

DE ROL VAN CREATIVITEIT VAN AMBTENAREN BIJ INNOVATIE

*Een vergelijkende casestudy naar de wijze waarop
creativiteit van ambtenaren heeft bijgedragen
aan nieuwe werkwijzen in het sociaal domein.*

M.J.B. Steenmetz



De rol van creativiteit van ambtenaren bij innovatie

Een vergelijkende casestudy naar de wijze waarop creativiteit van ambtenaren heeft bijgedragen aan nieuwe werkwijzen in het sociaal domein.

M.J.B. Steenmetz

Masterthesis

Opleiding Bestuurskunde, Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

September 2015

Begeleider: Mevrouw Dr. M.L. van Genugten

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1 Doelstelling en vraagstelling	7
2. Theoretisch kader	10
2.1 Twee onderzoeksbenaderingen	11
2.2 Creativiteit en innovatie: Naar een eerste definitie	12
2.3 Creativiteit als idee: Een tweede definitie	13
2.4 Innovatie: Verschillende theoretische benaderingen	14
2.5 Innovatie: Een tweede definitie van resultaat en proces	15
2.6 Innovatie als proces van leren en betekenis geven	18
2.7 Creativiteit: Een derde definitie	20
2.8 Context: Belemmerende en bevorderende factoren	21
2.9 Terug naar het innovatieproces	27
2.10 Creativiteit: De definitie	30
2.11 Innovatie: De definitie	31
2.12 Conceptueel model	32
3. Methodologie	34
3.1 Onderzoeksdesign	34
3.2 Selectie onderzoekseenheden	37
3.3 Ontwerp van het interview	40
3.4 Operationalisatie	41
3.3.1 Mechanisme: Innovatieproces en creativiteit als idee	42
3.3.2 Contextfactoren	45
3.3.3 Outcome: Innovatie als resultaat	51
3.4 Validiteit en betrouwbaarheid	52
4. Analyse	54
4.1 Situatieschets	55
4.2 Innovatie als resultaat	57
4.2.1 Innovatie als resultaat in Venlo	58
4.2.2 Innovatie als resultaat in Venray	64
4.2.3 Vergelijking innovatie als resultaat tussen Venlo en Venray	68
4.3 Contextfactoren	71
4.3.1 Relatie met de omgeving in het sociaal domein	71
4.3.1.1 Relatie met de omgeving: Team Venlo	72
4.3.1.2 Relatie met de omgeving: Team Venray	76
4.3.2 Leiderschap	79
4.3.2.1 Leiderschap in Venlo	79

4.3.2.2 Leiderschap in Venray	82
4.3.3 Creativiteit als kenmerk	84
4.3.3.1 Creativiteit als kenmerk in Venlo	85
4.3.3.2 Creativiteit als kenmerk in Venray	88
4.3.3.3. Conclusie: Creativiteit als kenmerk	90
4.3.4 Autonomie	90
4.3.4.1 Autonomie in Venlo	91
4.3.4.2 Autonomie in Venray	92
4.3.5 Conclusie: Contextfactoren	92
4.4 Het mechanisme: Innovatie als proces	93
4.4.1 Creativiteit als idee	94
4.4.1.1 Creativiteit als idee in Venlo	94
4.4.1.2 Creativiteit als idee in Venray	96
4.4.1.3. Conclusie: Creativiteit als idee	97
4.4.2 Innovatie als leerproces	97
4.4.2.1 Innovatie als leerproces in Venlo	97
4.4.2.2 Innovatie als leerproces in Venray	99
4.4.3 Innovatie als proces van betekenis geven	101
4.4.3.1 Betekenis van innovatie in Venlo	101
4.4.3.2 Betekenis van innovatie in Venray	102
4.4.4 Conclusie: Mechanisme	103
4.5 De rol van creativiteit van ambtenaren bij innovatie in het sociaal domein	104
4.5.1 Naar een verklaring	105
4.5.2 Concept: Tegenprestatie en participatiedoel	105
4.5.3 Organisatie: Samengestelde functie en aparte functies	107
4.5.4 Werkprocessen: Meting van outcome en output	108
4.5.5 Diensten: Workshops en matchen	111
4.5.6 Conclusie: De rol van creativiteit van ambtenaren bij innovatie	114
5. Conclusie en discussie	115
5.1 Terug naar de vraagstelling	115
5.2 Reflectie op de theorie	119
5.3. Reflectie op de onderzoeksmethode	122
5.4 Reflectie op de resultaten	124
6. Referenties	126
7. Bijlagen	130
Bijlage 1. Overzicht alle begrippen, dimensies en factoren	130
Bijlage 2. Interviewvragen eerste fase	134
Bijlage 3. Interviewvragen tweede fase	127

