekken of hun eigen gang zullen gaan.

Deze perceptie heeft volgens enkele geïnterviewden, naast met het verschil in rationaliteit, ook te maken met het gebrek aan kennis over, of inlevingsvermogen in de opdracht of het kader waarbinnen de ander werkt: de gemeente organiseert zorg, de aanbieder voert die uit. Het inleven in andermans rationaliteit is eigen aan het proces van transformatie van het sociaal domein. De cultuuromslag die dit met name van de gemeenten vraagt, is nog lang niet volledig gemaakt. Gemeenten vinden het volgens de geïnterviewden moeilijk om zaken uit handen te geven of met andermans instrumenten te werken. In de kennissessies wordt bovendien gesignaleerd dat gemeenten het moeilijk vinden het eigenaarschap van nieuwe activiteiten bij burgers te laten.

Verder maakt het politieke karakter van het lokaal bestuur het lastig voor gemeenten om los te laten of ruimte te scheppen voor experimenten: wethouders lopen altijd het risico op iets nieuws 'afgerekend' te worden. Daarnaast is het eigen aan dat politieke karakter dat gemeenten vaak meer gericht zijn op zichtbare resultaten op de korte termijn, dan op (wellicht intelligentere) langetermijnoplossingen. In die zin is het voor gemeenten lastig om zich te committeren aan een regionale aanpak of visie. Naast de wens van bestuurders om aan een visie hun eigen politieke kleur mee te geven, hebben zij te maken met een gemeenteraad en eigen inwoners, voor wie de vraag wat voor hen het directe voordeel is, voorop staat. Ten slotte zijn er in elke gemeente burger- of andere particuliere initiatieven in de zorg, die de gemeente niet wil ontmoedigen en zeker niet wil overvleugelen met een regionale aanpak. Dat maakt het voor gemeenten moeilijk om regionale afspraken te maken en zich daaraan te houden, ook al zijn ze daartoe eigenlijk best bereid.

Toch weten gemeenten en aanbieders dat ze niet zonder elkaar kunnen en dat het van belang is om gemeenten vanaf het begin bij een initiatief of netwerk te betrekken. 'Vroeg of laat heb je de gemeente nodig. Is het niet voor geld, dan is het voor draagvlak', aldus een geïnterviewde ambtenaar. Omgekeerd geldt dit voor de samenwerking met aanbieders. Wanneer je hen niet mee hebt, is het lastig om gemeentelijk beleid door te voeren. In het algemeen staan de netwerken positief tegenover de deelname van kennisinstellingen aan de netwerken. Zij kennen deze instellingen vooral een rol toe van kennisbrenger, facilitator van het leerproces of verslaglegger: "Kennisinstituten zouden een rol kunnen spelen in het opstellen van een visie en het richting geven aan een netwerk". Daarnaast

geven de geïnterviewden aan dat de in het netwerk gegenereerde kennis, maar ook de ervaringen van professionals, van belang zijn voor onderwijs; ook daarom is aanwezigheid van kennisinstellingen bij netwerkbijeenkomsten volgens hen gewenst.

Naast de verschillende disciplines heeft een netwerk baat bij deelnemers met verschillende karakters en vaardigheden. Zo is het goed om mensen te hebben die in structuren kunnen denken, maar net zo belangrijk om mensen te betrekken die buiten de kokers en de gebaande paden kunnen denken.

In de interviews en de kennissessies wordt het belang van kartrekkers in het netwerk benadrukt. Dit kan samenvallen met het coördinatorschap, maar dat hoeft niet. De kartrekkers zijn vaak degenen die het netwerk (mede) opgericht hebben. Zij zijn enthousiast, brengen nieuwe ideeën aan en zijn vaak de voorloper in het doorbreken van schotten. Zij zijn niet bang om tegen heilige huisjes te schoppen. De kartrekkers weten ook te verbinden, hetzij op het niveau van mensen of organisaties, hetzij op inhoud. De positie van de kartrekker is echter kwetsbaar, omdat deze afhangt van iemands individuele vaardigheden. Wanneer de kartrekker geen deel meer uitmaakt van het netwerk, betekent dat niet dat iemand anders automatisch die rol overneemt.

Organisatorische randvoorwaarden

Alle geïnterviewden geven aan dat een goed functionerend netwerk valt of staat met het vervullen van een aantal organisatorische, praktische randvoorwaarden. Die zijn, naast het opstellen en naleven van een gedeelde visie, gelegen in het borgen van regelmatige deelname, het maken van een goede planning en het werken volgens bepaalde procedures. Wat de regelmatige aanwezigheid van de deelnemers betreft: hierboven gaven we al aan dat een persoonlijke drijfveer, en vaak een extra tijdsinvestering volgens de geïnterviewden onontbeerlijk is. Maar ook de instellingen die zij vertegenwoordigen hebben pullfactoren nodig om uren en geld beschikbaar te stellen voor deelname aan het netwerk. Zij zijn vaak het meest gevoelig voor financiële argumenten: samen kunnen we efficiënter werken (betere prijs, lagere tarieven, minder tijd per cliënt). De leden van netwerken geven echter aan dat het nut van de samenwerking veel meer ligt in verbetering van de kwaliteit en de effectiviteit van de zorg, dan in kostenbesparing. In de situatie waarin de zorgbudgetten toch al enorm onder druk staan, kan dit een spanningsveld opleveren. In de praktijk blijkt dat als deelnemers – zowel van aanbieders als van gemeenten – onder tijdsdruk staan, de deelname aan het netwerk een van de eerste dingen is die ze laten vallen.

Een goede procesorganisatie kan volgens de geïnterviewden enorm bijdragen aan het leerproces. Zij adviseren te zorgen voor duidelijke agenda's, jaarplanningen, structuur en vorm van de bijeenkomsten. In het licht van wat hierboven gezegd is over deelname, is het belangrijk dat deelname gekoppeld is aan een functie en niet aan een persoon.

Daarnaast is het van wezenlijk belang dat er goed verslag wordt gedaan van de leerresultaten. Ten eerste omdat verslagleggen een voorwaarde is voor het formaliseren van het geleerde. Nieuwe werkwijzen bijvoorbeeld, kunnen makkelijker verspreid worden (ook

digitaal) of opnieuw gebruikt, als ze duidelijk op papier staan. Een tweede reden is vooral van belang voor netwerken die zich ten doel stellen om nieuw beleid te ontwikkelen of beleidssuggesties te doen. Het is niet voldoende om af en toe te roepen 'de gemeenten (of anderen) zouden dit of dat moeten doen'. Een helder vastgelegde formulering van de adviezen maakt het makkelijker om deze onder de aandacht te brengen van relevante actoren. Niettegenstaande deze organisatorische randvoorwaarden, wordt in de kennissessies toch ervoor gepleit de netwerkactiviteiten niet te strak vorm te geven. Het is immers ook 'een organisch geheel waarbij deelnemers samenwerken aan vraagstukken'. Tot slot valt onder de randvoorwaarden de aanwezigheid van een – liefst speciaal daarvoor vrijgemaakte – coördinator of secretaris. Vrijwel alle onderzochte netwerken pleiten in een of andere vorm voor zo iemand. Bij voorkeur is deze persoon onafhankelijk van de deelnemende partijen. Hij of zij heeft een strategische en betekenisvolle positie (en wordt door de deelnemers zo erkend) en heeft bij voorkeur een ingang bij de lokale politiek en relevante derden. Deze persoon zou ook moeten bewaken of organisaties voldoende tijd inroosteren voor deelname van hun medewerkers aan het netwerk.

