



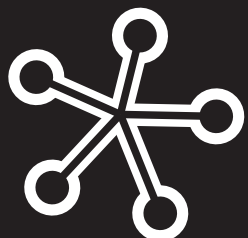
# AIAS

Amsterdam Institute for  
Advanced labour Studies

## Parallele innovatie als een vorm van beleidsleren

Het voorbeeld van de keten van  
werk en inkomen

*Marc van der Meer en Bert Roes*



Working Paper 09-70

Maart 2009

## Dankwoord

Bij het schrijven van dit paper was Bert Roes verbonden aan de HRM-afdeling van UWV, inmiddels werkt hij voor de VNG ([bert.roes@vng.nl](mailto:bert.roes@vng.nl)). Marc van der Meer was universitair hoofddocent en is nu fellow van AIAS en is tegenwoordig te bereiken bij het Expertisecentrum Beroepsonderwijs ([marc.vandermeer@ecbo.nl](mailto:marc.vandermeer@ecbo.nl)). We bedanken onze interviewpartners, Emma Folmer en de deelnemers aan het NWO 'Governance as learning' project onder leiding van Anton Hemerijck en Jelle Visser, waar een eerdere versie van deze tekst is besproken. Alleen de auteurs zijn verantwoordelijk voor de weergegeven argumenten in de tekst.

Maart 2009

© Marc van der Meer en Bert Roes, Amsterdam

Information may be quoted provided the source is stated accurately and clearly.

Reproduction for own/internal use is permitted.

This paper can be downloaded from our website [www.uva-aias.net](http://www.uva-aias.net) under the section Publications/Working papers.

# **Parallele innovatie als een vorm van beleidsleren**

## **Het voorbeeld van de keten van werk en inkomen**

**Marc van der Meer**

*Amsterdam Institute for Advanced labour Studies (AIAS)  
University of Amsterdam*

**Bert Roes**

*Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)*

**WP 09/70**



# Samenvatting

Na een jarenlang debat zijn sinds het begin van de 21e eeuw de sociale zekerheid en het actief arbeidsmarktbeleid in Nederland systematisch op elkaar betrokken in de wet SUWI. In dit veld is ‘beleidsleren’ nu een officiële ambitie. Tegelijkertijd bestaan op het terrein van de reïntegratie van werkzoekenden verschillende sturingsinstrumenten, die elkaar deels aanvullen en gedeeltelijk met elkaar in spanning staan. We evalueren de verhouding tussen verticale aansturing (‘planning en controle’) en horizontale afstemming (tussen CWI, UWV en de gemeenten) binnen de SUWI-keten van werk en inkomen in termen van beleidsleren. We illustreren de gelijktijdige processen van innovatie op landelijk en decentraal niveau aan de hand van de zogenoemde ‘Toonkamerexperimenten’ die vanaf 2004 hebben plaatsgevonden. De medewerkers van de experimenten konden in een regelarme omgeving werkzoekenden begeleiden naar de arbeidsmarkt. Deze experimentele casus is relevant in het licht van de evaluatie en terugkoppeling van beleidsprocessen. De aangetroffen combinatie van beleidsleren en organisatieontwikkeling op nationaal en lokaal niveau drukken we uit als parallelle innovatie.

## ‘Summary’

After decades of deliberation, the institutional fields of social security and active labour market policies in the Netherlands have been brought under one umbrella structure at the start of the 21st century. We discuss the current approach of labour market reintegration both at national and local level, where organisational and policy learning is now an official ambition. Our argument starts from the perspective of policy feedback and reiterative policy development in experimental settings. Our case study is the pilot project of job reintegration, the so-called ‘Toonkamer-experimenten’. We discuss the conditions of these experiments, which were placed in a low-regulative environment, where professionals were challenged to invent new and more effective (in terms of reintegrating job seekers) working methods. Subsequently, we evaluate the relationship between vertical steering (planning and control) and horizontal adjustment (between the employment centres CWI, social security bodies UWV, and the municipal authorities) within the chain of work and income in terms of policy learning. The combination of learning and change at local and national level is what we subscribe as parallel innovation.



# Table of contents

SAMENVATTING.....	5
1. INLEIDING .....	9
2. THEORETISCHE ORIËNTATIES: BELEIDSLEREN EN DE SPANNING TUSSEN VERTICALE AANSTURING .....	
EN HORIZONTALE UITWISSELING .....	15
3. DE VERANDERDE STURINGSPRAKTIJK OP HET TERREIN VAN WERK EN INKOMEN .....	21
4. DE TOONKAMERS ALS VOORBEELD.....	25
5. CONCLUSIES OVER LEERGEDRAG VAN ACTOREN.....	31
6. PARALLELE INNOVATIE IN DE SOCIALE ZEKERHEID.....	35
LITERATUUROVERZICHT .....	37
LIJST VAN AFKORTINGEN.....	41
AIAS WORKING PAPERS.....	43
INFORMATION ABOUT AIAS.....	49





# 1. Inleiding

Aan het begin van deze eeuw heeft de uitvoeringsstructuur van de sociale zekerheid in Nederland een ingrijpende verandering ondergaan met de totstandkoming van de wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI, 2002). De nieuwe wetgeving bepaalt dat het nieuw gevormde Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Centrale organisatie voor Werk en Inkomen (CWI) en de gemeenten samenwerken bij het realiseren van een overkoepelende missie: ‘werk boven uitkering’ (WbU).<sup>1</sup> De Wet spreekt van een ‘keten’ van formeel zelfstandige organisaties die samenwerken.

De totstandkoming van SUWI was een ankerpunt in een bijna drie decennia langdurig proces van beleidshervormingen en wijzigingen in de uitvoeringsstructuur. Daarbij zijn twee aanvankelijk volledig gescheiden beleidsvelden, dat van de sociale zekerheid en de publieke arbeidsvoorziening, systematisch op elkaar betrokken. Er is thans sprake van een organisatiemodel waarbij op verschillende wetsgebieden (werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en bijstand) verschillende partijen met elkaar moeten samenwerken bij de reïntegratie van werkzoekenden naar de arbeidsmarkt. In dit veranderingsproces is de activering van het sociaal beleid en de introductie van marktbeginselen een belangrijke terugkerende onderstroom, en worden beleidsresultaten systematisch vastgesteld in termen van effectiviteit en efficiëntieverbetering (Van Gestel, De Beer en Van der Meer, 2009).

Na alle beleidswijzigingen in de uitvoeringsstructuur in de jaren negentig, is het met de introductie van de nieuwe wet alles behalve rustig geworden in de praktijk van de uitvoeringsorganisaties. Sinds 2002 zijn de coördinatiemechanismen in de sociale zekerheid weer enkele malen gewijzigd. Met de Wet SUWI werd een publieke uitvoeringsorganisatie opgetuigd met zelfstandige bestuursorganisaties enerzijds en de gemeenten anderzijds, die vorm moesten geven aan het idee van de ontwikkeling van een model met publieke opdrachtgevers voor private opdrachtnemers om (de markt van) reïntegratie te bevorderen. Aanvankelijk was er sprake van een grote beleidsvrijheid van de betrokken organisaties. Al gauw nam het Ministerie van SZW het heft in handen en stuurde sterk op financiële

<sup>1</sup> Aan het eind van de tekst is een lijst met afkortingen opgenomen.

indicatoren, die vanaf 2004 zijn vastgelegd in de planning- en controlecyclus, en op een economische verantwoording, zoals voorgeschreven in de Comptabiliteitswet van 2001.

Tegelijkertijd wordt sinds 2004 geleidelijk aan meer ruimte geboden voor samenwerking tussen de deelnemende organisaties in de verschillende deelnetwerken in de sociale zekerheid. De Nederlandse sociale zekerheid kent verschillende beleidsnetwerken met elk (voor een deel) andere actoren, andere verhoudingen, een ander institutioneel kader en sturingsmechanismen die een combinatie vormen van centrale aansturing met afstemming op lokaal niveau (Sol en Westerveld, 2005; Van Berkel en Borghi, 2007). Te denken valt aan het netwerken rondom de uitvoering van WAO/WIA, de inning van sociale premies (Belastingdienst en UWV),<sup>2</sup> de Wajong of de Werkloosheidswet.

In het WAO/WIA netwerk is UWV de dominante speler. Het netwerk werd de afgelopen geconfronteerd met grote politieke druk om majeure wijzigingen in wet- en regelgeving in hoog tempo in te voeren. De sturing vanuit het Ministerie van SZW is sterk gericht op proces (tijdigheid) en product (bijvoorbeeld het aantal arbeidsongeschiktheidskeuringen in het kader van de Herbeoordelingoperatie). Het Wajong-netwerk bestaat sinds de introductie van de Wajong in 1998. Hieraan nemen behalve UWV als centrale organisatie verantwoordelijk voor de claimbeoordeling, inmiddels ook ROC's, Gezondheidszorginstellingen, en verscheidene indicatie-instellingen deel.

In het Werkloosheidsnetwerk liggen de verhoudingen anders. Gemeenten (VNG en Divosa), CWI en UWV hebben hun onderlinge samenwerking vorm gegeven in het zogenoemde 'Algemeen Ketenoverleg' (AKO).<sup>3</sup> Primaire doelstelling van dit overleg is het realiseren van 'integrale dienstverlening' voor werkzoekenden en werkgevers, waarbij sprake is van een aanspreekpunt voor de cliëntèle (AKO visie ketensamenwerking 2007). Ook probeert men een beter begrip te krijgen van de werking van de arbeidsmarkt, en te bevorderen dat meer mensen werken. Naast deze samenwerking op strategisch niveau tussen de 'toppen' van de deelnemende organisaties, werken deze organisaties op uitvoeringsniveau samen in zo'n 130 bedrijfsverzamelgebouwen, waar één loket is voor burgers en bedrijven in de regio.<sup>4</sup> Hoewel alle ketenorganisaties vertegenwoordigd zijn in het AKO is er geen sprake van een directe hiërarchische lijn tussen AKO en de bedrijfsverzamelgebouwen. Het

---

2 Op dit netwerk gaan we verder niet in omdat het niet gericht is op dienstverlening en/of contact met burgers. Het primaire doel van het netwerk is immers een goede uitwisseling van gegevens tussen overheidsorganisaties.

3 De Werkketen ziet er vanaf 1 januari 2009 anders uit omdat CWI en UWV per 1 januari gefuseerd zijn. Het effect hiervan op de samenwerking in de Werkketen is nu nog niet te bepalen.

4 Vanaf 1 januari 2009 zullen dat zo'n 100 locaties zijn.

AKO kan naar eigen zeggen niet sturen, maar slechts richting geven door (voornamelijk) horizontale samenwerking op lokaal niveau te stimuleren.<sup>5</sup> De afstemming binnen de keten loopt als het ware naast de gebruikelijke verticale aansturing van de afzonderlijke organisaties. Binnen de afzonderlijke organisaties is er afstemming tussen eigen beleid en afspraken in AKO verband.

In dit artikel wordt nagegaan hoe de samenwerking in de SUWI-keten in de praktijk verloopt. In het bijzonder gaat de aandacht uit naar de stimulans die samenwerking tussen organisaties biedt voor het 'leergedrag' van de betrokken organisaties en actoren. Dat leergedrag is gewenst omdat de introductie van Werk boven Uitkering om een omslag in de sociale zekerheid vraagt: van rechtmatigheid en doelmatigheid verschuift het zwaartepunt in wet- en regelgeving, sturing en uitvoering geleidelijk naar activering en stimulering van werkzoekenden. Die omslag brengt veranderingen in de organisatie en de cultuur van alle betrokken (uitvoerings)organisaties met zich mee. Dit stelt eisen aan de vaardigheden, houding en gedrag door het (top)management en uitvoerende professionals. We richten de analyse van veranderingen in samenwerken en leren in de SUWI keten met name op één beleidsnetwerk, het Werkloosheidsnetwerk, hierna de Werkketen genoemd.