1. Inleiding

De term ‘creativiteit van ambtenaren’ roept nogal wat op. Hoewel de term ‘innovatie’ in relatie tot de overheid al gemeengoed is, leidt de term ‘creativiteit’ in deze context nog steeds tot verwarring. Nieuwe vragen komen op de overheid af. Door bijvoorbeeld decentralisatie, toenemende complexiteit van de netwerksamenleving en technologische ontwikkelingen veranderen de mogelijkheden maar ook de verwachtingen die burgers van de overheid hebben. Aanpassingen en vernieuwing is noodzakelijk, oftewel innovatie van de overheid (Osborne & Brown, 2005). Creativiteit en innovatie gaan hand in hand. Creativiteit wordt gezien als het genereren van nieuwe ideeën en is dus onlosmakelijk verbonden met innovatie, het toepassen van deze ideeën in nieuwe werkwijzen. Het samenspel van nieuwe vragen, nieuwe ideeën en nieuwe werkwijzen is een complex proces.

In de gemeenten Venlo en Venray is behoefte aan kennis over hoe innovaties vorm krijgen teneinde de nieuwe taken te kunnen uitvoeren. Dat speelt op dit moment een grote rol in onder andere de decentralisaties van taken en bevoegdheden op het gebied van zorg, welzijn, werk en inkomen naar gemeenten. De medewerkers in het sociaal domein krijgen ook te maken met veranderende werkzaamheden en nieuwe verantwoordelijkheden. Deze verandering wordt kanteling genoemd, waarin de organisatie anders ingericht wordt en waar een nieuwe werkwijze gestalte moet krijgen. Er wordt geconstateerd dat er geen automatisme meer is in het dagelijks handelen van medewerkers binnen het sociaal domein. Er is behoefte aan handvatten om de nieuwe manier van denken en werken vorm te geven en om inhoudelijk te kunnen bijsturen. Dit maakt het relevant om in kaart te brengen hoe het proces van idee naar innovatie eruit ziet. Wanneer er meer inzicht is in de wijze waarop creativiteit kan bijdragen aan innovatie van overheidstaken kan wellicht adequater gereageerd worden op de sterk veranderende rol en taken van de overheid. Vanuit bestuurskundig oogpunt is het van belang om zicht te krijgen op dit proces, teneinde de praktische mogelijkheden voor sturing in beeld te brengen om zodoende adequaat in te kunnen spelen op actuele maatschappelijke vraagstukken.

Vanuit bestuurskundige invalshoek wordt gekeken naar factoren die specifiek voor het uitvoeren van publieke taken relevant zijn. Door meer kennis te vergaren over het proces van idee naar uitvoering binnen overheidsorganisaties levert dit onderzoek ook een bijdrage aan wetenschappelijke kennis over creativiteit en innovatie in de publieke sector, en wel specifiek

over het innovatieproces binnen overheidsorganisaties. Dit onderzoek bouwt voort op het onderzoeksprogramma ‘de creatieve ambtenaar’ van de Radboud Universiteit.

De wetenschappelijke literatuur op het gebied van creativiteit en innovatie in het publieke domein is relatief gering, er is meer onderzoek gedaan in het private domein, vooral op het gebied van technologische innovatie (Bekkers, Tummers, Stuijzand, & Voorberg, 2013; Djellal, Gallouj & Miles, 2013; Korteland, 2011). Onderzoek richt zich ofwel op creativiteit ofwel op innovatie, maar nog weinig op het hele proces (Anderson, Potočnik & Zhou, 2014).

In de Nederlandse setting is onderzoek gedaan naar hoe innovatie eruit kan zien als de overheid samen met bedrijfsleven en onderwijsinstellingen samenwerkt in netwerken (Bekkers, Edelenbos & Steijn, 2011a). In een aantal studies is empirisch onderzoek verricht naar hoe deze samenwerking tussen private en publieke organisaties daadwerkelijk verloopt (Korteland, 2011; Thaens, 2012). Een groot aantal bevorderende en belemmerende factoren voor innovatie in de publieke sector is door Bekkers et al. in beeld gebracht (2013). Deze studies hebben met elkaar gemeen dat ze kijken naar processen tussen organisaties, soms zelfs tussen landen. Dit betekent dat deze studies weinig informatie opleveren over innovatie binnen een organisatie of binnen een onderdeel van een organisatie.

Er is ook onderzoek gedaan naar innovatie binnen (delen van) organisaties. Hierbij zijn ook bottom-up innovatieprocessen beschreven, die bijvoorbeeld zijn waargenomen bij medewerkers in de zorg (Karlsson, Skåln, & Sundström, 2014). Dit is een ander soort proces dan een rationele, top-down benadering, die in andere publicaties herkend kan worden (Kuipers, de Witte, & van der Voet, 2013; 2013 Osborne & Brown, 2005).