Werkzame principes voor leren binnen netwerken

Uit de interviews met de vertegenwoordigers van de netwerken kunnen we een aantal factoren destilleren die het gezamenlijk leren mogelijk maken of zelfs stimuleren. Allemaal definiëren ze desgevraagd de kennisfunctie van hun netwerk als heel breed; ze herkennen de aspecten agenderen, ontwikkelen, kennis ontsluiten, samenwerken, kennismaken, beleidsadvies en communicatie naar deelnemers. Het vermoeden is dat dit voor de geraadpleegde netwerken in elk geval de gewenste of beoogde kennisactiviteiten zijn; of het ze lukt om aan alle aspecten goed inhoud te geven is een tweede.

Hierboven werd al beschreven wat de organisatorische randvoorwaarden zijn voor een effectief netwerk met een leerdoelstelling zijn. Digitalisering is uiteraard een instrument dat uitvoering van de leerdoelstelling vergemakkelijkt en bevordert. Je kunt digitaal onder meer resultaten in kaart brengen en vergelijken, trainingen online zetten, experimenten en literatuur delen.

De geïnterviewden noemen onderling vertrouwen, openheid en de oprechte wil om kennis te delen als belangrijke werkzame principes. Zeker wanneer gemeenten en aanbieders samen in een netwerk zitten, moeten ze over hun (mogelijke) onderlinge wantrouwen heen stappen; anderzijds kan de deelname aan het netwerk juist bijdragen aan het wegnemen van dat wantrouwen. Verder wordt genoemd dat deelnemers bereid moeten zijn hun eigen persoonlijke netwerk met anderen te delen, en om voor elkaar dingen te regelen. Ook moet je een ander het podium en daarmee een succes gunnen.

Een voorwaarde voor onderling vertrouwen is volgens de meeste geïnterviewden dat een netwerk bestaat uit 'gelijken'. Hiermee doelen de meesten op collega-netwerkleiden die op hetzelfde niveau werkzaam zijn als zichzelf. Reflecteren op je eigen handelen doe je nu eenmaal niet zo snel als er een leidinggevende of bestuurder van je eigen organisatie bijzit. Wanneer iedereen op hetzelfde niveau werkt, is ook de mate van kwetsbaarheid gelijk en

kun je onderling afspreken individuele zaken binnenskamers te houden. Sommigen vinden die gewenste gelijkwaardigheid juist een reden om niet met een andere partij - aanbieders of gemeenten – te gaan netwerken.

Ook evalueren van en reflecteren op de activiteiten van het netwerk zelf draagt bij aan een goed leerproces. Een netwerk moet kritisch naar zichzelf durven kijken; als netwerk als geheel, maar ook elke deelnemer afzonderlijk. Hoe ga je om met belangenconflicten tussen je rol als netwerklid en als werknemer? Hoe stap je over het belang van je eigen organisatie heen ten bate van een hoger belang? Door hierover te praten, kunnen conflicten vermeden worden en individuele waarden plaatsmaken voor gemeenschappelijke waarden. Sommige netwerken agenderen evaluatie als standaard activiteit. Ook reflectie op het leren zelf is belangrijk. Wanneer vinden we dat we iets geleerd hebben? Hoe hebben we dit vastgelegd? Als derde belangrijke stimulerende leerfactor wordt genoemd om niet te focussen op het eindresultaat van de begeleiding van cliënten, maar op het proces van de begeleiding. Het gaat dan om hoe gemeenten en aanbieders met cliënten in gesprek gaan, dat ze samen met hen de behoefte formuleren en bepalen wat nodig is. De precieze uitvoering zal per gemeente verschillen: een activiteit kan in de ene gemeente prima werken en in de andere niet.

Hierboven werd als reden om te netwerken al genoemd het voorkomen dat cliënten tussen de wal en het schip van verschillende behandelende instellingen vallen. In een netwerk kan men zorgen dat deze overstappen vloeiender worden; nog interessanter natuurlijk is het om in een gezamenlijk leerproces innovaties te bedenken waardoor deze gaten vermeden kunnen worden. Bij dit onderwerp kwam in de interviews weer de rol van de kartrekker naar voren: zij of hij kan degene zijn die in de discussie steeds weer de cliënt centraal stelt in plaats van de behandelende instelling. Een facilitator, die steeds weer teruggrijpt op het leerdoel, kan het leren vergemakkelijken en stimuleren.

Tijdens de kennissessies kwam naar voren dat soms juist het ontbreken van kennis een factor kan zijn die leren en innoveren stimuleert. Burgers of cliënten die samen iets nieuws opzetten, denken daarbij minder in bestaande structuren, wat ruimte creëert voor innovatie. Een laatste belangrijke factor om leren te stimuleren is het kracht bijzetten van je resultaten. ‘Promoot jezelf en vier je successen’, zoals een van de geïnterviewden zegt. Naar buiten treden met hetgeen je geleerd hebt draagt bij aan de aantrekkelijkheid van je netwerk en waardering voor de resultaten, maar ook aan de erkenning van het netwerk als belangrijke gesprekspartner.

4.3 Gemeenten

In hoofdstuk 2 is al ingegaan op het verschijnsel ‘wicked problems’ en de noodzaak voor de overheid en haar partners om deze via een gezamenlijk, integraal leerproces te benaderen. In deze deelstudie is gekeken in hoeverre gemeentelijke organisaties het leren door hun medewerkers faciliteren, zodat deze op hun beurt goed voorbereid zijn op het werken aan wicked problems.

Voor de deelstudie is gebruikt gemaakt van de volgende definitie van een lerende gemeente: ‘een gemeente waarin collectief leren continu wordt bevorderd door middel van de organisatiestructuur en –cultuur om haar prestaties, processen en beleid te verbeteren’ (gebaseerd op Van der Torre, 2008; Wijsman, 2015). In het onderzoek staat de vraag centraal hoe gemeenten prikkels kunnen afgeven om leren te stimuleren en hoe het (h)erkennen van verschillen mogelijkheden schept om leren te stimuleren.

Prikkels om leren te stimuleren

Stimuleringsprikkels voor lerende organisaties kunnen volgens Garvin et al (2008) worden ingedeeld in drie deelgebieden (door Garvin et al ‘bouwblokken’ genoemd), te weten (1) een ondersteunende leeromgeving, (2) concrete leerprocessen en praktijken, en (3) leiderschap dat leren versterkt. Bij elk ‘bouwblok’ hoort een aantal prikkels zoals weergegeven in onderstaande tabel.