Hoewel ook binnen andere beleidsnetwerken sprake is van interessante vernieuwingen, loopt naar onze waarneming de Werkketen voorop als het gaat het uitdenken, concretiseren en praktisch vormgeven van een activerende sociale zekerheid. Deze voorsprong kan voor een deel worden verklaard door de al enige tijd functionerende, intensieve en doelgerichte samenwerking op landelijk niveau in het AKO. Daarnaast zijn er tussen 2004 en 2007 innovaties tot stand zijn gekomen in de zogenoemde Toonkamerexperimenten (op zeven locaties in het land), waar gemeenten, CWI en UWV samenwerken in één loket met als doel klanten zo direct mogelijk naar vast werk te begeleiden. Om dat doel te bereiken werd een regelvrije zone gecreëerd waarin betrokken medewerkers mochten afwijken van wet- en regelgeving, nieuwe organisatievormen en functies konden uitdenken, nieuwe ICT-hulpmiddelen konden ontwikkelen enzovoort. De experimenten leverden niet alleen een aantal nieuwe werkprocessen en technische en organisatorische innovaties op, maar bleken ook effectiever. Met de nieuwe werkwijze zijn relatief meer uitkeringsgerechtigden aan het werk gekomen.

5 Onder andere in de AKO visie op ketensamenwerking van maart 2007 wordt aangegeven dat 'de regio zelf verantwoordelijk is voor het hoe (de vormgeving) van de samenwerking (..) Het AKO wil zich ervoor inzetten te bevorderen dat op landelijk niveau de noodzakelijke condities worden gecreëerd om regionaal maatwerk tot stand te laten komen en wil regio's verleiden om vooral tot goede samenwerkingsafspraken te komen.'

Daarom is een nadere analyse van veranderingen in de Werkketen meer dan de moeite waard. We merken ook op dat de veranderingen die hier aan de orde zijn zich onderscheiden van de introductie van de WWB bij gemeenten. Daar gaat het om het realiseren van grotere effectiviteit binnen duidelijke budgetrestricties. Bij de veranderingen in de Werkketen werden niet meteen financiële doelstellingen geformuleerd, maar is de aandacht gericht op de effectiviteit van activeringsinspanningen. Wat werkt om werkzoekenden sneller aan het werk te helpen? In de Werkketen gaat het bovendien om samenwerking tussen organisaties die uitvoering moeten geven aan twee wettelijke regimes (de werknemersverzekering WW en de volksverzekering WWB). Tegelijkertijd is de introductie van de WWB in een aantal gemeenten aanleiding tot organisatievernieuwing en ontwikkeling van nieuwe instrumenten voor reïntegratie van werkzoekenden.<sup>6</sup> Op de locaties waar gemeenten, CWI en UWV al samenwerken is er uiteraard ook sprake van uitwisseling van kennis en ervaringen. In de Toonkammerexperimenten is dat zeker aan de orde.

Volgens de literatuur zijn er twee benaderingen om leerprocessen en beleidshervormingen te analyseren. In dit artikel proberen we een combinatie te vinden tussen de tamelijk voldragen theorie over organisatieleren op microniveau enerzijds en de zich ontluikende analyses van beleidsleren op meso en macro-niveau anderzijds. Beide terreinen raken elkaar maar worden nauwelijks met elkaar in verbinding gebracht. Toch ligt het voor de hand dat wel te doen aangezien leerprocessen in de sociale zekerheid zich niet in een vacuüm bevinden, maar zich afspelen binnen een regulatief kader waarin sturing, verticale beheersing en horizontale afstemming op macro, meso als microniveau centraal staan. We hebben het hier in navolging van Thompson (1967) over de ‘wederzijdse afstemming’ van ‘organisaties in actie’. Het gaat erom vast te stellen hoe de betrokken actoren de verschuivingen in de sturingsfilosofie percipiëren, en nieuwe inzichten verkrijgen over de causaliteit tussen beleidsinspanningen en uitkomsten die worden bereikt. Bij de beantwoording van deze vragen gaat het om de verbinding tussen sturen en leren en de wijze waarop leren vorm krijgt in de persoonlijke en organisationele netwerken van de afzonderlijke organisatie(s). We sluiten daartoe enerzijds aan bij de pragmatische leertheorie van Charles Sabel die aandacht heeft voor de verhouding tussen nationale beleidsdoelstellingen en de lokale uitvoeringspraktijk, terwijl we ons anderzijds laten inspireren door recente werken over organisatieleren en verandering van het werk van professionals, zoals die zich in

---

6 Zie hiervoor onder andere een aantal publicaties van DIVOSA-Academie 2005-2008.

de uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid manifesteren (Van Staveren, 2007; WRR, 2004). Aldus proberen we te begrijpen hoe de verticale insteek van planning en controle samenhangt met de horizontale afstemming binnen de keten van werk en inkomen. Daarbij veronderstellen we dat er een samenhang is tussen de sturingsfilosofie in de top en de mogelijkheden om elders in te de keten te kunnen innoveren. Die bewust aangebrachte samenhang met de intentie te innoveren noemen we *parallele innovatie*.

In dit artikel stellen we de vraag centraal welke innovaties en individuele en collectieve leerprocessen de Toonkamerexperimenten te zien hebben gegeven en wat daarvan het resultaat is? Bij de beantwoording van deze vraag wordt ondermeer gebruik gemaakt van literatuurstudie, interviews met betrokkenen, de officiële evaluatie de Toonkamers (2007) en een case-studie in één van de Toonkamers (Roes 2007).

Om de hoofdvraag te beantwoorden wordt in paragraaf 2 allereerst een kort overzicht gegeven van de bestaande literatuur over 'leren'. In paragraaf 3 worden de veranderingen in de wijze van sturing en samenwerking in de top van de keten weergegeven. In paragraaf 4 staan de innovaties en leerprocessen bij de Toonkamers centraal. Ten slotte worden in paragraaf 5 conclusies getrokken over het leergedrag in de keten van werk en inkomen, terwijl in paragraaf 6 enkele slotbeschouwingen worden geplaatst over *parallele innovatie*.



## 2. Theoretische oriëntaties: beleidsleren en de spanning tussen verticale aansturing en horizontale uitwisseling

Er is een uitvoerige literatuur over ‘leren’ op individueel en organisatieniveau (Argyris en Schön 1996; Nonaka en Takeuchi, 1995; Van Staveren, 2007), maar de leertheorie is veel minder ontwikkeld op het niveau van beleidsprocessen en beleidsnetwerken (Sabel 1993; 2005, 2006; Hall 1993; Hemerijck en Visser 2001; Hajer en Wagenaar 2003; Van der Meer, et al 2003; Van der Meer, Visser en Wilthagen 2005). Leerprocessen in netwerken van organisaties zijn van een andere orde dan leerprocessen in individuele organisaties. Weick (2001) wijst erop dat veel leerprocessen ontstaan tussen losgekoppelde organisaties en netwerken. Op deze wijze leren mensen in het samenspel met anderen en tegelijkertijd beïnvloeden ze elkaar.

Om de verbinding tussen het nationale beleidsniveau en de decentrale uitvoeringspraktijk te operationaliseren starten we met het model van Neil Fligstein (1990, 1996), dat een heuristisch kader biedt om de onderlinge relaties en wisselwerking tussen actoren in beleidsnetwerken te analyseren. Het model werd oorspronkelijk ontwikkeld op basis van een meerjarige studie naar grote ondernemingen in de VS. In zijn studie onderscheidt Fligstein drie analyseniveaus, die hij vervolgens met elkaar in verband brengt:

1. Het macroniveau waarop de regulerende activiteiten van de overheid worden vormgegeven. Fligstein richt zich met name op de normerende, regulerende en disciplinerende macht van de overheid en haar juridische apparaat, in het geval van dit onderzoek gaat het om de planning- en controlecyclus, die in het veld van werk en inkomen wordt toegepast.
2. Het mesoniveau van het interorganisationele veld (‘organizational field’). Anders dan bij Fligstein gaat het in ons onderzoek niet alleen om ondernemingen, maar ook om zelfstandige bestuursorganen, die met elkaar samenwerken, maar elkaar ook beconcurreren, soms ook in de rol van leverancier en/of uitvoerder van diensten.
3. Het microniveau van de afzonderlijke organisaties waarbij strategieën, organisatiestructuren en interne machtsverhoudingen bepalend zijn voor de doeleinden en middelen van een

organisatie. Binnen de organisatie strijden verschillende professionals in functiegroepen (baliemedewerkers, werkcoaches, arbeidskundigen, financiën) met elkaar om de macht. De professionals die aan de winnende hand zijn, zijn in staat de organisatiestrategie te beïnvloeden en resultaten te boeken die hun eigen preferenties weerspiegelen.

Centraal in de analyse van Fligstein staat het begrip ‘beheersingsconceptie’. Het gaat om de doorwerking van de economische, normatieve, en juridische oriëntaties van het macro-, naar het meso- en microniveau. De beheersingsconcepties veranderen in de tijd en zijn zowel afhankelijk van uitgangspunten van beleid als de waarden en overtuigingen van de dominante functiegroepen in uitvoeringsorganisaties. Beheersing in deze zin opgevat sluit nauw aan bij het concept ‘sturing’ van Renate Mayntz en Fritz Scharpf (1995), dat verwijst naar het door de overheid verticaal opleggen van doelen en middelen in een beleidsveld.<sup>7</sup> Van belang voor onze analyse is vervolgens de vraag hoe het beleidsleren samenhangt met de gekozen vorm van ‘sturing’. Indien wordt gestuurd op resultaten (‘adaptieve leerprocessen’), worden problemen opgelost en gecorrigeerd binnen een vertrouwde omgeving. Indien de te bereiken resultaten en de te hanteren middelen meer open worden gelaten is er sprake van ‘sturing door participatie’ van betrokken organisaties (Van der Meer et al, 2005).<sup>8</sup> Adaptieve en reflexieve sturingsconcepten kunnen verder worden uitgewerkt door de organisationele context van de beleidssetting en veronderstellingen over menselijk gedrag in de analyse te betrekken. Op basis van historische studies weten we dat de omgangsvormen tussen actoren en de vormen van evaluatie en terugkoppeling in beleidsvelden van de sociale zekerheid verschillen (Van Gestel et al, 2009; Van der Meer en Visser, 2004).

De systematiek van centrale beleidsvoorbereiding en decentrale beleidsterugkoppeling wordt heel oorspronkelijk verwoord door Charles Sabel in een analyse van de ontwikkeling van nieuw industrialiserende landen in Latijns-America en Azië, alsmede op basis van een case-study van de kwaliteitscontrole bij Japanse automobielfabriek Toyota (Sabel 1996, 2005). Sabel staat een tamelijk pragmatische leertheorie voor waarbij het politieke en het economische nauw op elkaar moeten aansluiten. Aan de

---

7 En onderscheidt zich van het thans in de mode zijnde begrip ‘governance’, dat wel het netwerk van beleidsorganisaties benoemt, maar zich niet uitlaat over de richting van de besluitvorming (Héritier 2002; Rhodes en Visser, 2008)

8 Deze meer ‘reflexieve leerprocessen’ worden in de literatuur ook getypeerd als een vorm van ‘generatief leren’, dat is gericht op het vernieuwen van de bestaande situatie (Aloisini et al 2006).



hand van het voorbeeld Toyota laat hij zien, dat de integratie van kwaliteitscontrole in het primaire proces van productiesystemen bij Toyota relevant is voor beleidsprocessen op nationaal niveau. Externe ‘benchmarks’ helpen de resultaten van de productie systematisch vast te stellen, maar gegeven de imperfecte beschikking over informatie en alternatieven op de werkvloer, is reflexief gedrag van de uitvoerenden noodzakelijk om de productieverbeteringen te realiseren. In zijn woorden: ‘Benchmarking and simultaneous engineering do this explicitly by identifying pieces of the target design puzzle originally produced for other, perhaps (once) distantly related purposes. (...) The strength and weaknesses of competing solutions are mutually illuminating, so that detailed consideration of the alternatives judged to be alike enough for comparison clarifies the current feasible choices, producing a serviceable map of the alternative solution space’ (Sabel, 2005: 33-34).<sup>9</sup>

Er moet met andere woorden worden vastgesteld, welke resultaten door professionals in uitvoeringsorganisaties op decentraal niveau worden gerealiseerd en welke politieke betekenis daaraan op nationaal niveau kan of moet worden gegeven.<sup>10</sup> Dit uitgangspunt reikt voorbij het idee dat de professionals vooral met rust gelaten moeten worden, zoals in sommige recente beschouwingen wordt gesteld (bijvoorbeeld bij Freidson, 2001; WRR, 2004; Van den Brink e.a., 2005). Integendeel, we gaan er vanuit dat de nationale politiek een bijdrage moet leveren aan beleidsprocessen voor het vaststellen en evalueren van de normen en doelstellingen van het beleid, terwijl tegelijkertijd voor professionals het contact met elkaar en met de afzetmarkt noodzakelijk is om te beoordelen of de allocatie van werkzoekenden goed verloopt. In een ander opstel is Sabel zeer expliciet over het onderlinge vertrouwen tussen professionals in een dergelijk beleidsproces. Dit kan niet als vanzelfsprekend verondersteld worden, vertrouwen is zowel ‘makable and breakable because more political than prudential’ (Sabel, 1993: 1143). Dit betekent dat leerprocessen in beleidsprocessen gebaat zijn bij een systematische

9 Zie ook Aoki (1986) voor een vergelijkbare analyse van de Amerikaanse en Japanse automobielenindustrie, en Sabel en Zeitlin (2005) voor de informele samenwerking (‘the thoroughgoing modularisation’) in organisationele netwerken van bedrijven.