Door inzichten over interorganisationale innovatieprocessen in de publieke sector te combineren met kennis over bottom-up innovatieprocessen op de werkvloer wordt een nieuw theoretisch kader geschetst om ontwikkelingen te kunnen duiden. Bovendien wordt hierbij speciaal de aandacht gericht op de rol die creativiteit van ambtenaren speelt in deze processen, een aspect dat in de literatuur over innovatie weinig belicht is. Op deze wijze hoopt dit onderzoek een bijdrage te leveren aan de wetenschappelijke kennis op het terrein van innovatie in de publieke sector.

1.1 Doelstelling en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is inzicht te verkrijgen in de rol die creativiteit van ambtenaren heeft gespeeld in het innovatieproces bij de overheid, teneinde te verklaren hoe de innovatie eruit ziet. In het bijzonder wordt gekeken naar ambtenaren in het sociaal domein, waar nieuwe werkwijzen ontwikkeld worden om de nieuwe taken in het kader van de decentralisaties uit te voeren. De centrale vraagstelling luidt dan als volgt:

Welke rol heeft creativiteit van ambtenaren gespeeld bij de innovaties in het sociaal domein en welke belemmerende of bevorderende factoren zijn hierop van invloed geweest?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden dient een aantal deelvragen geadresseerd te worden. De eerste drie worden beantwoord op basis van bestaande wetenschappelijke literatuur.

1. Hoe kan creativiteit binnen de context van de overheid worden gedefinieerd?
2. Hoe kan innovatie binnen de context van de overheid worden gedefinieerd?
3. Welke belemmerende en bevorderende factoren worden onderscheiden bij het innovatieproces binnen de overheid?

Op basis van deze deelvragen wordt een conceptueel model ontwikkeld waarmee onderzocht wordt hoe het innovatieproces zich heeft voltrokken binnen het gemeentelijke sociale domein, welke rol creativiteit hierin heeft gehad en welke belemmerende en bevorderende factoren daarbij een rol hebben gespeeld. Daartoe zijn de volgende drie empirische deelvragen geformuleerd:

4. Welke innovaties zijn in het sociaal domein te onderscheiden?
5. Hoe heeft creativiteit van ambtenaren zich gemanifesteerd in het sociaal domein?
6. Wat was de rol van creativiteit van ambtenaren bij innovaties in het sociaal domein en welke factoren waren daarop van invloed?

Dit onderzoek is verklarend van aard. Hierbij wordt beoogd meer duidelijkheid te verschaffen over wat creativiteit en innovatie inhouden en op welke manier creativiteit invloed heeft op innovaties. Door inzicht te geven in de factoren die hierop invloed hebben, wordt duidelijk waarom innovaties hun huidige vorm hebben gekregen. Het identificeert daarmee een aantal aanknopingspunten om (toekomstige) innovaties (verder) vorm te (laten) geven.

Het onderzoek heeft een theoretische en empirische component. Allereerst worden de centrale begrippen *creativiteit* en *innovatie* vanuit de theorie gedefinieerd, die elk ook weer twee betekenissen hebben.

Ten eerste wordt *creativiteit* gezien als het genereren van nieuwe ideeën, waar een individueel cognitief proces aan vooraf gaat (Anderson et al., 2014, p. 3). Het resultaat van dit proces is het nieuwe idee. Het kan ook zijn dat een idee ‘al doende’ ontstaat en dat er pas naderhand over wordt nagedacht (Weick, 1998). Bij deze eerste betekenis van creativiteit staat dus het denken centraal en in dit onderzoek wordt dit *creativiteit als idee* genoemd. De tweede betekenis is *creativiteit als kenmerk*, van een persoon, team of organisatie. In het geval van dit onderzoek betreft dat kenmerken van overheidsorganisaties, dus ambtenaren.

Innovatie is zowel het resultaat als het proces van leren en betekenis geven om te komen tot een nieuwe manier van werken. *Innovatie als resultaat* kan bestaan uit bijvoorbeeld nieuwe producten, nieuwe processen of een nieuwe inrichting van governance (Anderson et al., 2014). Er moet een duidelijk verschil zijn met de ‘oude’ werkwijze. *Innovatie als proces* van leren en betekenis geven is het ontwikkelen en toepassen van nieuwe ideeën. Het nieuwe idee hoeft niet in de eigen organisatie bedacht te zijn. De toepassing kan van bovenaf opgelegd zijn, waarbij het idee wordt ontwikkeld, geïmplementeerd en uitgevoerd. Het kan ook zo zijn dat nieuwe werkwijzen ‘ontstaan’ zonder dat daar een denk- of ontwerpproces aan vooraf is gegaan. Pas daarna wordt de nieuwe werkwijze herkend en bestendigd, bijvoorbeeld in beleid. Het is soms niet te voorspellen of bepalen hoe een verandering uitpakt. Er is dan sprake van “*emergent innovation*” (Osborne & Brown, 2005, p. 7). Innovatie is ook een proces van betekenisgeving. Dit zorgt ervoor dat interne waarden en externe vragen en waarden op elkaar kunnen worden afgestemd (Bekkers et al., 2013).