Bouwblokken	Prikkels
1. <i>Ondersteunende leeromgeving</i>	1. Psychologische veiligheid 2. Waardering van verschillen 3. Openheid voor nieuwe ideeën 4. Tijd (voor evaluatie)
2. <i>Concrete leerprocessen en praktijken</i>	1. Informatieoverdracht 2. Experimenteren 3. Verzamelen van informatie 4. Analyses 5. Onderwijs en training 6. Visie op leren
3. <i>Leiderschap dat leren versterkt</i>	1. Actief bevragen en luisteren 2. Belang van leren 3. Ondersteunen verschillende perspectieven

Tabel 2. Prikkels voor het stimuleren van een lerende gemeente

Uit het onderzoek kwam ten aanzien van de prikkels het volgende naar voren (de nummering van de items volgt de tabel):

1.1 Psychologische veiligheid

Wanneer medewerkers zich prettig en comfortabel voelen binnen hun gemeente, heeft deze prikkel een stimulerend effect op leren. Zowel beleidsmedewerkers als managers spreken in termen van ‘betrokken’, ‘collegiaal’ en ‘hard werkend’ wanneer het over hun team gaat. De meesten voelen zich comfortabel in hun team en er hangt een goede sfeer. Daarbij laten alle managers betrokkenheid zien als het gaat om het welzijn van hun team (medewerkers). Dit is een aanwijzing dat de psychologische veiligheid aanwezig is bij alle gemeenten. Dit heeft een stimulerende werking op leren.

1.2 Waardering van verschillen

De prikkel waardering van verschillen gaat over in hoeverre medewerkers van elkaar verschillen en in hoeverre men zich hier van bewust is. De teams worden door de beleidsmedewerkers en managers omschreven als gemêleerd: met verschillende achtergronden, karaktereigenschappen, werkwijzen en leeftijden. Daarnaast wordt meerdere keren het verschil in het aantal dienstjaren bij de gemeente genoemd. Door de decentralisaties zijn veel nieuwe (jonge) mensen aangenomen, wat gezorgd heeft voor een verandering in de dynamiek. Dit werkt goed in het team van de gemeente Oost Gelre, maar zorgt in teams van bijvoorbeeld de gemeente Aalten en gemeente Montferland voor zoektochten in het bijeenbrengen van verschillende perspectieven. Met andere woorden: er zijn verschillen tussen medewerkers en dat stimuleert leren.

Het omgaan met verschillen tussen medewerkers lijkt geen grote problemen met zich mee te brengen. Als het wel een probleem is, dan worden de verschillen op tafel gelegd en besproken, wat meestal leidt tot een positieve uitkomst. In hoeverre men zich bewust is van verschillen, kan deels worden afgelezen aan de hand van hoe gemakkelijk de medewerkers verschillen opnoemen.

1.3 Openheid voor nieuwe ideeën

Bij deze prikkel ligt de nadruk op het aanmoedigen van nieuwe ideeën en, in het verlengde hiervan, het streven naar verbetering. De Achterhoekse managers hebben, naar eigen zeggen, over het algemeen een positieve, stimulerende houding met betrekking tot nieuwe ideeën: “Ideeën en vernieuwen? Yes!” (manager gemeente Berkelland). Daarnaast wordt meerdere keren benoemd dat het nemen van risico's en het maken van fouten erbij horen. Dit is dan ook niet erg, zolang er lessen getrokken worden uit de fouten of het mislukken van project. Naast de managers zijn ook de meeste beleidsmedewerkers en hun collega's gefocust op verandering en verbetering. Deze prikkel, openheid voor nieuwe ideeën, lijkt voldoende aanwezig te zijn waardoor leren mogelijk wordt gemaakt.

1.4 Tijd (voor evaluatie)

Bij deze prikkel is gekeken naar de tijdsdruk die medewerkers ervaren en de mate waarin er tijd is om te evalueren. Bijna alle managers en beleidsmedewerkers bevestigen het beeld dat de werkdruk hoog is, in sommige gevallen zelfs heel hoog. Hierdoor komen zaken zoals kennisontwikkeling en teambuilding lager op het prioriteitenlijstje te staan, ook al was de ambitie op dit vlak wel hoog.

Direct gevolg van het feit dat medewerkers krap in de tijd zitten, is dat ook de evaluatie weinig tot geen aandacht krijgt. Dit is het tweede aspect van deze prikkel. Experimenten, projecten en nieuwe impactvolle regelingen zoals de Meedoenregeling van de gemeente Oude IJsselstreek worden standaard geëvalueerd, maar het evalueren van dagelijkse werkzaamheden wordt amper gedaan. Concluderend scoren beide onderdelen van deze prikkel laag wanneer het gaat om het stimulerende effect op leren.

2.1 Informatieoverdracht

Bij de prikkel informatieoverdracht zoomen we in op de mate waarin kennisverspreiding binnen de gemeenten en tussen de gemeenten en andere organisaties plaatsvindt. Zowel managers als beleidsmedewerkers geven aan dat deze informatieoverdracht binnen de gemeenten voornamelijk plaatsvindt tijdens gesprekken/vergaderingen. Daarnaast vindt informatieoverdracht plaats via de mail. Kennis delen via intranet wordt maar mondjesmaat gedaan. De kennisdeling intern is dus vrij goed, maar middelen voor kennisoverdracht zoals intranet worden nog vaak onbenut gelaten.

Kennisdeling met andere gemeenten vindt voornamelijk plaats tijdens de regionale overleggen. Hier wordt dankbaar gebruik van gemaakt. Online kennisplatformen worden niet genoemd in deze externe informatieoverdracht. Volgens de beleidsmedewerker van gemeente Winterswijk ligt dit voornamelijk aan de beperkte tijd: “Op zich zou het best zinvol zijn maar zolang mensen weinig tijd hebben, gaan ze er toch geen gebruik van maken”. Andere middelen voor kennisoverdracht zoals online kennisplatformen worden onbenut gelaten. Al met al vindt er kennisdeling plaats, zowel intern als extern, maar worden bepaalde mogelijkheden niet gepakt waardoor deze prikkel maar een matige stimulans geeft aan leren.

2.2 Experimenten

Een groot aantal van de onderzochte gemeenten experimenteert met nieuwe oplossingen, maar de mate waarin varieert per gemeente. Hoge werkdruk en de bezuinigingsopdracht die gepaard gingen met de transitie, remmen de neiging tot experimenteren af. Niet alle gemeenten geven dus stimulansen af met betrekking tot het eerste onderdeel van deze prikkel.

Een tweede aspect van deze prikkel is de mate waarin gemeenten de aanpak van experimenten standaardiseren. Gelijke procedures en regels en een gelijke opzet en evaluatie van experimenten maakt het immers makkelijker om ze te vergelijken en ervan te leren. Dit geldt zowel voor de experimenten binnen een gemeente, als voor de experimenten van verschillende gemeenten. Bij deze prikkel is door de verscheidenheid tussen gemeenten een groot verschil tussen de hoeveelheid stimulansen die gemeenten afgeven om leren te bevorderen. Dit maakt dat deze prikkel als matig is beoordeeld.

2.3 Verzamelen van informatie

Bij deze prikkel gaat het om de hoeveelheid tijd die Achterhoekse gemeenten besteden aan het verzamelen van informatie over bijvoorbeeld ontwikkelingen in de maatschappij. Drie beleidsmedewerkers en twee managers geven duidelijk aan dat dit in hun gemeente niet voldoende gebeurt. Maar de overgrote meerderheid is van mening dat dit wel gebeurt. Naast het opzoeken van rapporten van de VNG, de WRR en het Ministerie (doelgericht en op thema), wordt de meeste informatie verzameld via regionale overleggen. Uit het bovenstaande blijkt dat de beleidsmedewerkers en managers voldoende mogelijkheden zien

voor het ophalen van informatie binnen hun organisaties waardoor leren wordt gestimuleerd.