10 Deze insteek is juist anders dan die van Lipsky (1983), die de verschuiving van politieke doelstellingen in de uitvoeringsorganisatie analyseert.

koppeling tussen verticale en horizontale sturing, die leidt tot reflectie van de betrokken actoren over welke vormen van beleidsinterventie succesvol zijn en welke niet.

Er moet derhalve niet alleen gestuurd worden op benchmarkcijfers, maar de benchmarkcijfers moeten ook de horizontale afstemming en kwaliteitscontrole faciliteren. Elders is al eens betoogd dat naarmate de verticale sturing minder strikt is, de horizontale afstemming vruchtbaarder kan verlopen (Van der Meer en Visser, 2004).

## Individueel leren en collectief leren in organisaties

De combinatie van verticale aansturing en horizontale samenwerking vinden we terug in het werk van Nonaka en Takeuchi (1995) over de 'lerende organisatie'. Deze auteurs brengen het individueel en collectief leren van mens en organisatie met elkaar in verband aan de hand van de inzichten van Polanyi (1957) met betrekking tot expliciete en impliciete kennis. Expliciete kennis is vastgelegd in regels, boeken, procedures en is overdraagbaar. Impliciete kennis is aan de persoon verbonden en komt tot uitdrukking in (praktijk)ervaringen, metaforen en waardesystemen. Nonaka en Takeuchi onderscheiden vier manieren om impliciete en expliciete kennis uit te wisselen: socialisering, internalisering, externalisering en combineren.<sup>11</sup> Deze vier vormen van 'kennisconversies' zijn van belang in leerprocessen, als we veronderstellen dat leren een vorm is van uitwisseling van kennis. Uitwisseling van impliciete kennis is mogelijk bij een kleine groep participanten, uitwisselen van meer expliciete kennis kan op een grotere schaal plaatsvinden. Nonaka en Takeuchi benadrukken het gecombineerde gebruik van impliciete en expliciete kennis. De interactie tussen impliciete expliciete kennis is een voorwaarde voor innovatie en draagt bij aan de opbouw van kerncompetenties in een organisatie. Aldus ontstaan de bouwstenen voor personeels- en organisatieontwikkeling. Van belang voor onze analyse is hun inzicht dat kennis vluchtig kan worden in meer lossere organisatievormen, zoals in

---

11 Socialiseren is het verspreiden van impliciete kennis door ervaringen te delen of uit te wisselen via persoonlijke communicatie. Internaliseren is nauw gerelateerd aan 'leren door te doen': het individu gaat vaardigheden en kennis zelf toepassen in plaats van door iemand anders verteld te krijgen wat er moet gebeuren. Externaliseren is het omzetten van impliciete in expliciete kennis. Bij combineren wordt diverse elementen van expliciete kennis aan elkaar verbonden, bijvoorbeeld bij het maken van een prototype of het ontwikkelen van een standaard.

beleidsnetwerken en organisationele allianties, en dat kennis een zekere hiërarchie nodig heeft om productief te kunnen zijn (zie ook Buitelaar en van der Meer 2008).

Van Staveren (2007) vestigt in haar recente proefschrift de aandacht op samenwerken en leren. Zij stelt dat leren alleen mogelijk is door het delen en uitwisselen van kennis, en dat vraagt weer om (vormen van) samenwerking. Op basis van uitgebreid praktijk- en literatuuronderzoek komt van Staveren tot zeven handelingsprincipes die relevant zijn voor onderzoek naar leren en samenwerken bij veranderen en innoveren.<sup>12</sup> Deze principes zijn afgeleid uit vrijwel het hele pallet aan leer/handelingstheorieën die in de organisatieliteratuur zijn beschreven. Daarbij onderscheidt van Staveren drie verschillende invalshoeken:

1. Ontwikkelingspsychologische en pedagogische literatuur waarin de cognitieve dimensie van leren samenwerken centraal staat.<sup>13</sup> Argyris en Schon (1978, 1996) wijzen er bijvoorbeeld op dat mensen negatief kunnen reageren op kennisuitwisseling. Kort gezegd ontstaat een dergelijke negatieve houding doordat de nieuw aangeboden kennis haaks staat op de reeds bestaande aannames van de betreffende persoon. Door deze aannames te onderzoeken, leren mensen waarom andere personen er afwijkende beelden en veronderstellingen van dezelfde situatie op nahouden. Alternatieve oplossingen komen daarmee dichterbij. Leren vindt dus plaats tussen mensen, maar ook in de sociale, historische en fysieke context waarin interacties plaatsvinden. Vygotsky (1978) spreekt in dit verband van ‘zones van nabije ontwikkeling’. Een zone van nabije ontwikkeling laat het verschil zien tussen wat iemand nu al kan en mogelijk zou kunnen leren in interactie met anderen.
2. De literatuur waarin de emotionele dimensie en de persoonlijke drijfveren (motivatie en fascinaties) van leren onderzocht wordt. Dergelijke benaderingen voeren terug tot het leerspectief van Lewin en Bion, grondleggers van de zogenoemde Tavistock-experimenten. In dit leerspectief staan naast de individuele drijfveren, ook de cognitieve en sociale component centraal. De mate

12 Het gaat om de volgende zeven handelingsprincipes : 1. Leren aannames onderzoeken en bespreekbaar maken 2. Fricties niet alleen als bedreigingen zien maar als mogelijkheid voor samenwerking 3. Werken en leren integreren 4. Sociale, historische, fysieke en andere contexten meenemen bij het analyseren van leergedrag en (on)mogelijkheden 5. Door ‘iets van buiten’ te introduceren in een samenwerkingsrelatie ontstaat de mogelijkheid om over de eigen grenzen heen te kijken 6. Leren reflecteren (tijdens het handelen) en aandacht voor impliciete kennis 7. Interventies in samenwerking niet richten op de inhoud maar op de (samenwerkings)relatie.

13 Inzichten van Van Staveren hieromtrent zijn afkomstig uit de ontwikkelingspsychologie en pedagogische studies van onder andere Kolb, Argyris en Schön, Dewey en Vygotsky.

waarin iemands persoonlijke drijfveren tot uitdrukking komen hangt ondermeer af van zijn of haar positie in de groep of afdeling, de onderlinge relaties en cultuur in die groep, et cetera. Persoonlijke drijfveren zijn daarmee ook (mede) van invloed op iemands belevingswereld, zelfbeeld en de mogelijkheden voor zelfreflectie en zelfontwikkeling. Juist bij het expliciteren van datgene wat medewerkers wel weten, maar lastig kunnen verwoorden (de eerder genoemde ‘impliciete kennis’) zijn deze individuele kenmerken van grote invloed. Door te reflecteren op ervaringen en gebeurtenissen kunnen mensen zich bewust worden van die impliciete kennis, die bovendien expliciet kan worden gemaakt en kan worden overgedragen aan anderen.

3. Organisatieliteratuur die laat zien dat samenwerken geen volledig rationeel, stapsgewijs en doelgericht proces is. Van Staveren volgt daarin met name Weick. Weick (2001) beschrijft het organiseren als een actief, collectief proces waarin mensen in interactie hun eigen wereld creëren en met dat wereldbeeld met andere interacteren. Weick noemt dat ‘sense making’, oftewel betekenisgeving. Hij ziet daarbij fricties als ontmoetingen van verschillen in bijvoorbeeld opvattingen, ideeën, belangen of werkwijzen. Fricties in samenwerking worden vaak als negatief bestempeld. Dat komt omdat mensen behoefte hebben aan gemeenschappelijkheid. Door fricties echter te zien als mogelijkheden voor vernieuwen komen andere handelingsrichtingen en ideeën in beeld. Als het niet lukt om de verschillen te overbruggen, is het soms nodig ‘thirdness’ oftewel ‘iets van buiten’ (een actor, organisatie, activiteit) in het werksysteem te introduceren om zodoende de mogelijkheid te creëren om anders te kijken en bestaande patronen te doorbreken.

Dit beknopte literatuuroverzicht laat zien dat leermogelijkheden van individuen en organisaties bekeken kan worden vanuit veel verschillende invalshoeken. Er is niet één recept om individuen of organisaties te leren om te leren. De directe omgeving bepaalt in sterke mate het leergedrag van actoren, waarbij leergedrag meer kans heeft indien er sprake is van fricties, van zones van nabije ontwikkeling en van geïntegreerde benaderingen van leren en werken. Een minder Tayloristische en gestandaardiseerde werkomgeving binnen organisaties vergroot de ruimte voor wederzijdse aanpassing en gezamenlijke leerprocessen. We zullen nu analyseren in hoeverre de inzichten van Sabel en van Staveren herkenbaar zijn in de leerpraktijk in de Toonkamers. Verder willen we bezien in welke mate de wijze waarop op meso- en macroniveau in het netwerk geleerd wordt, de wijze beïnvloedt waarop in de eigen organisatie op microniveau geleerd wordt.

### 3. De veranderde sturingspraktijk op het terrein van Werk en Inkomen

Rond de eeuwwisseling is er in de Nederlandse politiek sprake van een grondige reflectie op de aard en werkwijze van de sociale zekerheid in Nederland. Tot en met 2001 was de hele organisatie van sociale zekerheid nog gericht op rechtmatigheid (recht, duur en hoogte van de uitkering). Tegelijkertijd vonden binnen het LISV de eerste verkenningen plaats om prestatiegericht te gaan werken. Bij de aanvang van SUWI in 2002 werden er voor het eerst ‘resultaatgebieden’ vastgesteld. De nadruk kwam te liggen op efficiëntie, klantvriendelijkheid (dit wordt nu de ‘klantprincipes’ genoemd), en het voorkomen van instroom (‘preventie’). Daarnaast werden er, en dat was nogal omstrepen, ook procesindicatoren gesteld die meer op juistheid en tijdigheid sloegen.<sup>14</sup> Een van de procesindicatoren die voor CWI het meeste ‘knelde’ was die van het binnen 8 dagen overdragen van het klantdossier naar UWV. Volgens CWI beletten deze procesindicatoren om de focus op preventie te leggen, terwijl UWV juist de rechtmatigheid van de tijdige uitkeringsverstrekking verdedigde. De overdracht van dossiers van CWI naar de gemeenten kende een grotere flexibiliteit. De afspraken met gemeenten werden vastgelegd in de zogenaamde ‘service niveauovereenkomsten (SNO’s).<sup>15</sup>

Bij het CWI werden vanaf het ontstaan van CWI de zogenoemde ‘outcome (of output) georiënteerde balanced scorecard’ ingevoerd voor de medewerkers. Deze cijferreeksen maken het voor individuele medewerkers en hun leidinggevendenden mogelijk op hun eigen computerscherm het relatieve succes van reïntegratie te analyseren. Het bestuur wilde toe naar prestatiegericht meten, zonder een focus op processen. Daarbij gold -volgens onze respondenten- vanaf de eerste dag als uitgangspunt dat een ‘grote mate’ van handelingsvrijheid en creativiteit voor de professionals in de organisatie moest worden gerealiseerd, maar wel met een duidelijke afrekening op resultaat.<sup>16</sup>