Op basis van bestaande wetenschappelijke literatuur wordt een aantal factoren onderscheiden die invloed hebben op het innovatieproces. Dit zijn de relatie met de omgeving, het type leiderschap, creativiteit als kenmerk en autonomie. Dit wordt bijeengebracht in een conceptueel model dat de basis is voor verdere operationalisatie en het empirisch deel van het onderzoek.

Een groot deel van het bestaande wetenschappelijk onderzoek naar creativiteit en innovatie is kwantitatief van aard en gebaseerd op vragenlijsten. Anderson et al. geven aan dat “*in situ approaches*” meer licht kunnen werpen op het proces dat plaatsvindt vanaf het ontstaan van een idee tot aan de daadwerkelijke toepassing (2014, p. 29). Vandaar dat dit onderzoek als vergelijkende casestudy is vormgegeven zodat mechanismen in kaart kunnen worden gebracht die binnen een specifieke context tot een bepaald resultaat leiden (Pawson & Tilley, 1997).

De handelingsvraag om de nieuwe manieren van werken beter af te kunnen stemmen op de nieuwe vragen bij de gemeenten Venray en Venlo is uitgangspunt geweest voor dit onderzoek. Door deze gemeenten wordt op sommige terreinen in het sociaal domein al samengewerkt. Gezien het belang dat in de theorie over innovatie wordt toegekend aan netwerken waarin organisaties participeren zijn bevindingen ook relevant voor andere netwerken.

In het tweede hoofdstuk wordt het theoretisch kader geschetst, op basis van literatuur over creativiteit en innovatie. Door verschillende invalshoeken te combineren worden eerst definities van creativiteit en innovatie geformuleerd. Daarna wordt het innovatieproces beschreven met de belemmerende en bevorderende factoren. Dit leidt tot een conceptueel model waarin al deze onderdelen met elkaar in verband worden gebracht. In hoofdstuk drie wordt de methodologie besproken. Er is gekozen voor een vergelijkende casestudy waarbij de methodiek van *realistic evaluation* wordt gehanteerd (Pawson & Tilley, 1997). De begrippen uit het theoretisch hoofdstuk worden geoperationaliseerd en verwerkt in interviewvragen. Vervolgens wordt aandacht besteed aan validiteit en betrouwbaarheid. In hoofdstuk vijf vindt de analyse van de onderzoeksgegevens plaats. Eerst wordt innovatie als resultaat beschreven. Daarna de vier contextfactoren, waaronder creativiteit als kenmerk. Tot slot wordt creativiteit als idee en het innovatieproces beschreven. Samen met de contextfactoren verklaart dit hoe de innovatie er op dit moment uit ziet. Tot slot volgt in hoofdstuk vijf de conclusie en discussie. Hierin wordt

beschreven wat de nieuwe bevindingen zijn op theoretisch gebied en mogelijke implicaties voor de praktijk. De vragenlijsten en een overzicht van factoren en dimensies zijn als bijlage opgenomen.

2. Theoretisch kader

In dit theoretisch hoofdstuk wordt literatuur over creativiteit en innovatie bestudeerd. Er worden hierbij keuzes gemaakt met betrekking tot de onderzoeksbenadering, waarbij causale, dus verklarende relaties centraal staan, maar de betekenis die actoren geven aan het innovatieproces ook wordt betrokken. Verder worden verschillende perspectieven op het innovatieproces beschreven die elk een ander licht werpen op de relatie tussen creativiteit en innovatie. Door een aantal keren heen en weer te schakelen tussen de begrippen ontstaat stap voor stap een theoretisch kader dat voor dit onderzoek relevant is. Gaandeweg wordt duidelijk wat binnen dit onderzoek de definities zijn van de begrippen creativiteit en innovatie, hoe het innovatieproces verloopt en welke belemmerende en bevorderende factoren hierop van toepassing zijn.

Creativiteit wordt in dit onderzoek op twee manieren gedefinieerd. Als eerste is creativiteit een idee en als zodanig speelt het een rol in het innovatieproces. Dit idee is echter ook zelf het resultaat van een creatief proces dat door een aantal factoren beïnvloed wordt. Dit creatieve proces wordt in dit onderzoek *niet* bestudeerd.

Ten tweede is creativiteit ook een kenmerk, bijvoorbeeld van een persoon of van de omgeving. Als zodanig speelt creativiteit een rol als belemmerende of bevorderende factor op het innovatieproces. In de tekst wordt aangegeven of het gaat om *creativiteit als idee* (of idee) of *creativiteit als kenmerk* (of creatief als bijvoeglijk naamwoord).

Ook innovatie wordt op twee manieren gedefinieerd. In de eerste betekenis is het een resultaat, een nieuwe werkwijze. In de tweede betekenis is innovatie een proces van leren en betekenis geven. Dit proces kan top-down of bottom-up verlopen en leidt tot een innovatie als resultaat. In de tekst wordt met de term *innovatie* het resultaat bedoeld, in de andere gevallen wordt de term *innovatieproces* gebruikt.