Er zijn wel twee kanttekeningen te plaatsen bij deze prikkel. De eerste kanttekening is dat systematisch kennis ophalen bij bijvoorbeeld zorginstellingen en burgers, geen enkele keer genoemd wordt als gevraagd wordt waar een medewerker zijn of haar kennis vandaan haalt. De tweede kanttekening is dat informatie verzamelen niet altijd een prioriteit is bij de beleidsmedewerker: dit komt door de hoge werkdruk. Conclusie is dat er wel degelijk informatie verzameld wordt, maar dat dit vaak via beperkte kanalen gebeurt.

2.4 Analyse

Ook analyse en kritisch denken kan het interne leerproces versterken. Het onderzoek heeft gekeken naar de mate waarin dit gewaardeerd wordt en de inbreng met anderen gedeeld wordt. Als het gaat om de waardering, dan is deze zeker aanwezig. Een kritische noot op een beleidsstuk of een kanttekening bij een werkproces, mag namelijk bij elke gemeente worden gedeeld.

Echter, of kritisch denken altijd tot uiting komt, is een tweede. Zo geven vijf beleidsmedewerkers aan dat ze 'soms' kritische feedback geven. Enkele beleidsmedewerkers geven aan dat de ruimte voor kritiek zeker aanwezig is en dat ze zich ook geen zorgen maken over de reactie van hun collega. Kritiek geven ligt echter niet in hun aard waardoor ze het ook minder vaak doen. Ook de reacties van managers geven aan dat de ruimte er wel is, maar dat medewerkers deze ruimte niet altijd benutten. Ze vinden dan ook dat hun medewerkers meer feedback zouden mogen geven. Al met al is er voldoende ruimte voor het geven van kritiek maar deze ruimte wordt door de helft van de beleidsmedewerkers onvoldoende gebruikt. Hierdoor wordt deze prikkel niet voldoende benut voor het stimuleren van leren.

2.5 Onderwijs en training

Bij deze prikkel is bekeken in hoeverre medewerkers trainingen en cursussen volgen en of dit gestimuleerd wordt. Beleidsmedewerkers en managers geven aan dat het volgen van een cursus of training geen probleem is als het gaat om de financiën. Daarnaast wordt het volgen van trainingen door elke manager gestimuleerd, wat bevestigd wordt door bijna alle beleidsmedewerkers.

Maar de mogelijkheden die er zijn, worden niet altijd ten volle benut. Er zit namelijk een groot verschil tussen medewerkers als het gaat om de hoeveelheid aan trainingen en cursussen die ze volgen: 7 van de 16 geven aan dat meerdere keren per jaar cursussen gevolgd worden, 6 van de 16 geven aan dat dit maar één keer per jaar is en 3 geven zelfs aan dat het maar één keer in de paar jaar is. Daarnaast zijn de cursussen die gevolgd worden, meestal inhoudelijk en gericht op één bepaald thema. Aan cursussen met betrekking tot competenties wordt minder aandacht besteed. Het laat zien dat er wel cursussen en trainingen gevolgd worden, maar dat hierbij competentietrainingen vergeten worden en dat tussen gemeenten en zelfs binnen één gemeente grote verschillen kunnen ontstaan als het

gaat om de hoeveelheid aan cursussen en trainingen die medewerkers volgen. Dit maakt dat deze prikkel leren onvoldoende stimuleert.

2.6 Visie op leren

Bij deze prikkel betreft het de vraag of de gemeenten expliciet leerdoelen stellen voor hun organisatie en in hoeverre medewerkers hiervan op de hoogte zijn. De vraag naar het bestaan van leerdoelen voor de organisatie of het team leverde regelmatig verwarring op bij zowel beleidsmedewerkers als managers: hebben we ze nou wel of niet, en als we ze dan hebben, welke zijn dit dan? Alleen de beleidsmedewerker en manager van de gemeente Berkelland waren het (onafhankelijk) met elkaar eens: ja, de gemeente Berkelland heeft ontwikkeldoelen voor zowel de organisatie als de teams. De andere gemeenten spreken in meer en mindere mate over organisatie- en teamdoelen: de gemeente Doetinchem heeft een apart document, maar bij de meeste gemeenten wordt het thema aangehaald in de programmabegroting.

De invulling van deze leer- of ontwikkeldoelen blijkt vaak hetzelfde te zijn. Thema's zijn onder andere: focus op verbetering, meer innovatie, de ontwikkeling van medewerkers en het werken aan een flexibelere organisatie. De enige gemeente die de organisatiedoelen niet gedocumenteerd heeft is de gemeente Montferland. Maar het opnemen van leerdoelen in een programmabegroting betekent niet automatisch dat medewerkers hiervan op de hoogte zijn. Zo wisten meerdere beleidsmedewerkers inhoudelijk niet te vertellen welke ontwikkelingen hun gemeente de volgende jaren op de planning heeft staan.

Bij deze prikkel is goed terug te zien hoeveel verschil er zit tussen gemeenten als het gaat om de documentatie rondom organisatie- en teamontwikkeling. Daarbij zijn medewerkers vaak slecht op de hoogte van deze documentatie en de inhoud hiervan. Hierdoor heeft deze prikkel geen stimulerende invloed op leren.

3.1 Actief bevragen en luisteren

Door medewerkers te bevragen en te luisteren naar hun verhalen, kunnen managers prikkels afgeven voor leren. Zo ontstaat er ruimte voor een dialoog om werkzaamheden te bespreken en te evalueren. Een overgrote meerderheid van de beleidsmedewerkers vindt dat hun manager voldoende vragen stelt over hun werkzaamheden. Dat wordt bevestigd door de managers die allemaal aangeven vragen te stellen en naar hun medewerkers te luisteren.

Hierbij moet ook vermeld worden dat de meeste managers veel ruimte geven aan hun medewerkers, maar ook eigenaarschap en verantwoordelijkheid verwachten. Dit houdt in dat ze medewerkers hun gang laten gaan, maar dat vragen stellen en kritiek geven pas plaatsvindt op het moment dat bijvoorbeeld een collegestuk niet naar wens is. Daarnaast worden vragen gesteld over de werkzaamheden en ontwikkeling van medewerkers tijdens functionerings-, beoordelings- en coaching gesprekken. Bij deze prikkel is sprake van een goede balans tussen het geven van vrijheid en het stellen van vragen aan en luisteren naar

medewerkers door managers. Op deze manier dragen de managers bij aan het stimuleren van leren.