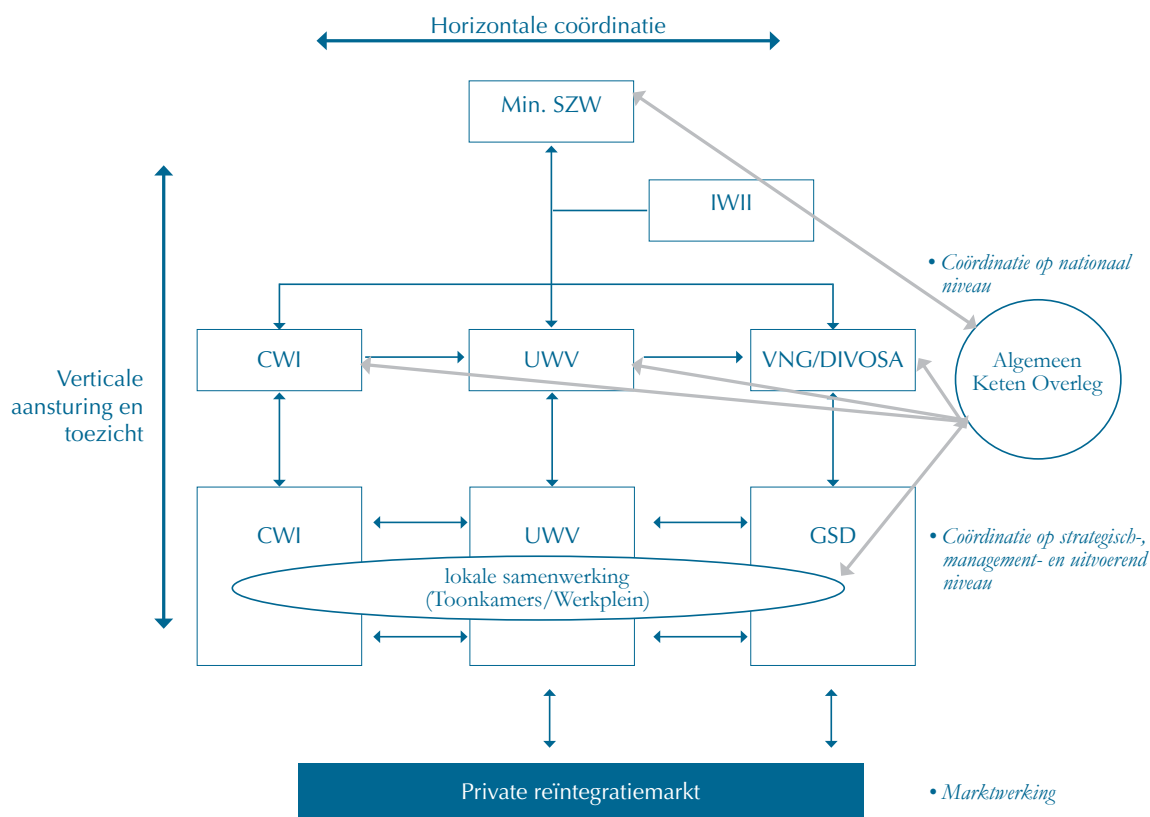
14 De prestatie-indicatoren zijn terug te vinden in bijlage 4 van SUWI.

15 Later werd deze term veranderd naar PNO’s (prestatie niveauovereenkomsten), toen de gemeenten opdrachtgever werden van CWI.

16 Verschillende interviews M. Labij (12 juni 2008) en R. De Groot (26 mei 2004; ronde tafelgesprek in het kader van het boek met N.van Gestel en P. de Beer, op 24 april 2008).

Rond 2004 is het beheersingsconcept in de keten van werk en inkomen van accent veranderd. Er ontstond een verandering van verticaal sturen op output en financiën, naar horizontaal sturen in termen van resultaten (aantal mensen aan het werk). Die verandering werd met name zichtbaar in de Werkketen (zie figuur 1). Dit komt door een aantal ontwikkelingen. Gemeenten gingen vanaf 2004 aan de slag met de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB), waarbij in een aantal gemeenten werd geëxperimenteerd met nieuwe instrumenten gericht op activering, reïntegratie en participatie, zoals *Work first!* CWI ontwikkelde zich tot een professionele organisatie waar de professional steeds meer centraal werd geplaatst. Bij UWV keek men in de spiegel van de tegenvallende werking van de re-integratiemarkt en besloot (in samenhang met de eerste ideeën over vernieuwing van de eigen organisatie) reïntegratie-activiteiten niet volledig uit te besteden, maar voor een deel weer zelf ter hand te nemen.

Figuur 1. Structuur uitvoering werk en inkomen, 2002-2008



Ook de samenstelling van het Algemeen Ketenoverleg veranderde. Bij de vorming van de SUWI-wet bestond het AKO uit het ministerie van SZW (als voorzitter), UWV, CWI en VNG. In 2003 trad DIVOSA, de vereniging van directeuren van sociale diensten, toe tot het overleg. Daarmee werd een directe lijn gerealiseerd tussen beleidsontwikkeling en uitvoering. Het ministerie nam niet langer deel

aan het overleg in AKO verband. In 2004 nam het AKO het initiatief om op zeven plekken in het land te experimenteren met samenwerking in één loket, de zogenaamde Toonkamers. Deze kleinschalige experimenten (per locatie gaat het om gemiddeld 6 klantadviseurs plus één leidinggevende) hadden tot doel na te gaan op welke manier werkzoekenden zo snel mogelijk aan het werk geholpen konden worden. De voorkeur bestond voor bemiddeling naar ‘vast werk’. Het bleek overigens moeilijk zeven vestigingen te selecteren voor het experiment, niet iedereen wilde aanvankelijk en er moest een goede spreiding komen over het land heen. De Toonkamerexperimenten gingen uit van de professionaliteit van de medewerker, waarbij intervisie en supervisie hoorden. Het nieuwe aan de Toonkamers was dat de klant centraal stond, niet de instituties of regelgeving. Toonkamers bevonden zich in een ‘regel-vrije zone’. Toonkamermedewerkers kregen de mogelijkheid en de opdracht om gemotiveerd af te wijken van de bestaande wet- en regelgeving als dat het beoogde doel (‘vast werk’) dichterbij brengt. Ook konden en werden bestaande structuren, functies en functiecompetenties ter discussie gesteld. Daarnaast werd op talloze andere locaties in het land nagedacht en gewerkt aan manieren om de effectiviteit van reïntegratie te vergroten.

Het achterliggende streven van het AKO was daarbij te komen tot een sociale zekerheidsstelsel waarin niet het systeem, de regels en de wetten centraal staan, maar de individuele vraag en ambities van werkzoekenden.<sup>17</sup> Nu de eerste stappen werden gezet op weg naar de invoering van integrale dienstverlening moesten de deelnemende organisaties een belangrijk principe laten varen. In deze aanpak is er sprake van één dienstverlener voor een klant dat met zich meebrengt dat de deelnemende organisaties geen afzonderlijke kleur meer hebben, zij staan niet meer voorop. De vraag is echter: ‘wie krijgt de bloemen voor het resultaat?’ CWI, UWV of de gemeente? De gekozen oplossing hiervan is: Laat op lokaal niveau door de verantwoordelijke regiomanagers van UWV, CWI en de directeur sociale dienst dan wel de wethouder een gezamenlijk plan ontwikkelen, met daarin missie, doelstellingen en instrumenten. Daarin wordt vastgesteld wat men wil bereiken en hoe je dat aanpakt: de werkloosheid voorkomen, een lager beroep op de WWB realiseren of de arbeidsparticipatie bevorderen door meer mensen zonder uitkering aan het werk helpen?

---

17 Zie ook ‘Een dienst van sociale diensten’ Ab Harrewijn-rede van T.Thissen op het congres van de Landelijke Cliëntenraad, 5 april 2007 in Ede. Eveneens de interviews met A.Dumig, Raad van Bestuur UWV op 7 januari 2009, en met T.Thissen, voorzitter Divosa op 30 januari 2009.

Binnen het AKO zelf was inmiddels ook het onderlinge vertrouwen tussen actoren gegroeid. Daaraan werd het besef gekoppeld dat samenwerken ook betekent dat je ‘de ander’ af en toe moet laten scoren en publiekelijk ‘bloemen te geven’ als er sprake is van bijzondere prestaties.<sup>18</sup> Voor het Ministerie was deze bundeling van ervaring, ideeën en initiatief aantrekkelijk omdat er daadwerkelijk stappen leken te worden gezet om de missie ‘Werk boven Uitkering’ in de praktijk handen en voeten te geven. Tegelijkertijd lag de politieke druk met name bij het WAO/ WIA dossier, waardoor actoren in de Werkketen in betrekkelijke politieke rust de onderlinge samenwerking verder konden vormgeven en uitbouwen.

Aldus werd de strategie van de partijen in het ketenoverleg erop gericht de diverse achterban te stimuleren: gemeenten en regiokantoren van CWI en UWV. Daarnaast is de strategie gericht op het verkrijgen van de noodzakelijke politieke speelruimte en instemming van het Ministerie om mee te werken aan het gekozen ontwikkelpad en de bijbehorende randvoorwaarden. De afstemming tussen de AKO organisaties neemt toe, terwijl tegelijkertijd de gebruikelijke wijze van departementale sturing binnen de afzonderlijke organisaties plaatsvindt. Daarbij ontwikkelde het AKO een sturingsfilosofie die er primair vanuit gaat ‘dat de regio het moet doen’. Het AKO stuurt dan ook (voornamelijk) horizontaal door gewenste samenwerking op lokaal niveau ‘te stimuleren’ in plaats van ‘op te leggen’, regionale en lokale actoren te prikkelen gezamenlijk ambities en plannen te formuleren, goede voorbeelden (best practises) te presenteren, te faciliteren in kennisuitwisseling en -verwerving en door ICT-instrumenten te ontwikkelen (AKO 2007D). In het Ketenprogramma 2008 wordt ook expliciet de stap gezet van het stimuleren van samenwerking naar het presenteren van resultaten van die samenwerking. De tot stand gekomen ketenprestatie-indicatoren hebben geresulteerd in een zogenoemde ‘benchmark integrale dienstverlening’.<sup>19</sup> Dit instrument beoogt inzicht te geven in de mate van samenwerking en de prestaties van de regionale/ lokale samenwerkingsverbanden. Bij het formuleren van de indicatoren voor deze benchmark is voortgeborduurd op de inzichten, zoals die zijn ontwikkeld in de Toonkamerexperimenten.

---

18 Interviews met A.Dumig op 7 januari 2009 en T.Thissen op 30 januari 2009.

19 De resultaten hiervan zijn digitaal beschikbaar op [www.samenvoordeklant.nl](http://www.samenvoordeklant.nl). Daarbij worden de mate van samenwerking en prestaties van de locale/regionale samenwerkingsverbanden met elkaar vergeleken.



## 4. De Toonkamers als voorbeeld

De medewerkers in de Toonkamers hadden vanaf het begin de mogelijkheid om gemotiveerd af te wijken van wet- en regelgeving als dat het beoogde doel (duurzaam werk) dichterbij brengt. Mede als gevolg van deze grote regelruimte zijn werkprocessen veranderd en zoveel mogelijk geïntegreerd, is een nieuw digitaal KlantVolgSysteem (KVS) ontwikkeld en zijn nieuwe functies ontstaan (klantregisseur en inkoopcoördinator). Cruciaal was de ‘ontdekking’ om tijdens de intake een onderscheid te maken tussen werk en inkomen (Evaluatie Toonkamers 2007). Uitgangspunt daarbij was dat de klant te vertrouwen is en dus het inkomen gegarandeerd wordt. Gegevens worden gecontroleerd, maar in een later stadium. Daarmee wordt het mogelijk het eerste contact met de klant volledig te richten op het vinden van werk, in plaats van het invullen van WW-formulieren. De klantregisseur zet sterk in op het eigen initiatief en de eigen verantwoordelijkheid van de klant. De ontwikkeling van het digitale Klantvolgsysteem (digitaal klantdossier) speelt een belangrijke rol in het vormgeven van de eigen verantwoordelijkheid van de klant.