Het is van belang om onderscheid te maken tussen de twee verschillende betekenissen van de begrippen creativiteit en innovatie. Creativiteit als idee speelt een rol in het innovatieproces. Creativiteit als kenmerk is een factor die dit proces beïnvloedt. Innovatie als resultaat is de afhankelijke variabele en dit onderzoek heeft als doel deze afhankelijke variabele

te verklaren aan de hand van twee onafhankelijke variabelen: Creativiteit als idee en creativiteit als kenmerk.

De definities van creativiteit en innovatie, het innovatieproces en de belemmerende en bevorderende factoren vormen de onderdelen van het conceptueel model dat het eind van dit hoofdstuk wordt gepresenteerd. Hiermee kunnen de theoretische deelvragen één, twee en drie beantwoord worden.

2.1 Twee onderzoeksbenaderingen

Binnen de sociale wetenschappen bestaan twee paradigma's waarin op een volledig andere wijze kennis vergaard wordt en die dus ook een andere benadering kennen van innovatie, te weten de nomothetische en ideografische benadering (Pollit, 2011). Vanuit het nomothetisch paradigma wordt gezocht naar wetmatigheden en bevestiging, vaak gebruikmakend van kwantitatieve methoden. Op deze wijze hoopt men te komen tot algemeen geldende, causale verklaringen op basis van vele waarnemingen die met elkaar vergeleken worden. In deze benadering is het van belang om tot een eenduidige definitie van innovatie te komen om vergelijking mogelijk te maken (Pollit, 2011). In de ideografische benadering zijn brede generalisaties niet mogelijk, omdat rekening gehouden wordt met de specifieke context waarin processen zich afspelen waarbij betekenisgeving centraal staat. Een algemene definitie van innovatie is hier niet mogelijk, omdat dan geen rekening gehouden wordt met de specifieke context. De betekenis die actoren aan het begrip innovatie toedichten is juist onderwerp van onderzoek binnen dit paradigma (Pollitt, 2011). In navolging van Kay stelt Pollitt dat beide paradigma's een uiterste zijn op een continuüm (Kay in Pollit, 2011, p. 40). Dit betekent dat in onderzoek naar innovatie in meer of mindere mate kenmerken van beide paradigma's te herkennen zijn.

In dit theoretisch hoofdstuk wordt bestuurskundige literatuur over innovatie en creativiteit bijeengebracht. Sommige auteurs kiezen een meer generaliserende en wetmatige insteek, anderen bieden meer ruimte voor betekenissen die bij een specifieke context horen. In dit onderzoek wordt gezocht naar verklarende dus causale relaties, waaruit de meer nomothetische benadering blijkt. Er wordt aandacht geschonken aan verschillende betekenissen die actoren toekennen aan innovatie en creativiteit en de relatie daartussen, omdat deze betekenissen voor een deel kunnen verklaren hoe dit proces verlopen is. Verder worden factoren

uit de context onderscheiden, die op dit proces ook invloed hebben. Door onderscheid te maken tussen proces en context in verschillende situaties kunnen patronen aangetroffen worden die ook voor andere situaties een verklaring kunnen bieden (Pawson & Tilley, 1997).

2.2 Creativiteit en innovatie: Naar een eerste definitie

Creativiteit en innovatie gaan hand in hand. In een review over creativiteit en innovatie geven Anderson et al. (2014, p. 2) een definitie, waarbij ze een zo breed mogelijk raamwerk willen bieden:

Creativity and innovation at work are the process, outcomes, and products of attempts to develop and introduce new and improved ways of doing things. The creativity stage of this process refers to idea generation, and innovation refers to the subsequent stage of implementing ideas toward better procedures, practices, or products. Creativity and innovation can occur at the level of the individual, work team, organization, or at more than one of these levels combined but will invariably result in identifiable benefits at one or more of these levels of analysis.

In deze beschrijving zijn creativiteit en innovatie beide zowel het *resultaat* als het *proces* om een betere manier van werken te introduceren. Creativiteit verwijst naar het proces dat tot een nieuw, oorspronkelijk idee leidt: Het idee is dan het resultaat van dit proces. Innovatie betreft de implementatie van dit nieuwe idee, waarvan de nieuwe procedures, praktijken of producten het resultaat zijn. Creativiteit is dan de eerste stap, innovatie de tweede, namelijk het invoeren ervan. Een eerste definitie van creativiteit en innovatie luidt:

Creativiteit is het proces en het resultaat om tot een idee voor een nieuwe en betere manier van werken te komen. Het proces is het genereren van een idee, het resultaat is het idee.
--

Innovatie is het proces en het resultaat om een nieuw idee om te zetten in een nieuwe en betere manier van werken. Het proces is implementatie, het resultaat is de nieuwe werkwijze.