3.2 Belang van leren

De prikkel 'belang van leren' betreft de mate waarin managers het belangrijk achten dat kennis wordt verzameld en dat nieuwe ideeën worden ontwikkeld. Managers geven volgens alle beleidsmedewerkers niet (altijd) voldoende ruimte om informatie en kennis te verzamelen tijdens werktijd. Vijf managers geven aan deze ruimte wel te bieden. Blijkbaar beleven zij dit verschillend. Deze beleving komt beter overeen als het gaat om het stimuleren van kennis uitwisselen binnen het team en met andere organisaties. Alle managers geven aan dit te stimuleren en op drie na vinden ook alle beleidsmedewerkers dat ze dit voldoende stimuleren. De beleidsmedewerkers zijn verder erg positief gestemd over hun managers: de managers staan open voor nieuwe ideeën, bieden veel ruimte en maken daadwerkelijk verschil als het gaat om bijvoorbeeld het verbeteren van werkprocessen. De meeste managers noemen dan ook projecten die ze de afgelopen jaren hebben opgezet, zoals scrumsessies, brainstormsessies, workshops over kerncompetenties en opleidingen voor medewerkers. Wel valt het op dat sommige managers een sterkere visie hebben op leren dan andere managers.

Al met al zijn managers bezig met leren, al zit er verschil in opvattingen en de mate van energie die ze hierin steken. Aan het bieden van ruimte om informatie en kennis te verzamelen tijdens werktijd moet elke manager en gemeente werken om zo leren meer te faciliteren.

3.3 Ondersteunen van verschillende perspectieven

Bij deze prikkel was de vraag in hoeverre managers verschillende perspectieven en denkwijzen in hun team aanmoedigen. Alle managers staan, volgens hun eigen antwoorden, open voor deze verschillende perspectieven. Dit wordt ook bevestigd door de beleidsmedewerkers. De managers doen dit op verschillende manieren: door het aannemen van werknemers met verschillende karakters en kennis, door beleidsmakers en uitvoerders aan één tafel te zetten of door te benoemen dat kritiek geven en fouten maken mag. Met name de manager van de gemeente Doetinchem liet veel bewustzijn zien rondom dit aspect: hoewel de manager zelf geen vernieuwer is, vindt hij het wel belangrijk medewerkers in zijn team te hebben die dit wel zijn. Met andere woorden: managers geven deze prikkel zeker af, wat een stimulerend effect heeft op leren.

Verschillen herkennen

De tweede vraag die met dit deelonderzoek beantwoord is, is hoe het (h)erkennen van verschillen mogelijkheden schept om leren te stimuleren. Hierbij moet gedacht worden aan verschillen in organisatiestructuur, politieke kleur of beschikbare financiële middelen. Deze verschillen kunnen leiden tot een andere benadering van een maatschappelijke opgave of een verschil in uitvoering van activiteiten (zie Sabel en Zeitlin, 2012). Door deze onderling te vergelijken kan leren gestimuleerd worden.

Gevraagd naar de verschillen tussen hun gemeenten benoemden de geïnterviewden vooral inhoudelijke punten. Vervolgens zijn hen ook de verschillen voorgelegd die uit de documentenanalyse naar voren kwamen. Vooral het verschil in de uitvoering van taken in het sociaal domein werd daarbij herkend. Op de vraag of ze verschillen zien in hoe de gemeenten organisatorisch van elkaar verschillen – onder meer op het gebied van kennisdeling – werd echter meerdere keren geantwoord dat men daar geen zicht op had.

(H)erkende verschillen

Een aantal respondenten kon deze verschillen tussen de Achterhoekse gemeenten wel benoemen; het gaat om verschillen in organisatieopbouw, in samenwerking tussen gemeenten (verdeel in Oost- en West-Achterhoek) en om een verschil in de mate waarin innovatie en pilots plaatsvinden.

Het eerste verschil betreft het al dan niet werken met zelforganiserende teams en daarmee het aantal managementlagen binnen de organisatie. Wat het tweede punt betreft, valt het op dat de Oost-Achterhoekse gemeenten veel meer geneigd samen te werken dan die in de West-Achterhoek. In de Oost-Achterhoek is de samenwerking tussen gemeenten een belangrijke leverancier van kennis en informatie voor de medewerkers, en daarmee een stimulans om te leren. Ten slotte bestaan er verschillen in de mate waarin de gemeenten experimenteel werken. Een gemeente die er daarbij uitspringt is Oude IJsselstreek. Deze gemeente heeft 13 pilots lopen in het sociaal domein en heeft zelfs een medewerker aangenomen om de innovatie in het sociaal domein te bevorderen en om de pilots in goede banen te leiden. Andere gemeenten experimenteren ook maar in mindere mate. De mate van ruimte om te experimenteren of te innoveren verschilt, en dus ook de mate waarin leren wordt gestimuleerd door deze activiteiten.

Niet (h)erkende verschillen

Naast de bovenstaande verschillen tussen gemeenten zijn er verschillen die niet door de respondenten benoemd werden, maar wel duidelijk werden uit de documenten en de data-analyse.

Allereerst is er een verschil in focus op (interne) (kennis)ontwikkeling. Elke gemeenten ziet in dat kennisontwikkeling, -uitwisseling en -behoud van groot belang zijn, met name na de decentralisaties. De uitvoeringspraktijk is echter verschillend. Zo is te zien dat gemeenten zoals Doetinchem en Berkelland een groot organisatieontwikkelingsproces in gang hebben gezet rondom de (kennis)ontwikkeling. Gemeenten zoals Bronckhorst en Oost Gelre zijn op dit moment bezig met nieuwe visies op de organisatieontwikkeling die dit jaar afgerond moet worden. De gemeenten Oude IJsselstreek en Winterswijk hebben niet zozeer een organisatievisie, maar zetten wel verschillende (creatieve) middelen in om de (kennis)ontwikkeling te bevorderen. De gemeente Aalten beperkt zich tot het toelichten van de interne (kennis)ontwikkeling in haar programmabegroting. De gemeente Montferland blijft op dit onderdeel het meest achter. Over dit thema is niets gedocumenteerd. Al met al

is een groot verschil te zien in focus op leren tussen de verschillende gemeentelijke organisaties.

Ten tweede is er een verschil in betrokkenheid van het college van B&W bij kennisontwikkeling. Zo bemoeit het ene college zich op dagelijkse basis met de organisatie, zoals in de gemeente Doetinchem, en wordt in andere gemeenten zoals Oost Gelre het college op de hoogte gesteld van organisatieontwikkelingen maar heeft het college weinig invloed op wat deze ontwikkelingen inhouden. Deze betrokkenheid maakt daadwerkelijk verschil, want in de twee gemeenten, Berkelland en Doetinchem, waarbij de wethouders actief betrokken zijn met organisatievernieuwing, staan ook de meeste veranderingen op de agenda of zijn ze zelfs al doorgevoerd. Dit is een aanwijzing dat er een duidelijk verschil bestaat tussen de betrokkenheid van de colleges bij de organisatieontwikkeling van hun gemeenten.

4.4 Leren in het sociaal domein in de Regio Achterhoek

De verbindingsgroep is oorspronkelijk gestart vanuit een kennisplatform op regionaal niveau, waarbij DeelMee (vanuit de organisatie Mee) als digitaal platform werd gebruikt. Deelnemers van de verbindingsgroep waren vertegenwoordigers van verschillende aanbieders, de gemeentesecretaris van Doetinchem als vertegenwoordiger van gemeentesecretarissen, een vertegenwoordiger van het Graafschap College en een lector vanuit de HAN. Om activiteiten van de verbindingsgroep te ondersteunen werden een kwartiermaker en ondersteuning vanuit de HAN aangetrokken.