### **KlantVolgSysteem (KVS): meer dan weer een systeempje**

KVS is een webbased systeem voor communicatie tussen klant en klantmanager. Alle (relevante) afspraken tussen klantmanager en klant staan in KVS. Beiden kunnen telefonisch, per sms of email terugkoppelen over het resultaat van de afgesproken actie. KVS laat de klantmanager automatisch zien welke klanten nog geen terugkoppeling hebben gegeven op de afgesproken taak. Geen contact of het niet houden aan afspraken kan betekenen dat de klantmanager een sanctie oplegt. Ook die communicatie komt dan in KVS.

KVS zorgt ervoor dat veel papierwerk (gegevens voor de aanvraag, CV, vastleggen van afspraken, dossieronderhoud) nu door de klant zelf wordt gedaan. Daarmee ontstaat tijd en ruimte om met het echte activeren aan de slag te gaan. De verantwoordelijkheid om terug te koppelen over afgesproken acties ligt van de klant. Echte digibeten worden eerst aangespoord gebruik te maken van zijn/haar netwerk. In het uiterste geval wordt administratieve ondersteuning aangeboden. KVS draaide in eer-

ste instantie 'los' van systemen van de moederorganisaties. In de loop van 2008 is besloten KVS te integreren in het klantvolgsysteem van CWI:SONAR.

Ondermeer door de introductie van het digitale KlantVolgSysteem ontstond voor de klantregisseurs meer tijd en ruimte voor activering van de klant. Klantregisseurs waren daartoe in staat omdat ze hebben geleerd de benodigde vaardigheden in te zetten. Bovendien maakt de regelvrije zone het mogelijk dat de klantregisseur ook echt 'leading' is als het gaat om de benadering van de klant, het (snel) toekennen van een uitkering of sancties en de inzet van (eenvoudige) reïntegratiemiddelen. In de Toonkamers is ook geconstateerd dat deze andere, letterlijk meer klantgerichte wijze van werken veel vraagt van de houding, gedrag en vaardigheden van de betrokken medewerkers. Organisatorisch gezien staat de functie van klantregisseur immers haaks op de traditionele organisatie en functie-indeling in de sociale zekerheid (Roes 2007). Die organisatie was gericht op een stapsgewijze en zorgvuldige afhandeling van de uitkeringsaanvraag (beoordeling van de criteria, toekennen van de uitkering, uitbetaling van de uitkering, controle). De functie van klantregisseur heeft een integraal karakter en legt de focus niet op een stukje van het uitkeringsproces, maar op (het activeren van) de klant.

## Business Case

De innovaties in de Toonkamers bleken een succes. Maar waren de Toonkamers ook efficiënter en effectiever? Deze vraag stond centraal in zogenaamde business case, die tijdens de evaluatie van de Toonkamerexperimenten in opdracht van het AKO werd opgesteld. De uitstroom van WW-klanten naar werk bleek in de Toonkamers 7% hoger dan in een vergelijkbare controlegroep (Business Case Toonkamers 2007). Daarnaast bleken werkzoekenden sneller (gemiddeld 3 tot 4 weken) een baan te vinden in vergelijking tot de controlegroep. In de Business Case worden deze conclusies voorzien van een aantal kanttekeningen. De experimenten waren kleinschalig en dus gebaseerd op relatief kleine aantallen. De resultaten voor het gemeentelijk klantenbestand (WWB) kunnen, bij gebrek aan voldoende informatie, niet worden gegeven. Harde conclusies over de tijdsbesteding werden niet getrokken, ook niet ten aanzien van de WW. In de Business Case wordt gemeld dat de waargenomen tijdsbesteding per klant wijst op een afname van de tijdsbesteding (vanwege het wegvallen van over-

drachtshandelingen en de inzet van het klantvolgsysteem), maar dat harde conclusies niet mogelijk zijn vanwege verschillen in registratie, definities en normering van tijdsbesteding.

In deze vernieuwing ontstaat spanning tussen de ‘planning en controle denkers’ en de ‘vernieuwers’.<sup>20</sup> De ‘planning en controle denkers’ waren van mening dat vanwege de kleinschaligheid en de onvolledige en (met de toenmalige normeringen) niet vergelijkbare gegevens in het business plan geen conclusies rondom effectiviteit en efficiency mochten worden getrokken. De ‘vernieuwers’ waren een compleet tegengestelde mening toegedaan, maar konden dat onvoldoende onderbouwen. De voorzichtig geformuleerde conclusies kunnen worden gezien als een compromis tussen beide denkwerelden. De onderlinge discussie heeft ertoe geleid dat in het laatste jaar van de Toonkamerexperimenten meer aandacht en inspanning is gericht op het in kaart brengen van effectiviteit en efficiencywinst.

## Collectief en individueel leren

De grotere zelfstandigheid van de klantregisseurs brengt een grotere verantwoordelijkheid met zich mee. Verantwoordelijkheid voor de eigen resultaten, maar ook verantwoordelijkheid voor het team. Klanten worden van elkaar overgenomen als dat nodig is, teamprestaties zijn belangrijker dan individuele prestaties. De lerende omgeving van de Toonkamers vraagt van management en medewerkers de bereidheid om zich te ontwikkelen. Ontwikkeltijd, doorzettingsvermogen en ‘drive’ zijn nodig om een stap verder te komen. De rol van de leidinggevende is cruciaal in dit leerproces. Om de schijn van partijdigheid te voorkomen was de leidinggevende in alle experimenten in eerste instantie niet afkomstig van één van de ‘moederorganisaties’. Daarmee kon mogelijk makkelijker worden geselecteerd op noodzakelijke vaardigheden om het leerproces op gang te brengen. Hij/zij diende met name over twee vaardigheden te beschikken, te weten de vaardigheid om het leerproces te organiseren en de vaardigheid om oude, bestaande routines te doorbreken (Roes 2007).

---

<sup>20</sup> Gesprek R. van Hooven (UWV), 1 februari 2007.

## Het leerproces organiseren : werken en leren integreren

Het leerproces werd vanuit de praktijk van de werkvloer opgebouwd, waarbij de ervaringen met klanten centraal stonden. Door middel van gesprekken over de effectiviteit van de bestaande werkwijzen (klant aan het werk?), bestaande procedures en rapportages (wie doet er iets mee?) en de bestaande organisatie (ieder alleen maar verantwoordelijk voor zijn eigen stukje?) zijn innovaties uitgedacht en uitgetest in de praktijk. Om ‘out of the box’ te mogen denken was het gewenst dat de klantmanagers loskwamen van de eigen organisatie. Er werd als het ware een nieuwe identiteit opgebouwd. Symbolen als een eigen naam en eigen visitekaartjes hebben daar een belangrijke rol in gespeeld. Het loskomen van de eigen organisatie was aan de ene kant noodzakelijk om los te komen van bestaande regels, procedures en werkwijzen. Aan de andere kant werd daarmee een nieuwe spanning gecreëerd in de relatie met collega’s in de eigen organisatie. Die spanning was voor sommigen nieuw en onverwachts en bleek niet voor iedereen even makkelijk hanteerbaar.

Met het loskomen van de eigen organisatie werd in de Toonkamers ook veel aandacht besteed aan teambuilding. De verschillen in benadering en stijl van de klantregisseurs zijn ingezet om elkaar aan te vullen en van elkaar te leren. Het nieuwe team moest ook veilig zijn. Fouten mogen worden gemaakt, lastige situaties worden gedeeld, vragen om feedback en ondersteuning is niet zwak maar juist goed. Daarbij is gewerkt met individuele coaching door de leidinggevende, maar ook met vaste koppels van klantregisseurs. In de teambespreking werd vooral casuïstiek besproken.

## Bestaande routines doorbreken: aannames bespreekbaar maken

De coachende rol van de leidinggevende bij het op gang brengen en houden van het ontwikkelingsproces is van doorslaggevend belang voor het werkelijk implementeren van de innovaties. Om klanten zelfredzamer te maken, moeten de klantregisseurs dat zelf ook zijn. Het betekende een stevige gedragsverandering, die ondersteund werd met (intensieve) coaching ‘on the job’ en die tijd nodig had en heeft om in te slijten. De gedragsverandering vraagt om ontwikkelingsgerichte medewerkers, die los zijn van de 9 tot 5 mentaliteit. In de individuele ‘caseload’-besprekingen en in de teambesprekingen bleek het invullen van de regelruimte een veelvoorkomend onderwerp, met name als het gaat om de benadering richting moeilijke klanten. Is een sanctie nu echt het meest geëigende middel? Beïnvloedt de sanctie het gedrag of is het meer frustratie van de klantregisseur? Is de klantregisseur zelf altijd consequent geweest in het nakomen van de afspraken? Het bleek en blijkt lastig te zijn om in dit

soort situaties niet te vervallen in ‘oud gedrag’. De neiging ontstaat ‘regels’ te bedenken waar de klant zich aan moet houden, terwijl tegelijkertijd werd geobserveerd dat nieuwe regels eigenlijk niet nodig zijn. Het maakt duidelijk dat veranderingen in houding en gedrag een langdurige inspanning vragen.

### **Impliciet leren: ‘Je oude vertrouwde jasje moet je uittrekken. Dat duurt even.’**

Zoals hierboven al beschreven is, is in de Toonkamers veel aandacht besteed aan houding en gedrag van de medewerkers. De doelstelling daarbij was om de zelfstandigheid en persoonlijke effectiviteit (klanten leren activeren) te vergroten en de diagnostische (leren inschatten van de houding, gedrag en mogelijkheden van de klant), communicatieve en sociale vaardigheden verder te verbeteren. Dat gebeurde door individuele coaching, intervisie en casusbesprekingen in het werkoverleg. De persoonlijke ervaringen van medewerkers en de persoonlijke drijfveren bleken sterk van invloed op de leerervaringen van medewerkers. Vaak bleek het moeilijk om deze persoonlijke inzichten, opgedane ervaringen en verandering in waarden te expliciteren. In die zin was er vooral sprake van het verwerven van impliciete kennis door de betrokken klantregisseurs. In de kleine teams van 6 tot 7 medewerkers en één leidinggevende en/of procesbegeleider was deze vorm van leren ook mogelijk. Kennis werd vooral overgedragen door middel van wat Nonaka en Takeuchi omschrijven als socialisatie en internalisering. In de evaluatie van de Toonkamers is geprobeerd deze impliciete kennis te expliciteren door nieuwe kennis, vaardigheden en gedrag te benoemen (Roes 2007).<sup>21</sup> Toch kan met die omzetting van impliciete naar expliciete kennis niet altijd alles gezegd worden. Vandaar het citaat van één van de klantregisseurs over het oude vertrouwde jasje. Het maakt niet alleen duidelijk dat er sprake kan zijn van terugval naar oude gedrag, maar ook dat houding, gedrag en ervaring simpelweg ervaren en doorleefd moeten worden. Eén van de grote uitdagingen bij de ‘opschaling’ van ervaringen in de Toonkamers is dan ook het omzetten van deze impliciete kennis in expliciete kennis en het creëren van voldoende tijd om noodzakelijke veranderingen in houding en gedrag in de praktijk te kunnen uittesten.

21 Concreet worden genoemd het vergroten van de persoonlijke effectiviteit, (intervisie, casuïstiek bespreken, time management, het vergroten van sociale en communicatieve vaardigheden (leren aanspreken), het verbeteren van diagnostische vaardigheden en het vergroten van kennis over wet- en regelgeving.

## **‘We lijken toch allemaal een beetje op onze klanten’: samenwerken en leren**

Het werk in de Toonkamers betekent voor de betrokken medewerkers een ontmoeting van verschillende organisaties en culturen. De ene klantregisseur staat te boek als streng, de ander als meer relaxed. De achtergrond van de moederorganisatie speelt daar een rol bij. ‘We lijken toch allemaal een beetje op onze klanten. Hier is echt een groot verschil tussen bijstandsklanten en werklozen. Vanuit de gemeente zijn we gewend richting bijstandsgerechtigden sneller en duidelijker een grens te trekken’. Door een experimentele setting te creëren, actief om te gaan met verschillen in benadering van klanten tussen CWI, UWV en gemeentemedewerkers, actief om te gaan met verschillen in werkwijze en cultuur tussen de ‘moederorganisaties’ hebben medewerkers van deze drie organisaties ‘werken-derweg’ een aantal innovaties ontwikkeld (Roes 2007). Werken en leren waren met elkaar vervlochten, verschillen werden benaderd als leermogelijkheden, niet als potentiële conflictstof. Mensen leren daarbij van elkaar en van omgeving, maar beïnvloeden op hun beurt ook weer die nabije omgeving. Het concept van de zones van nabije ontwikkeling van Vygotsky lijkt impliciet een belangrijk uitgangspunt voor de experimenten in de Toonkamers.