Creativiteit speelt zich doorgaans af binnen een individuele persoon, terwijl innovatie vooral aan een groep personen of organisatie wordt toegedicht (vgl. Korteland, 2011). Over hoe dit proces van creativiteit naar innovatie verloopt is nog weinig bekend (Anderson et al., 2014,

p. 19). Wel is duidelijk dat het proces van creativiteit naar innovatie niet altijd lineair en stapsgewijs verloopt en dat creativiteit zich ook op andere momenten tijdens de implementatiefase manifesteert. Vandaar dat het proces van innovatie als leidraad wordt genomen, waarbij in elke fase van dit proces onderzocht wordt welke rol creativiteit speelt. Op dit proces is een aantal belemmerende en bevorderende factoren van invloed. Deze kunnen worden aangetroffen in de context van de organisatie of organisaties die met deze innovatie te maken hebben, of met de kenmerken van de betrokken actoren (Pawson & Tilley, 1997).

2.3 Creativiteit als idee: Een tweede definitie

Hierboven werd creativiteit aldus gedefinieerd: Het proces en het resultaat om tot een idee voor een nieuwe en betere manier van werken te komen. Het proces is het genereren van een idee, het resultaat is het idee (Anderson et al., 2014).

Er gaat een individueel cognitief proces vooraf aan het daadwerkelijke idee. Persoonlijke kenmerken zoals karaktertrekken, waarden, kennis en denkstijlen worden beïnvloed door factoren op individueel niveau, team- of organisatieniveau of een combinatie daarvan. In het kader van dit onderzoek wordt het proces en de context waarin creativiteit ontstaat *niet* meegenomen en beperkt de definitie zich tot het idee. Anderson et al. (2014) stellen ook dat het een doelgericht idee moet zijn, ter verbetering van procedures, praktijken of producten met betrekking tot het werk. Het idee manifesteert zich op individueel niveau, team- of organisatieniveau of een combinatie daarvan. Het onderzoek richt zich op personen, teams of organisaties die deze ideeën inbrengen, niet het idee zelf. Dit leidt tot bovenstaande tweede definitie van creativiteit. Deze zal worden aangevuld en aangescherpt, naarmate het literatuuronderzoek meer informatie oplevert over hoe en waar creativiteit zich voor kan doen tijdens innovatie.

Creativiteit is een idee dat nieuw is, gericht op verbetering van procedures, praktijken of producten dat geuit wordt door een individu, team of organisatie.

2.4 Innovatie: Verschillende theoretische benaderingen

Literatuur over innovatie kent vier verschillende theoretische perspectieven op innovatie. Hier staat de vraag centraal of innovatie van producten of innovatie van diensten van elkaar verschillen en of innovatie in publieke of private organisaties wezenlijk anders is (Djellal et al., 2013). Deze indeling helpt om literatuur over innovatie te ordenen zodat duidelijk wordt waarom bepaalde aspecten wel of juist niet belicht worden en welke processen worden belicht.

De eerste benadering beschouwt innovatie van diensten als van dezelfde aard als innovatie van producten, Djellal et al. noemen dit “*assimilation*” (2013). Innovaties zouden op dezelfde technologische manier tot stand komen, waarbij technieken uit een productieomgeving worden overgenomen in de dienstverlening. Ook de manier waarop innovaties tot stand komen zijn vergelijkbaar en worden gekenmerkt door een hiërarchische benadering, strikte taakverdeling en rationalisme. Dit leidt tot efficiency en gelijke behandeling van iedereen die van de dienst gebruikmaakt. Ook voor publieke diensten wordt deze rationaliteit gehanteerd, zodat technieken uit de private sector in de publieke sector worden toegepast, overeenkomstig de New Public Management benadering. In de literatuur over innovatie is dit perspectief dominant en wordt er vooral gebruikgemaakt van surveys, waarbij de aandacht voor diensten zich vooral op technologie richt, zoals bijvoorbeeld ICT.

De tweede benadering wordt door Djellal et al. “*differentiation*” genoemd, deze richt zich juist op de verschillen tussen innovatie van producten en diensten (Osborne & Brown, 2005). Dit levert meer inzicht op in processen die de *assimilation*benadering niet kan verklaren. Diensten verschillen van producten doordat ze niet tastbaar zijn en interactief tot stand komen: Er is sprake van coproductie. Verder is er onderscheid tussen private diensten en publieke diensten. Er is geen marktwerking in de publieke sector en door gebrek aan competitie lijkt minder innovatie plaats te vinden. Publieke organisaties zijn sterk risicomijdend en terughoudend met experimenteren. Verder zorgt de politieke controle voor andere prikkels dan aandeelhouders in de private sector hanteren (Dixit, 2002). Deze politieke context zorgt er verder voor dat veranderingen vaak top-down worden opgelegd, soms ingegeven door actuele en korte-termijn inzichten. Tot slot dienen publieke diensten te voldoen aan principes zoals gelijkheid, rechtvaardigheid en continuïteit, hetgeen tot strikte procedures heeft geleid die niet zonder meer kunnen worden omzeild en derhalve innovatie hinderen. Echter, juist deze principes kunnen innovatie ook stimuleren. Het gaat dan niet om technische of marktgerichte

innovatie, maar sociale innovatie waar in overleg of samenwerking met burgers gewerkt wordt aan maatschappelijke ontwikkeling (Bekkers et al., 2013; Djellal et al., 2013). Empirisch onderzoek in deze benadering is vaak kwalitatief van aard.