In de verbindingsgroep vormde de organisatie van het Kennisfestival een concreet doel. Dit Kennisfestival vond plaats in juni 2016 en bracht rond 400 professionals en gemeente-medewerkers bijeen om te delen welke expertise in de Achterhoek ontwikkeld was om de transformatie in het Sociaal Domein vorm te geven. Na het Kennisfestival viel de verbindingsgroep weer uiteen. Een vervolg bleek moeilijk op te pakken in deze groep. Daarna vonden nog 2 evenementen op regionaal niveau plaats, los van elkaar, niet met elkaar gedeeld: Symposium gemeente Berkelland positieve gezondheid en het 'Kennisfestival 2' van het kennisnetwerk Kwetsbare Ouderen West-Achterhoek.

In dit onderzoek komen de werelden van gemeenten en instellingen naar voren als twee gescheiden werelden. In de documentenanalyse is ook niet zichtbaar waar inwoners betrokken worden. Dit wordt zichtbaar in gescheiden overlegstructuren (Transformatietafel, verbindingsgroep, spijkers met koppen team, POHO sociaal), waarbij gemeenten en instelling gescheiden overleggen. Ook in de inhoud van beleidsstukken is de scheiding zichtbaar.

Vanuit het perspectief van de gemeenten was een lijn van beleidsstukken zichtbaar. Een hoofdlijn transformatie sociaal domein, met in 2014 een Ruta (regionale uitvoerings- en transformatie-agenda) waaraan een regiegroep van gemeentesecretarissen sturing gaf. In

2016 werd geconstateerd dat het proces van inkoop van zorg en welzijn versplinterd was in de regio en dat samenwerking tussen gemeenten te wensen overliet. In 2017 werd een Spijkers-met-koppen-team ingericht waarin managers sociaal domein van de verschillende gemeenten middels nieuwe structuren nieuwe randvoorwaarden wilden creëren voor een gezamenlijke visie op het sociaal domein in de Achterhoek.

Het kennisfestival vond plaats op 22 juni 2016. Er waren 400 aanwezigen op het kennisfestival. Het kennisfestival werd door deelnemers gezien als een goede ontmoeting. Zij waren tevreden over de informele insteek, de hoeveelheid workshops waaruit gekozen kon worden en de kansen om anderen in de Achterhoek tegen te komen. Zij wilden graag een vervolg van dit kennisfestival, maar dan in kleinere setting met meer kans voor verdieping.

De visie van de partijen op wat nodig is om op het niveau van de Achterhoek een kennisfunctie te realiseren is verschillend. Genoemd werden:

- Vanuit het beleid / bestuur van aanbieders is een herijking van de verbindingsgroep nodig (betere afspiegeling organisaties, herijking van de transformatietafel (jeugdzorg erbij) en is er meer verbinding tussen gemeenten en instellingen nodig;
- Vanuit gemeenten is een nieuwe structuur nodig waarin gemeenten kunnen groeien naar een gezamenlijke visie op het sociaal domein in de Achterhoek;
- Vanuit de deelnemers aan het kennisfestival (professionals) is meer samenwerking nodig tussen gemeenten, zorgaanbieders en inwoners. Ook willen zij graag jongeren en ouderen meer betrokken zien en is er meer aandacht nodig voor jeugdhulp.

Literatuur

- Achterhoekse gemeenten (2013). D'ran in de transitie. <http://raad.oude-ijsselstreek.nl/Vergaderingen/Raadsvergadering/2013/12-december/20:00/Kaders-sociaal-domein---welzijn-vanaf-nul/2---Notitie-dran-in-de-transities-13int008021.pdf>
- Achterhoekse gemeenten (2015). Transformatie Sociaal Domein 2015 en verder. <https://besluitvorming.doetinchem.nl/Documenten/raadsmededelingen/2015-49-Bijlage-2-Uitvoerings-en-transformatieagenda-soc-domein.pdf>
- Argyris, C. & D. Schön (1996): *Organizational learning II. Theory, method and practice*. AddisonWesley, Reading.
- Bannink, D.B.D., Bosselaar, J.H., & Trommel, W.A. (2013). *Crafting local welfare Landscapes*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Bergman, W. & Vijlder, F. de (2015). *Conditie voor kennisdeling: Een casestudy naar kennisdeling in het Kennisplatform Achterhoek*. Nijmegen: Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, Kenniscentrum Publieke Zaak/ Stichting IKPOB.
- Bergman W, P. Taken & S. Weijzen (2017). Sociale innovatie voor sociaal werk onderwijs. In: Karré, P.M., H. Dagevos & G. Walraven (eds.) (2018). *Sociale innovatie in de praktijk. Zoeken naar nieuwe antwoorden op maatschappelijke vraagstukken*. Assen: Van Gorcum, Hoofdstuk 12.
- Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bussels, M., S. Happaerts & H. Bruyninckx (2013). Evaluating sustainability transition initiatives. Theorizing the evaluation of success in a complex setting. In *1er Congrès interdisciplinaire du développement durable. Quelle transition pour nos sociétés? Thème 4: Modèles de la transition* 31 janvier - 1 février 2013, Namur (Belgique), 31 janvier - 1 février 2013. , pp. 43-62
- Dorst, K. (2015). *Frame Innovation: Create New Thinking by Design*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Faber A. & A. Idenburg (2017). Sturen op transitie: van utopie naar stapsgewijze voortgang. In: Ministerie van Economische Zaken (2017). *Sturen in een verweven dynamiek. Perspectieven op complexiteit en oriëntaties voor beleid*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Folke, C., Hahn, P., Olsson, P. en Norberg, J. (2005). Adaptive governance of social-ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 30, 441–473.
- Funtowicz, S. O., Ravetz, J. R. (1990). *Uncertainty and Quality in Science for Policy*. Springer, Berlin.
- Garvin, D. A., Edmondson, A. C., & Gino, F. (2008). Is Yours a Learning Organization? *Harvard Business Review*, 1–11.
- Gerritsen, M. (2017) *Stimuleren van leren binnen het sociaal domein door Achterhoekse gemeenten*. Thesis Master Bestuur en beleid, USBO. Utrecht.