## **Het gebruik van ‘iets van buiten’**

Hierboven is vermeld dat een samenwerking ‘iets van buiten’ nodig heeft om een stap verder te kunnen komen (zie ook Weick, 2001). In de Toonkamerexperimenten lijkt dit inzicht te zijn gebruikt. Bij het opstarten van de Toonkamerexperimenten is bewust gekozen om de rol van de leidinggevende te laten invullen door een externe. Dit om competentiediscussie tussen de drie organisaties te voorkomen, maar ook om het nieuwe kader van de Toonkamers te kunnen onderstrepen (Roes 2007). Ook het creëren van nieuwe identiteit voor de nieuwe organisatie (eigen naam, eigen symbool, eigen visitekaartjes) zijn daarbij van belang. Dat nieuwe kader en de onafhankelijke positie van de leidinggevende heeft het mede mogelijk gemaakt klantregisseurs te laten reflecteren op hun eigen ervaringen, waarden en instrumenten. Daarmee ontstaat de mogelijkheid de ruimte om op een andere manier te kijken naar het gedrag van dezelfde klant en bestaande (rol)patronen te doorbreken.

## 5. Conclusies over leergedrag van actoren

In de verschillende deelnetwerken (Werkketen, Wajong, WAO/WIA) in de sociale zekerheid is er sprake van uiteenlopende vormen van sturing, die steeds een combinatie zijn van verticale top-down sturing met horizontale afstemming, in steeds verschillende modaliteiten. In dit artikel gaat het om de vraag welke vormen van ‘sturing’ in beleidsnetwerken ‘leergedrag’ bij de betrokken actoren entameren. We constateren dat de deelnemende organisaties in de keten of het netwerk van werk en inkomen van elkaar hebben geleerd én afgeleerd.

Uit onze analyse blijkt dat in de Werkketen een beheersingsconcept is ontstaan dat naadloos aansluit bij de gemeentelijke visie op de onderlinge verhoudingen tussen bestuurslagen: aan gemeenten en dus ook aan lokale, autonome samenwerkingsverbanden ‘leg je niks op’, maar ‘voer je overleg’. Leren stimuleer je door die lokale samenwerkingsverbanden te verleiden tot ontwikkeling, zich te vergelijken met anderen, en daaruit lessen voor de toekomst te trekken. De onderliggende relatie tussen de VNG en haar leden laat overigens ook nauwelijks ruimte voor een andere meer dirigistische wijze van sturing.<sup>22</sup> Interessant is dat UWV en CWI redelijk soepel zijn meegegaan in deze wijze van ‘richting geven’. Ook bij deze landelijk opererende organisaties leeft klaarblijkelijk het besef dat de eigen decentrale collega’s gebaat zijn bij een zekere mate van verantwoordelijkheid en regelruimte. Die verantwoordelijkheid en ruimte geeft het regionale UWV Werkbedrijf en haar managers de mogelijkheid om op regionaal/lokaal niveau afspraken met directeuren van sociale diensten en/of gemeentebestuurders te maken. Tegelijkertijd wijzen UWV en Divosa erop dat deze ‘typische’ VNG benadering het risico van vrijblijvendheid met zich meebrengt.<sup>23</sup> De gekozen werkwijze veronderstelt dat op lokaal/regionaal niveau de verantwoordelijkheid kan en wordt om regionaal arbeidsmarktbeleid vorm te geven, de regionale werkgelegenheidssituatie te analyseren en te komen tot een daadkrachtige aanpak van regionale knelpunten. Van VNG zijde wordt erop gewezen dat Divosa

22 Alle gemeenten zijn lid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. In de statuten van de VNG is vastgelegd dat afspraken die de VNG maakt met ministeries en/of andere organisatie, individuele gemeenten niet rechtstreeks binden. De achterliggende redenering daarbij is dat gemeenten autonoom zijn en dat diversiteit in problematiek en gemeentegrootte te groot is om verschillende gemeenten aan uniforme afspraken te binden.

23 Interviews met A.Dumig op 7 januari 2009 en T.Thissen op 30 januari 2009.

evenmin in staat is de eigen achterban (directeuren van sociale diensten) iets op te leggen.<sup>24</sup> Richting UWV/CWI wordt geconstateerd dat de ruimte die het regionale management heeft door gemeenten niet altijd zo gevoeld wordt. Met name treedt spanning op tussen de prioriteitstelling in mensen en middelen en beleidsprioriteiten aan UWV/CWI kant en lokale prioriteiten aan gemeentezijde. Ook ontstaat wel eens het gevoel dat controlemechanismen en/of normeringen die het ministerie van SWZ op bestuurlijk niveau er bij de VNG niet ‘door krijgt’, via de lijn van UWV/CWI weer op de agenda komen.<sup>25</sup> De winst van de in kracht en vertrouwen gegroeide AKO samenwerking is dat dit soort spanningen benoemd kunnen worden en bespreekbaar zijn.

Dat komt in de eerste plaats doordat men elkaar in AKO verband heeft leren kennen. In 2002 bestond een situatie van hardnekkige beelden van en over elkaar. Het uitgangspunt was veelal: men is alleen met rechtmatigheid bezig. Het tweede beeld was dat ieder voor zich vooral met overleven bezig was om niet ten onder te gaan. Deze beelden zijn in de tijd bijgesteld. We vermoeden dat het vertrek van het ministerie van SZW uit het AKO overleg en de komst van Divosa een belangrijke bijdrage hebben geleverd in het ontstaan van dit kennismakings- en leerproces. Ten tweede heeft men geleerd te denken binnen het denkraam van de andere partij: Bedoelen we hetzelfde als we het hebben over reïntegratie? Wat betekent de uitvoering van de WWB door gemeenten voor UWV en CWI? Waarom hanteren de organisaties verschillende criteria voor succes? Het gevolg van deze verschillen is dat tussen de professionals en managers van de verschillende organisaties verschillende taakopvattingen bestaan. Ten derde heeft men geleerd een gezamenlijk belang te definiëren, zoals een integrale benadering. Daarnaast zet het AKO gezamenlijk in op het wegnemen van perverse prikkels, om directe recidive uit *work first!* of de afroming van WWB naar de arbeidsongeschiktheidsregelingen te voorkomen. Ten vierde heeft men bij UWV/ CWI naar eigen zeggen het begrip sturing afgeleerd. VNG en Divosa zijn organisaties die niet kunnen sturen, de gemeenten zijn autonoom, dus moeten hier andere sturingsmechanismen worden bedacht. “Het ketenoverleg stuurt niet, maar geeft wel richting”. Ten vijfde heeft men onderling vertrouwen opgebouwd om elkaar te spiegelen en de maat te nemen, zie de benchmark integrale dienstverlening.

---

24 Gesprek op 25 februari 2009 met M. Schrijver, Hoofd Werk en Inkomen VNG.

25 Gesprek met M.Schrijver, op 25 februari 2009.



In de uitvoeringsorganisatie worden alle pijlen gezet op de werkpleinen, die voortkomen uit de Toonkamerexperimenten, waar de nadruk ligt op horizontale afstemming van activiteiten. Verondersteld wordt dat samenwerking tussen actoren mogelijkheden biedt voor leerprocessen. Deze leerprocessen zijn meer kansrijk indien impliciete en expliciete kennis systematisch wordt gedeeld. Op basis van onze eerste casestudie trekken we nu enkele voorzichtige conclusies over leergedrag. We geven ons daarbij rekenschap van het feit dat de werkketen nog volop in ontwikkeling is en de ontwikkeling niet altijd eenduidig zijn. De experimenten hebben een belangrijkste opbrengst: er zijn veel verschillende individuele en collectieve leerprocessen geregistreerd in de Toonkamers. Daarmee zijn de eerste betekenisvolle stappen op weg naar een lerende organisatie gezet. Interessant is dat er sprake is van de volgende elementen van leren en samenwerken: ruimte en vertrouwen geven, werken en leren, zones van nabije ontwikkeling en het gebruik van ‘iets van buiten’ om de samenwerking en het leerproces te stimuleren.

Ook wordt duidelijk dat het er niet om gaat de regels te veranderen om een resultaat te krijgen. De aanpak bleek veel meer een attitudekwestie, concreet het loslaten van beelden op nationaal en op lokaal niveau. Het gaat erom de instructies te verbeteren, het denkvermogen te vergroten, de attitude te veranderen. Zoals een respondent over de toonkamerexperimenten stelde: “het gaat hier om burocratisch gedrag waar je van af moet, men denkt dat het niet kan binnen de regels, maar het kán wel. Ik pleit vaak voor deregulering in Den Haag, maar dat is op dit onderwerp niet nodig”.

Interessant in dit verband is dat de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) in haar recente rapport ‘de lerende keten’ terzijde concludeert dat ‘door een sterke nadruk op ‘bottom up’ leren, de lokale samenwerkingverbanden te vaak zelf instrumenten ontwikkelen, die elders ook al ontwikkeld zijn’ en ‘voor het leerproces van de medewerkers zou het goed zijn om structureel tijd vrij te maken om de knelpunten en oplossingen met elkaar te bespreken en zo op grotere schaal en langduriger van elkaar te leren. Het management kan dit beter faciliteren’ (IWI, 2008). In feite benadrukt de Inspectie hiermee het belang van verticale en horizontale afstemming en de rol van de leidinggevende in het veranderingproces.



## 6. Parallele innovatie in de sociale zekerheid

De schets van de ontwikkeling(en) in de Werkketen laat zien dat de veranderingen in de sociale zekerheid vragen om een proces van wat als ‘parallele innovatie’ kan worden geduid (Roes 2007). Eerder hebben we parallelle innovatie omschreven als een bewust aangebrachte samenhang tussen de sturingsfilosofie in de top en de mogelijkheden om elders in te de keten te kunnen innoveren. We voegen hier nu aan toe dat de innovaties uiteindelijk ook meer resultaat moeten opleveren. De innovaties vinden plaats op twee niveaus. Ten eerste de samenwerking en sturing in de top van de uitvoeringsorganisaties voor de sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling die systematisch op elkaar zijn betrokken en met elkaar en met andere actoren zoals het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid overleg voeren. Ten tweede is er de samenwerking op uitvoeringsniveau in de keten van lokale samenwerkingsverbanden binnen de drie deelnemende organisaties. Per 1 januari 2009 zijn CWI en UWV in een organisatie samengevoegd, een stap die in 2002 nog te groot leek, en waarover toen geen overeenstemming bestond.

De paradox van sturing en ruimte geven in het veld van werk en inkomen is dus opgelost door een verticaal systeem van systematische benchmarking waardoor wordt geleerd van anderen te combineren met een stelsel van horizontale afstemming door gezamenlijk de bakens te verzetten indien zich problemen voordoen. In de Toonkamers is ervaring opgedaan met de noodzakelijke voorwaarden op het terrein van organisatie, structuur, competentie management en medewerkers die verantwoordelijkheid nemen. De verbinding tussen beide niveaus is essentieel voor de afstemming en vindt plaats via netwerken, workshops, publicaties, rapportages, bijeenkomsten en door bestaande verantwoordingsmechanismen, zoals de benchmark over integrale dienstverlening. De leidinggevenden op het hoogste niveau worden geïnformeerd over de voortgang van de samenwerking en prestaties van

de lokale samenwerkingsverbanden. Tegelijkertijd zijn de parameters in de benchmark ook relevant voor de (eigen) lokale sturing.

Ten slotte geven we ons rekenschap van het feit dat we de vraag nog niet kunnen beantwoorden in hoeverre het beheersingsconcept zoals dat binnen het AKO is ontwikkeld voldoende draagvlak heeft gekregen bij de eigen achterban en op landelijk niveau. In de zeven Toonkamerexperimenten heeft een beperkt aantal medewerkers geleerd. We weten niet hoe de opschaling van de kleinschalige experimenten naar 100 locaties en samenwerkingsverbanden (met zo'n 5000 medewerkers) zal uitpakken. De hamvraag is in hoeverre in de 100 locaties voldoende tijd en capaciteit aanwezig om het ontwikkeltraject dat professionals en leidinggevende in de Toonkamers hebben doorgemaakt vorm te geven?