De derde benadering wordt “*inversion*” genoemd waarbij diensten niet alleen verschillend van aard zijn maar ook belangrijker worden dan productie. De rol van de publieke sector kan hier zijn participatie in onderwijs en onderzoek of aansturen op innovatie door eisen te stellen bij aanbesteding (Djellal et al., 2013).

Djellal et al. besluiten met “*integration*”, een model waarbij ze alle vormen van innovatie samenvoegen (2013). Er is geen duidelijke grens meer tussen diensten en producten, zowel voor de publieke als private sector. Deze benadering biedt ruimte voor modellen waarin innovatie niet lineair, gepland en top-down verloopt maar juist interactief, spontaan, bottom-up, soms verborgen en mede daarom weinig onderzocht. Ook is hier aandacht voor “*open innovation*” (Chesbrough in Djellal et al., 2013, p. 113). Dit komt ook terug in “*Public Private Innovation Networks in Services (PINS)*”, waarin private, publieke en maatschappelijke organisaties samenwerken aan innovatie en waar de innovatie in de dienstverlening en de onderlinge relatie centraal staan (Djellal et al., 2013).

De *assimilation*benadering biedt met haar rationele en generaliserende uitgangspunten een raamwerk waar zichtbare, meetbare en beïnvloedbare elementen van (voornamelijk technische) innovatie bijeen worden gebracht. De *differentiation*benadering houdt rekening met het specifieke karakter en de (politieke) context van innovatie in de publieke sector en (mogelijke) invloed van stakeholders (burgers), maar is nog steeds rationeel en top-down. De *inversion* benadering zet alles op z’n kop door diensten belangrijker te vinden dan producten. Tot slot heeft de *integration*benadering ook oog voor spontane, toevallige, voor andere benaderingen verborgen, interactieve en/of bottom-up processen. Inzicht in deze benaderingen biedt de mogelijkheid elementen ervan te combineren zodat een voor dit onderzoek bruikbaar theoretisch kader geschetst kan worden.

2.5 Innovatie: Een tweede definitie van resultaat en proces

Innovatie werd in de eerste definitie omschreven als het proces en het resultaat om een nieuw idee om te zetten in een nieuwe manier van werken door verbetering van procedures, praktijken of producten. Deze nieuwe manier van werken manifesteert zich op individueel niveau, team-

of organisatieniveau of een combinatie daarvan. Innovatie betreft een doelgerichte poging tot verbetering, in tegenstelling tot “*emergent innovation*” waarbij nieuwe werkwijzen ontstaan zonder dat daar een denk- of ontwerpproces aan vooraf is gegaan (Osborne & Brown, 2005, p. 7). Er wordt door Anderson et al. (2014) geen onderscheid gemaakt tussen innovatie in de publieke en private sector, maar ze hebben wel voorbeelden opgenomen van onderzoeken binnen de publieke sector. Deze benadering lijkt vooral te passen in het eerste perspectief, namelijk *assimilation*, waarin geen onderscheid gemaakt wordt tussen private en publieke organisaties, waarbij de stappen doorgaans rationeel en lineair lijken te verlopen en kwantitatief onderzoek de overhand heeft.

De *differentiation*benadering erkent wezenlijke verschillen tussen innovatie in de private en de publieke sector. Bekkers et al. (2011b) noemen dit *public innovation*. Vooral de andere omgeving heeft gevolgen voor de manier waarop innovatie verloopt en het uiteindelijke resultaat. Innovaties als resultaat kunnen worden onderverdeeld in een aantal categorieën, waarbij deze types elkaar niet uitsluiten.