- Hisschemöller, M. & R. Hoppe (1998) Weerbarstige beleidscontroversen: een pleidooi voor probleemstructurering in beleidsontwerp en – analyse. In: Hoppe, R. en A. Peterse (red.) (1998). *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*. Den Haag: Elsevier, 53-78.
- In 't Veld, R.J. (2011) Transgovernance. The Quest for Governance of Sustainable Development. Potsdam: IASS.
- In 't Veld, R. J. (2014). Transgovernance. Duurzame Ontwikkeling in een Kennisdemocratie. Tilburg: Tilburg University.
- Kaats, E. & W. Opheij (2015). *Leren samenwerken tussen organisaties. Samen bouwen aan allianties, netwerken, ketens en partnerships*. Deventer: Vakmedianet.
- Kaats, E., W. Opheij, N. Willems, R. van Wendel de Joode (2015), Leren werken in netwerken, Management Executive.
- Koppenjan, J.F.M., & Klijn, E-H. (2004). *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Kuipers, H. & P. van Amelsvoort & E-H. Kramer (2010). *Het nieuwe organiseren - Alternatieven voor de bureaucratie*. Leuven/Den Haag : Acco.
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2014). *Leren innoveren in het sociaal domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling.
- Rivera León, L., Simmonds, P. & Roman, L. (2012). Trends and Challenges in Public Sector Innovation in Europe. Thematic Report 2012 under Specific Contract for the Integration of INNO Policy Trend Chart with ERAWATCH (2011–2012). Inno Policy TendChart. European Commission.
- Loorbach, D. (2010). Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework. *Governance*: Vol. 23, No. 1,(pp. 161–183).
- Sabel, C. F., & Zeitlin, J. (2012). Experimentalist Governance. In: Levi-Faur, D. (Ed.) (2012). *The Oxford Handbook of Governance*, (3de ed., pp. 169–183). Oxford: Oxford University Press.
- Vijlder, F.J. de & M. Rozema (2012). *Kenniscirculatie tussen opleidingen en lokale overheden*. Nijmegen: HAN.
- Van der Lans en De Boer (2014)
- Van der Linden, J. (2014). Nieuwe kansen voor de stille krachten van de verzorgingsstaat in de participatiesamenleving?! *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 23 (3), 71–74.
- Van der Sijde, P. (2005). Kenniscirculatie en een ondernemende kennisinstelling: ingrediënten voor een ondernemende regio. *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs*, Utrecht: Lemma 23 (1) 44-61.
- Torre, E.J. van der. (2008). *Leren door gemeenten. Public Administration*. Retrieved from <http://hdl.handle.net/2105/4525>
- Transitiecommissie Sociaal Domein (2015). *Derde rapportage*, 3 september 2015. https://vng.nl/files/vng/publicaties/2015/20150911_derde_rapportage_tsd.pdf
- Van Ostaaijen, J.J.C. (2014) Klaar voor de participatiesamenleving? *Openbaar Bestuur*, Januari 2014, 28-31

W. H. Voorberg, V. J. J. M. Bekkers & L. G. Tummers (2014): A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey, *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2014.930505

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2013) Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland. Amsterdam: Amsterdam

Wijsman, M. (2015). *Lerende overheidsorganisaties?*. Public Administration. Retrieved from <http://hdl.handle.net/2105/18386>

Bijlage 1: Interview topiclijst netwerken

1	Wat is het doel (en/ of gezamenlijke opgave) van het netwerk?
2	Wie zijn de betrokken partijen?
3	Welke activiteiten vinden er plaats?
4	Hoe wordt het netwerk vormgegeven? - regie - besluitvorming (indien relevant) - coördinatie
5	Welke functie heeft kennis in het netwerk? Kennisfuncties: - <i>Contacten</i> : mogelijkheid bieden voor mensen om elkaar te ontmoeten; - <i>Agenderen</i> : prioriteren van kennisvragen, maatschappelijke of beleidsopgaven voor de sector; - <i>Ontwikkelen</i> : genereren van nieuwe inzichten of ontwerpen door onderzoek; - <i>Ontsluiten</i> : beschikbaar maken van bestaande kennis; - <i>Verwerven</i> : bijdragen aan competentieontwikkeling van mensen; - <i>Samenwerken</i> : faciliteren dat mensen gezamenlijke initiatieven ontplooiën; - <i>Kennis-makelen</i> : faciliteren dat mensen, kennis en middelen op constructieve wijze bij elkaar komen; - <i>Beleidsadvies</i> : delen van inzichten en prioriteiten met als doel bij te dragen aan beleid
6	Welke functie heeft leren in het netwerk? - Wie leert van wie? - Wat leert men van elkaar? - Wat is het doel van leren?
7	Hoe worden leerprocessen vormgegeven / ontworpen in het netwerk? - Hoe wordt een vraagstuk geselecteerd? - Hoe wordt hieraan gewerkt / welke methoden worden ingezet? - In hoeverre wordt er gereflecteerd? - Hoe en door wie wordt het leren gefaciliteerd? - Wat gaat hierbij goed, wat zijn ontwikkelmogelijkheden?
8	Welke leerprocessen zijn waar te nemen in het netwerk? - Eigen professionaliteit - werkproces verbeteren - Formeel - informeel leren
9	In hoeverre draagt het netwerk bij aan de ontwikkeling van een lerende regio? In hoeverre is het netwerk/project of thema's / vraagstukken gerelateerd aan een kennisagenda / regioagenda / toekomstvisie van de regio / verbindingsgroep? In hoeverre wordt de (kennis)opbrengt / werkzame elementen netwerk gedeeld op regionaal/ lokaal niveau? (gedeeld met andere netwerken?)

Bijlage 2: Beschrijving van de onderzochte netwerken

Werknet	
Doel	Werknet helpt bij het creëren van creatieve oplossingen voor jongeren die op het gebied van werk en school tussen wal en schip dreigen te raken. Werknet brengt mensen en organisaties bij elkaar om vroegtijdig te kunnen ingrijpen en voor deze jongeren een passend traject te vinden. Het richt zich op jongeren tot 27 jaar met uiteenlopende problematiek, die (nog) niet zelfstandig op de arbeidsmarkt kunnen functioneren. Werknet zorgt ervoor dat deze jongeren aan het werk komen, door middel van een gecombineerde inzet van onderwijs, arbeidstoeleiding en (jeugd)zorg.
Partners	In Werknet werken samen de acht Achterhoekse gemeenten, Achterhoekse scholen voor middelbaar beroepsonderwijs, praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs, arbeidsontwikkelbedrijven, UWV, instellingen voor jeugdzorg en werkgevers uit de regio. Er nemen geen burgers of kennisinstellingen deel in het netwerk. Werknet heeft een eigen procesmanager.
Leren	Werknet heeft geen omschreven ambities op het gebied van leren. Op landelijk niveau vinden er samen met soortgelijke organisaties wel leeractiviteiten plaats.
Website	https://www.mee-oost.nl/uploads/Werknet_presentatie.pdf

Kennissenetwerk kwetsbare ouderen West-Achterhoek	
Doel	Het Kennissenetwerk Kwetsbare Ouderen West-Achterhoek (KOWA) wil de zorg voor kwetsbare ouderen zodanig verbeteren dat zij zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen met behoud van kwaliteit van leven en sociale participatie. Het doet dit door samenwerking, kennisontwikkeling en -uitwisseling tussen professionele en informele zorgaanbieders. Het Kennissenetwerk helpt bij het ontwikkelen en het vinden van oplossingen voor knel- en verbeterpunten met behulp van de beschikbare kennis. Het Kennissenetwerk stelt zich ook ten doel om landelijk en regionaal beschikbare kennis te verspreiden binnen de regio, door voorlichting en deskundigheidsbevordering van professionals, vrijwilligers en mantelzorgers. Daarnaast vindt het Kennissenetwerk het erg belangrijk om regionaal leren en afstemming te faciliteren. Het netwerk is actief in zes Achterhoekse gemeenten, te weten Bronckhorst, Doetinchem, Doesburg, Montferland en Oude IJsselstreek.
Partners	Het KOWA is een samenwerkingsverband tussen verschillende zorgaanbieders, welzijnsorganisaties en gemeenten in de West-Achterhoek waarbij ook de doelgroep betrokken is. Het KOWA heeft een eigen manager.
Leren	Het netwerk omschrijft 'regionaal leren' als een van zijn doelstellingen en heeft hier ook een duidelijke visie op. Vertegenwoordigers van de doelgroep nemen wel deel in het netwerk, maar kennisinstellingen niet.
Website	http://www.kennissenetwerkkwetsbareouderen.nl/