Het succes lijkt in belangrijke mate afhankelijk van de afspraken die tussen de vestigingsmanager van de werkpleinen en de directeur sociale dienst/Dienst Werk en Inkomen van een gemeente gemaakt kunnen worden over de lokale ambities, doelstellingen en toewijzing van instrumenten en middelen. In dit model treedt mogelijk spanning op: er is geen baas boven baas, het is een vorm van samenwerking zonder directe hiërarchie, maar op basis van samenwerking. Dat zijn we in Nederland (ondanks het polderen) niet gewend. De tweede kritische succesfactor is in welke mate in de clientèle wordt geïnvesteerd, er zijn beperkte middelen en er moeten keuzen worden gemaakt. Een derde meer fundamentele vraag is verder in hoeverre gemeenten en CWI/UWV daadwerkelijk de stap naar integrale en 'ontschotte' dienstverlening durven te zetten.

Innovatie en leren op grotere schaal moet dus nog in de praktijk worden gebracht. Ook de betekenis van de fusie tussen CWI en UWV voor de voorwaarden voor leren en samenwerking in de keten moeten verder onderzocht worden. Anders geformuleerd: in hoeverre de parallelle innovatie verder is gekomen dan 'ruimte geven en kijken wat eruit komt' moet nog blijken. We constateren immers ook dat experimenten laten zien dat het boeken van resultaten in de combinatie van leren en werken om een langdurige inspanning vraagt en dat bezuinigingsdoelstellingen en interne reorganisaties zowel vertragend als stimulerend kunnen werken.

# Literatuuroverzicht

- AKO, Algemeen Keten Overleg, (2007a), Eindevaluatie Toonkamers, Utrecht, februari.
- , (2007b) AKO visie ketensamenwerking, Utrecht, maart.
- , (2007c) Programmaplan Invoering Toonkamerprincipes, Utrecht, oktober.
- , (2007d) SUWI ketenprogramma Doorpakken en Verankeren, Utrecht, oktober
- , (2008) Rapportage mei t/m augustus 2008, Utrecht, concept vastgesteld 13/10/2008)
- Aloisini, T., T. Hanhike, M. Lahtonen, E. Ramstyd, M. Rouhiainen (2006) Learning networks as forums for knowledge creation- a new in the search for workplace innovation. Paper International ProAct conference, Tampere, March.
- Aoki, M.(1990) 'Toward an economic model of the Japanese firm', Journal of Economic Literature, vol.28 (1), pp.1-27.
- Argyris, C. en D. Schön (1978) Organizational learning: a theory of action perspective, reading, Mass: Addison Wesley.
- Argyris, C. en D. Schön (1996) Organizational learning II: theory, method, and practice, reading, Mass: Addison Wesley.
- Berkel, R. van en V. Borghi. (2007) 'New modes of governance in activation policies'. Editorial. International Journal of Sociology and Social Policy, Vol. 27, nr. 7/8, pp. 277-286.
- Bion, W.R. (1948- 51) 'Experiences in groups: I-VII', Human Relations, 1-4.
- Brink, G. van den, T. Jansen en D.Pessers (2005) 'Beroeps(z)eer: waarom Nederland niet goed werkt'. Themanummer Christen-democratische verkenningen, zomer 2005.
- Buitelaar, W.L. en M. van der Meer (2008) 'Over de nieuwe rol van HRM en medezeggenschap in de Nederlandse Kenniseconomie', Tijdschrift voor HRM, pp.70-89.
- Dewey, J. (2005) 'Democracy and education: An introduction to the philosophy of education', New York: Cosimo, Inc.
- Fligstein, N. (1990) The transformation of corporate control. Cambridge/London: Harvard University Press.
- Fligstein, N. (1996) 'Markets as politics: a political-cultural approach to market institutions', American Sociological Review, pp. 656-673.
- Freidson, E. (2001) Professionalism: the third logic, Chicago: University of Chicago Press.
- Gestel, N. van, P. de Beer en M. van der Meer (2009) Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat: veranderingen in beleid en organisatie van de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening 1980-2008. Amsterdam University Press, in voorbereiding.
- Hajer, M. en H. Wagenaar (eds.) (2003) Deliberative policy analysis. understanding governance in the network society. Cambridge University Press.
- Hall, P.A., (1993) Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policy making in Britain. Comparative Politics, Vol. 25, No. 3., pp. 275-296.

- Hemerijck, A. en J. Visser (2001) Learning and mimicking: how welfare states reform, unpublished paper, Amsterdam.
- Héritier, A (2002) 'New modes of governance in Europe: Policy-making without legislation?' In: A.Héritier (ed.) Common goods: reinventing European and international governance, Boston: Rowman and Littlefield, pp.185-206.
- IWI, (Inspectie Werk en Inkomen) (2008) De lerende keten, juni, Den Haag
- Kolb, A.D., (1978) Experimental learning; Experience as the source of learning and development, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- Latour, B. (2005) Reassembling the social: an introduction to actor-network-theory. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Lipsky, M. (1983) Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation.
- Mayntz, R. en F.W. Scharpf (1995) 'Steuerung und Selbstorganisation in Staatsnahen Sektoren'. In: R. Mayntz en F.W. Scharpf (eds.) Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt: Campus. pp.19-38.
- Meer, M. van der, en J. Visser (2004) 'De casus van publieke dienstverlening in de arbeidsvoorziening', hoofdstuk 5 in: Dijkstra, H., P.L. Meurs, en E.K. Schrijvers (red.) (2004) Maatschappelijke Dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren, WRR Verkenning, Amsterdam: Amsterdam University Press. pp.183-239.
- Meer, M. van der, Visser, J. en T.Wilthagen, (2005) 'Adaptive and reflexive governance: the limits of organized decentralization.' In: European Journal of Industrial Relations, vol. 11, nr.3. pp. 347-365.
- Nonaka, I. en H.Takeuchi (1995) The knowledge creating company: how Japanese companies create the dynamics of innovation. New York: Oxford University Press.
- Polanyi, K. (1957) The great transformation. Boston: Beacon Hill.
- Rhodes, M. en J.Visser (2008) 'New modes of socio-economic governance in Europe: seeking commitment, effectiveness and legitimacy.' In: S.Bartolini, New Modes of governance in Europe. Florence: ETUI.
- Roes, B. (2007) UWV en de eerste stappen richting sociale innovatie. Masterscriptie Masteropleiding in Advanced Labour Studies/ Human Resources. Amsterdam: AIAS.
- Sabel, Ch.F. (1996) 'Learning by monitoring: the institutions of economic development.' In: Neil J.Smelser, and Richard Swedberg, 'The handbook of economic sociology', Princeton: Princeton University Press & New York: the Russell Sage Foundation
- Sabel, Ch.F. (1993) 'Studied trust: building new forms of cooperation in a volatile economy.' Human relations, vol.46, no.9. pp. 1133-1171.
- Sabel, Ch.F. (2004) 'Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability.' In E.Engelen en M.Sie (ed). De staat van de democratie, de democratie voorbij de staat. Amsterdam: Amsterdam University Press, p.173-196.
- Sabel, Ch.F. (2005) Developing economies as Toyota production systems. Why the analogy makes sense. How it can inform industrial policy. Paper voor de Tweede Latin American/ Caribbean and Asia Pacific economics and business association. Buenos Aires.
- Sabel, Ch.F en J.Zeitlin (2004) 'Neither modularity nor relational contracting: interfirm collaboration

in the new economy.' *Enterprise and Society*, vol 5. no.3. pp. 388-403.

Scharpf, F.W. (1997) *Games real actors play, Actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder Co.: Westview

Sol, E. en M.Westerveld (2005) *Contractualism in employment services*. Deventer: Kluwer.

Staveren, A. van, (2007) *Zonder wrijving geen glans*. Assen: Koninklijke van Gorcum.

Thissen, T, (2007) Een dienst van sociale diensten: om ontplooiing van mensen mogelijk te maken. In *Schakelen en Verbinden*, juni 2007. Utrecht: Divosa

Thompson, J.D. (2003 (oorsp. 1967) *Organizations in action, social sciences basis of administrative theory*. Transaction publishers.

Vygotsky, L.S. (1978) *Mind and society: The development of higher mental processes*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Weick, K.E. (2001) *Making sense of the organization*, Blackwell.

WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam; Amsterdam University Press.





# Lijst van afkortingen

- AKO – Algemeen Ketenoverleg
- CWI – Centrale Organisatie voor Werk en Inkomen
- Divosa – Vereniging van directeuren van overheidsorganen voor sociale arbeid
- IWI – Inspectie Werk en Inkomen
- KVS – Klant Volg Systeem
- LISV – Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen
- PNO – Prestatie Niveau Overeenkomst
- ROC – Regionaal Opleidingscentrum
- SNO – Service Niveau Overeenkomst
- SZW – Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- UWV – Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen
- VNG – Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Wajong – Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
- WAO – Wet op de Arbeidsongeschiktheid
- WIA – Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen
- WW – Werkloosheidswet
- WWB – Wet Werk en Bijstand



# AIAS Working Papers

Recent publications of the Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies. They can be downloaded from our website [www.uva-aias.net](http://www.uva-aias.net) under the subject Publications.

- 09-69 [Balancing roles. Bridging the divide between HRM, employee participation and learning in the Dutch knowledge economy](#)  
February 2009 - Marc van der Meer, Wout Buitelaar
- 08-68 [From Policy to Practice: Assessing sectoral flexicurity in the Netherlands](#)  
Forthcoming – Hester Houwing, Trudie Schils
- 08-67 [The first part-time economy in the world. Does it work?](#)  
June 2000/August 2008 – Jelle Visser
- 07-65 [Activating social policy and the preventive approach for the unemployed in the Netherlands](#)  
January 2008 - Minna van Gerven
- 07-64 [Struggling for a proper job: Recent immigrants in the Netherlands](#)  
January 2008 - Aslan Zorlu
- 07-63 [Marktwerking en arbeidsvoorwaarden – de casus van het openbaar vervoer, de energiebedrijven en de thuiszorg](#)  
July 2007 - Marc van der Meer, Marian Schaapman & Monique Aerts
- 07-62 [Vocational education and active citizenship behaviour in cross-national perspective](#)  
November 2007 - Herman G. van der Werfhorst
- 07-61 [The state in industrial relations: The politics of the minimum wage in Turkey and the USA](#)  
November 2007 - Ruĳa Gökhan Koçer & Jelle Visser
- 07-60 [Sample bias, weights and efficiency of weights in a continuous web voluntary survey](#)  
September 2007 - Pablo de Pedraza, Kea Tjildens & Rafael Muñoz de Bustillo
- 07-59 [Globalization and working time: Work-Place hours and flexibility in Germany](#)  
October 2007 - Brian Burgoon & Damian Raess
- 07-58 [Determinants of subjective job insecurity in 5 European countries](#)  
August 2007 - Rafael Muñoz de Bustillo & Pablo de Pedraza
- 07-57 [Does it matter who takes responsibility?](#)  
May 2007 - Paul de Beer & Trudie Schils
- 07-56 [Employment protection in dutch collective labour agreements](#)  
April 2007 - Trudie Schils
- 07-54 [Temporary agency work in the Netherlands](#)  
February 2007 - Kea Tjildens, Maarten van Klaveren, Hester Houwing, Marc van der Meer & Marieke van Essen
- 07-53 [Distribution of responsibility for social security and labour market policy – Country report: Belgium](#)  
January 2007 - Johan de Deken

- 07-52 Distribution of responsibility for social security and labour market policy – Country report: Germany  
January 2007 - Bernard Ebbinghaus & Werner Eichhorst
- 07-51 Distribution of responsibility for social security and labour market policy – Country report: Denmark  
January 2007 - Per Kongshøj Madsen
- 07-50 Distribution of responsibility for social security and labour market policy – Country report: The United Kingdom  
January 2007 - Jochen Clasen
- 07-49 Distribution of responsibility for social security and labour market policy – Country report: The Netherlands  
January 2007 - Trudie Schils
- 06-48 Population ageing in the Netherlands: demographic and financial arguments for a balanced approach  
January 2007 - Wiemer Salverda
- 06-47 The effects of social and political openness on the welfare state in 18 OECD countries, 1970-2000  
January 2007 - Ferry Koster
- 06-46 Low Pay Incidence and Mobility in the Netherlands- Exploring the Role of Personal, Job and Employer Characteristics  
October 2006 - Maite Blázquez Cuesta & Wiemer Salverda
- 06-45 Diversity in Work: The Heterogeneity of Women’s Labour Market Participation Patterns”  
September 2006 - Mara Yerkes
- 06-44 Early retirement patterns in Germany, the Netherlands and the United Kingdom  
October 2006 - Trudie Schils
- 06-43 Women’s working preferences in the Netherlands, Germany and the UK  
August 2006 - Mara Yerkes
- 05-42 Wage Bargaining Institutions in Europe: a happy Marriage or preparing for Divorce?  
December 2005 - Jelle Visser
- 05-41 The Work-Family Balance on the Union’s Agenda  
December 2005 - Kilian Schreuder
- 05-40 Boxing and Dancing: Dutch Trade Union and Works Council Experiences Revisited  
November 2005 - Maarten van Klaveren & Wim Sprenger
- 05-39 Analysing employment practices in Western European Multinationals: coordination, industrial relations and employment flexibility in Poland  
October 2005 - Marta Kahancova & Marc van der Meer
- 05-38 Income distribution in the Netherlands in the 20th century: long-run developments and cyclical properties  
September 2005 - Emiel Afman
- 05-37 Search, Mismatch and Unemployment  
July 2005 - Maite Blazques & Marcel Jansen

- 05-36 [Women's Preferences or Delineated Policies? The development of part-time work in the Netherlands, Germany and the United Kingdom](#)  
July 2005 - Mara Yerkes & Jelle Visser
- 05-35 [Vissen in een vreemde vijver: Het werven van verpleegkundigen en verzorgenden in het buitenland](#)  
May 2005 - Judith Roosblad
- 05-34 [Female part-time employment in the Netherlands and Spain: an analysis of the reasons for taking a part-time job and of the major sectors in which these jobs are performed](#)  
May 2005 - Elena Sirvent Garcia del Valle
- 05-33 [Een Functie met Inhoud 2004 - Een enquête naar de taakhoud van secretaresses 2004, 2000, 1994](#)  
April 2005 - Kea Tijdens
- 04-32 [Tax evasive behavior and gender in a transition country](#)  
November 2004 - Klarita Gërzhani
- 04-31 [How many hours do you usually work? An analysis of the working hours questions in 17 large-scale surveys in 7 countries](#)  
November 2004 - Kea Tijdens
- 04-30 [Why do people work overtime hours? Paid and unpaid overtime working in the Netherlands](#)  
August 2004 - Kea Tijdens
- 04-29 [Overcoming Marginalisation? Gender and Ethnic Segregation in the Dutch Construction, Health, IT and Printing Industries](#)  
July 2004 - Marc van der Meer
- 04-28 [The Work-Family Balance in Collective agreements. More Female employees, More Provisions?](#)  
July 2004 - Killian Schreuder
- 04-27 [Female Income, the Ego Effect and the Divorce Decision: Evidence from Micro Data](#)  
March 2004 - Randy Kesselring (Professor of Economics at Arkansas State University, USA) was guest at AIAS in April and May 2003
- 04-26 [Economische effecten van Immigratie – Ontwikkeling van een Databestand en eerste analyses](#)  
Januari 2004 - Joop Hartog & Aslan Zorlu
- 03-25 [Wage Indicator – Dataset Loonwijzer](#)  
Januari 2004 - Kea Tijdens
- 03-24 [Codeboek DUCADAM Dataset](#)  
December 2003 - Kilian Schreuder & Kea Tijdens
- 03-23 [Household Consumption and Savings Around the Time of Births and the Role of Education](#)  
December 2003 - Adriaan S. Kalwij
- 03-22 [A panel data analysis of the effects of wages, standard hours and unionisation on paid overtime work in Britain](#)  
October 2003 - Adriaan S. Kalwij
- 03-21 [A Two-Step First-Difference Estimator for a Panel Data Tobit Model](#)  
December 2003 - Adriaan S. Kalwij

- 03-20 [Individuals' Unemployment Durations over the Business Cycle](#)  
June 2003 - Adriaan Kalwei
- 03-19 [Een onderzoek naar CAO-afspraken op basis van de FNV cao-databank en de AWVN-database](#)  
December 2003 - Kea Tijdens & Maarten van Klaveren
- 03-18 [Permanent and Transitory Wage Inequality of British Men, 1975-2001: Year, Age and Cohort Effects](#)  
October 2003 - Adriaan S. Kalwij & Rob Alessie
- 03-17 [Working Women's Choices for Domestic Help](#)  
October 2003 - Kea Tijdens, Tanja van der Lippe & Esther de Ruijter
- 03-16 [De invloed van de Wet arbeid en zorg op verlofregelingen in CAO's](#)  
October 2003 - Marieke van Essen
- 03-15 [Flexibility and Social Protection](#)  
August 2003 - Ton Wilthagen
- 03-14 [Top Incomes in the Netherlands and The United Kingdom over the Twentieth Century](#)  
September 2003 - A.B. Atkinson & W. Salverda
- 03-13 [Tax Evasion in Albania: an Institutional Vacuum](#)  
April 2003 - Klarita Gërxhani
- 03-12 [Politico-Economic Institutions and the Informal Sector in Albania](#)  
May 2003 - Klarita Gërxhani
- 03-11 [Tax Evasion and the Source of Income: An experimental study in Albania and the Netherlands](#)  
May 2003 - Klarita Gërxhani
- 03-10 [Chances and limitations of "benchmarking" in the reform of welfare state structures - the case of pension policy](#)  
May 2003 - Martin Schludi
- 03-09 [Dealing with the "flexibility-security-nexus: Institutions, strategies, opportunities and barriers](#)  
May 2003 - Ton Wilthagen & Frank Tros
- 03-08 [Tax Evasion in Transition: Outcome of an Institutional Clash -Testing Feige's Conjecture](#)  
March 2003 - Klarita Gërxhani
- 03-07 [Teleworking Policies of Organisations- The Dutch Experience](#)  
February 2003 - Kea Tijdens & Maarten van Klaveren
- 03-06 [Flexible Work- Arrangements and the Quality of Life](#)  
February 2003 - Cees Nierop
- 01-05 [Employer's and employees' preferences for working time reduction and working time differentiation – A study of the 36 hours working week in the Dutch banking industry](#)  
2001 - Kea Tijdens
- 01-04 [Pattern Persistence in European Trade Union Density](#)  
October 2001 - Danielle Checchi & Jelle Visser

- 01-03 Negotiated flexibility in working time and labour market transitions – The case of the Netherlands  
2001 - Jelle Visser
- 01-02 Substitution or Segregation: Explaining the Gender Composition in Dutch Manufacturing Industry 1899 – 1998  
June 2001 - Maarten van Klaveren & Kea Tijdens
- 00-01 The first part-time economy in the world. Does it work?  
June 2000 - Jelle Visser





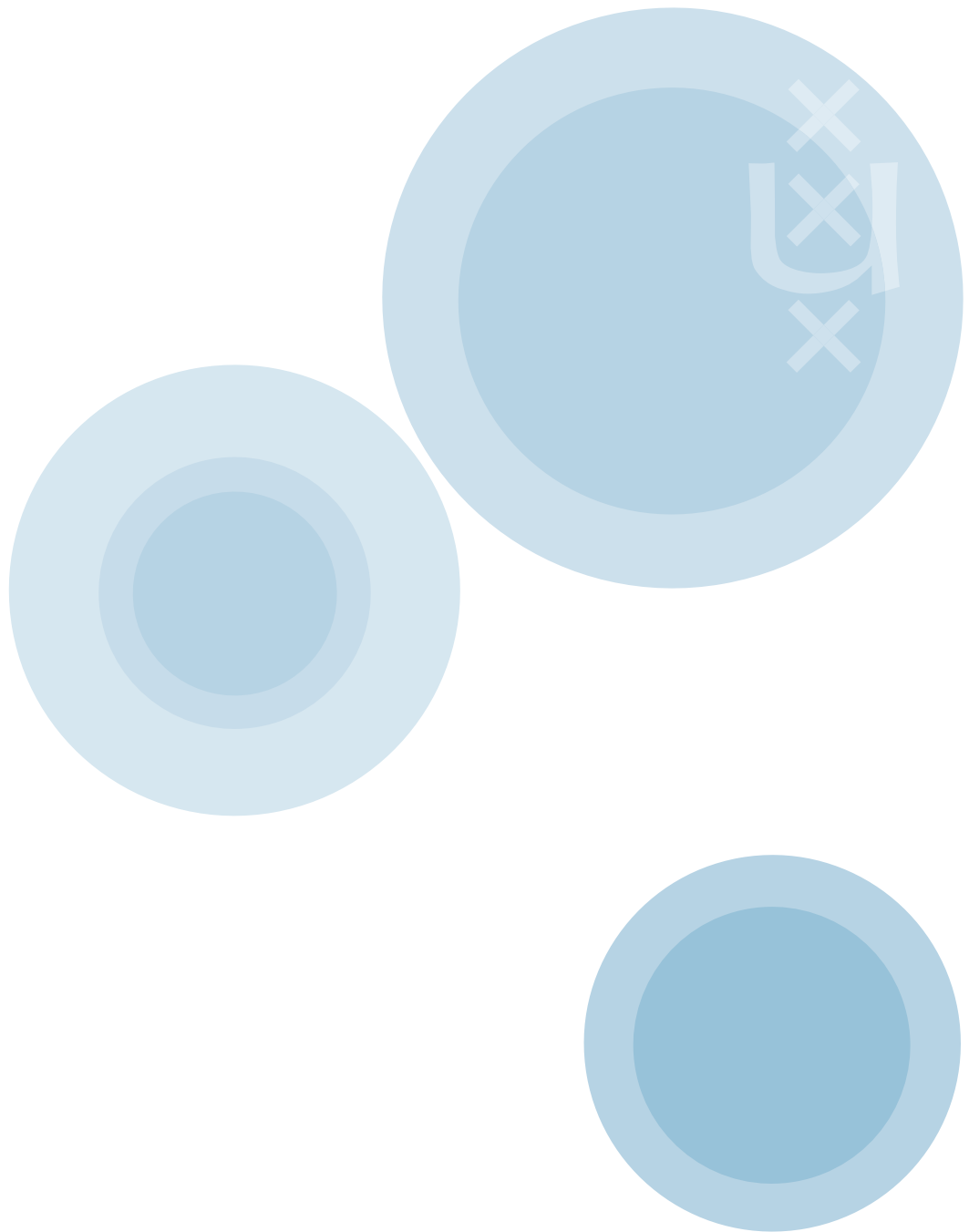
# Information about AIAS

AIAS is a young interdisciplinary institute, established in 1998, aiming to become the leading expert centre in the Netherlands for research on industrial relations, organisation of work, wage formation and labour market inequalities. As a network organisation, AIAS brings together high-level expertise at the University of Amsterdam from five disciplines:

- Law
- Economics
- Sociology
- Psychology
- Health and safety studies

AIAS provides both teaching and research. On the teaching side it offers a Masters in Comparative Labour and Organisation Studies and one in Human Resource Management. In addition, it organizes special courses in co-operation with other organisations such as the Netherlands Centre for Social Innovation (NCSI), the Netherlands Institute for Small and Medium-sized Companies (MKB-Nederland), the National Centre for Industrial Relations ‘De Burcht’, the National Institute for Co-determination (GBIO), and the Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’. AIAS has an extensive research program (2004-2008) on Institutions, Inequalities and Internationalisation, building on the research performed by its member scholars. Current research themes effectively include:

- Wage formation, social policy and industrial relations
- The cycles of policy learning and mimicking in labour market reforms in Europe
- The distribution of responsibility between the state and the market in social security
- The wage-indicator and world-wide comparison of employment conditions
- The projects of the LoWER network



**Amsterdam Institute for Advanced labour Studies**

University of Amsterdam

Plantage Muidergracht 12 • 1018 TV Amsterdam • The Netherlands

Tel +31 20 525 4199 • Fax +31 20 525 4301

[aias@uva.nl](mailto:aias@uva.nl) • [www.uva-aias.net](http://www.uva-aias.net)