Caransscoop Achterhoek (nu Proscop)	
Doel	Proscop is de zogenaamde Regionale Ondersteuningsstructuur (ROS) voor Oost-Nederland. De ROS adviseren en begeleiden de eerste lijn én betrokken partijen bij het realiseren van samenhangende zorg in de wijk en de regio. ROS treden op als onafhankelijke regionale partners, die de eerste lijn kunnen informeren over veranderingen in de zorg. Ze hebben de rol van initiator, adviseur, projectleider dan wel procesbegeleider zodat men elkaar weet te vinden, cultuurverschillen kan overbruggen en goed met elkaar kan samenwerken. Caransscoop was actief in de regio Oost-Achterhoek, de opvolger Proscop heeft (onder meer) de hele Achterhoek als werkgebied.
Partners	Proscop is strikt genomen geen netwerkorganisatie. De ROSsen worden tot nu toe betaald door de overheid.
Leren	De leerfunctie wordt ingericht op nationaal niveau, binnen het netwerk van ROS. Patiëntenorganisaties en kennisinstituten maken deel uit van dit netwerk.
Website	https://www.proscop.nl/regios/achterhoek/

BMV Mariënvelde	
Doel	BMV Mariënvelde is de nieuw ontwikkelde brede maatschappelijke voorziening voor het dorp Mariënvelde. De BMV staat zowel voor de gezamenlijkheid en integraliteit van alles maatschappelijke voorzieningen in Mariënvelde in de breedste zin van het woord, als voor het fysieke multifunctionele gebouw waarin deze allemaal gehuisvest zijn. Hiermee willen de initiatiefnemers het dorp een nieuwe levensader geven, de leefbaarheid te versterken en de sociale samenhang bevorderen, en bijdragen aan effectieve en efficiënte zorg.
Partners	Verenigingen, maatschappelijke organisaties, non-profit bedrijven, dagbesteding, eerstelijns zorgleveranciers en zorgvoorzieningen die actief zijn in het dorp Mariënvelde. BMV Mariënvelde heeft een projectmanager op vrijwillige basis.
Leren	De BMV heeft leren niet benoemd als specifieke doelstelling maar onderneemt wel activiteiten op het gebied van kennisuitwisseling en – verspreiding.
Website	http://marienveldsbelang.nl/brede-maatschappelijke-voorziening-marienvelde/

Hulp online Oost	
Doel	Hulp online oost is een digitaal zelfhulpportaal. De website biedt informatie op het gebied van welzijn, gezondheid en maatschappelijke dienstverlening. De website biedt een groot aantal antwoorden op FAQ en er is relevante informatie te vinden over activiteiten en trainingen. Met onlinegroepen, zelfhulptesten en onlinetrainingen kunnen inwoners zelf aan de slag. Ook zijn ervaringsverhalen te lezen. De website is thematisch ingedeeld. Men kan contact leggen met de gezochte hulpverlener en zelfs chatten.
Partners	Hulp online is opgericht door welzijnsorganisatie Sensire en richt zich op inwoners van de gemeente Oude IJsselstreek.
Leren	Hulp online heeft geen specifieke doelstelling op het gebied van (regionaal) leren maar heeft wel een aantal activiteiten die regionaal leren stimuleren. Denk aan de opbouw van thematische dossiers, cliënten die zelf hun voortgang bijhouden en een gestandaardiseerde digitale resultaatmeting. Hulp online draagt zijn kennis en ervaring uit en probeert ook andere regio's te stimuleren een onlinehulpvoorziening op te pakken. Het heeft ambities om richting kennisnetwerk te groeien.
Website	https://hulponlineoost.nl/

Achterhoek in beweging	
Doel	Achterhoek in beweging is een projectorganisatie voor het bevorderen van vitaliteit in de regio Achterhoek. De website vormt een podium voor het delen van kennis en good practices met relevante doelgroepen in de regio, zoals gemeenten, onderwijsinstellingen, welzijnsorganisaties en andere sport- en bewegen-organisaties. Achterhoek in Beweging organiseert evenementen en stimuleert anderen eraan mee te doen. Ook proberen de deelnemers in elke gemeente een ketenaanpak overgewicht te organiseren.
Partners	Achterhoekse gemeenten, Graafschap College Opleiding sport en bewegen, Freshmen group, Gelderse sportfederatie (GSF), Achterhoek Agenda 2020, GGD, Proscop (vanuit preventie en zorg, veel contacten met zorgverleners en partijen in andere regio's). Er zijn geen burgers en kennisinstellingen actief in het netwerk. Er is een door de gemeenten betaalde projectcoördinator.
Leren	De website van Achterhoek in beweging dient als podium waarop ze kennis en good practices gedeeld kunnen worden met relevante doelgroepen in de regio, zoals gemeenten, onderwijsinstellingen, welzijnsorganisaties en andere sport- en bewegen-organisaties. Het netwerk heeft leren niet als specifieke doelstelling, maar er wordt kennis uitgewisseld in het kader van concrete activiteiten.
Website	http://achterhoekinbeweging.nl/

Bijlage 3: Documentenanalyse regionale activiteiten

- Verslagen vergaderingen verbindingsgroep periode 2015 – 2016
- Notitie POHO sociaal domein Achterhoek
- Evaluatie kennisfestival Achterhoek
- Samenvatting Evaluatie kennisfestival Achterhoek
- Resultaten wall of promises Kennisfestival
- Kaarten wall of promises Kennisfestival

Bijlage 4: Deelnemers kennissessies

Kennissessie 1, 23 november 2016

Wilma de Buck, o.a. Utrecht in dialoog
Gerda van Limburg, We Share talent
Rudie van den Berg, Caransscoop
Marlies Huis,
Wim Vermeer, gemeente Berkelland
Henk Wesseling, IKPOB/ Berenschot

Kennissessie 2, 22 maart 2017

Gyan Akveld, Hogeschool Van Hall Larenstein
Emilia Borninkhof, Lindenhout
Noor Bouwens, provincie Noordd Holland
Cristel Busser, HAN
Leon van den Dool, PWC
Milou van Elk, Radaruitvoering
Wendy Grave, Estinea
Alain van de Haar, Graafschap College
Marjolanda Hendriksen, Alfa-college
Freek Jansen, Wonion
Marjan Kindt-van Esch, HAN
Elize Lam, Stade
Mariela van der Meer, Wellant
Hans Pollen, Education Cities
Marion Rozema, zelfstandige
Adrie Schimmel, Caransscoop
Ton Schüller, Wellant
Maarten Stokman, GGnet
Tjerry Verhoeven, WZW
Wim Vermeer, gemeente Berkelland
Henk Wesseling, IKPOB/Berenschot
Jaap van der Weyden, provincie Gelderland
Nanske Wilholt, HAN
Jean Pierre Wilken, Hogeschool Utrecht