Tabel 1. Typen innovatie (naar Bekkers et al., 2011a, p.16)

product of dienst	nieuwe publieke producten of diensten
technologisch	waarbij nieuwe technologie zoals ICT een rol speelt
proces	verbetering van kwaliteit en efficiency van bedrijfsprocessen
organisatie en management	nieuwe organisatievormen, nieuwe managementmethoden, nieuwe werkprocessen, zoals een frontoffice of monitoring systemen
conceptueel	gaat samen met nieuwe concepten, referentiekaders of paradigma's
governance	nieuwe manieren van sturing, zoals zelfsturing of zelfregulering
Institutioneel	fundamentele wijziging in institutionele relaties, bijvoorbeeld door referenda of directe democratie

In de startnotitie van LIPSE of “*Learning from innovation in public sector environments*” wordt innovatie ook beschreven in termen van resultaat en proces (Bekkers et al., 2013). Innovatie als resultaat is een nieuw product, dienst of werkwijze die een aanzienlijke verbetering is. De auteurs beschrijven innovatie ook als een proces van leren en betekenis geven. Bij innovatie als leerproces gaat het dan om grote, radicale veranderingen ofwel transformaties en niet om kleine aanpassingen. Deze laatste leiden tot verbetering en verandering van bijvoorbeeld de bedrijfsvoering, maar echte transformaties leiden tot verandering van paradigma. Deze transformatie kan revolutionair oftewel schoksgewijs tot

stand komen. Maar juist binnen de publieke sector komen transformationele veranderingen op evolutionaire, incrementele wijze tot stand (Bekkers et al., 2011a, p 20).

Er lijken dus verschillen te zijn in de opvatting of een vernieuwing radicaal moet zijn om als innovatie getypeerd te worden of niet. In dit onderzoek wordt het uitgangspunt gehanteerd dat ook minder ingrijpende, dus incrementele veranderingen als innovatie worden bestempeld. Immers bij vele incrementele wijzigingen kan zich uiteindelijk een zeer ingrijpende verandering voltrekken (Lindblom, 1959).

Het leerproces van innovatie verloopt doorgaans via een aantal fasen, die niet altijd precies hetzelfde verlopen, soms ook door elkaar heen lopen, maar in grote lijnen te herkennen zijn als initiatie, ontwikkeling, implementatie en adoptie (Bekkers et al., 2013; Korteland, 2011; Osborne & Brown, 2005). Het proces van betekenis geven is een proces waarin waarden en ontwikkelingen die zich buiten de organisatie bevinden worden verbonden met de interne waarden, dit wordt “*normative integration*” genoemd (Bekkers et al., 2013, p. 8; Weick, 1969). Op deze manier kan een publieke organisatie steun en legitimiteit verwerven. Dit is belangrijk in een omgeving waar steun van andere actoren nodig is om complexe problemen aan te kunnen pakken. Hier is betekenisgeving belangrijker dan besluitvorming (Weick, 2001).

Het concept *social innovation* is innovatie binnen de publieke sector gericht op behoeften van (een deel van) de samenleving, waarbij sprake is van coproductie met belanghebbenden en waar onderlinge relaties ingrijpend wijzigen (Bekkers et al., 2013; Osborne & Brown, 2011). Sociale innovatie gaat verder dan louter technologische veranderingen en zorgt niet alleen voor meer efficiency en effectiviteit, maar ook voor borgen van andere publieke waarden zoals democratie en responsiviteit. Hier blijkt bij uitstek hoe belangrijk het afstemmen van interne (organisatie)waarden en externe (maatschappelijke) waarden is.

Public en *social innovation* worden beide gekenmerkt door een rationele en functionele benadering, waarin stappen onderscheiden kunnen worden en processen geregistreerd kunnen worden. Wel is meer aandacht voor de specifieke inhoud van innovatie in de publieke sector en de bijzondere omgeving waarin men opereert. Er is dus sprake van een *differentiation*benadering. Verder wordt innovatie vooral als iets positiefs gezien, bijvoorbeeld om de concurrentiepositie in de wereld te behouden of in te spelen op veranderende behoeften

van de maatschappij (Anderson et al., 2014; Pollitt, 2011). Deze elementen zijn verwerkt in de tweede definitie van innovatie, die hieronder gepresenteerd wordt.

Innovatie in de publieke sector is het proces en het resultaat om een nieuw idee om te zetten in een nieuwe en betere manier van werken en is gericht op vraagstukken waarbij de behoefte van burgers en publieke waarden centraal staan.

Het proces is leren en betekenis geven, dit verloopt doorgaans via de fasen initiatie, ontwikkeling, implementatie en adoptie, waarbij interne (organisatie) en externe (publieke) waarden met elkaar worden verbonden. Het proces kan revolutionair of meer incrementeel verlopen.

Het resultaat kan getypeerd worden als nieuw product of dienst, nieuwe technologie, nieuw proces, nieuwe organisatie of management, nieuw concept, nieuwe manier van governance of nieuwe institutionele relaties. Het resultaat kan meer of minder ingrijpend van aard zijn. Het resultaat is coproductie.

2.6 Innovatie als proces van leren en betekenis geven

Nu scherper gedefinieerd is wat innovatie is, wordt op basis van de literatuur nader beschreven hoe dit proces van leren en betekenis geven eruit ziet. Het leerproces beschrijft in grote lijnen *hoe* een innovatie vaak verloopt, namelijk volgens vier fasen: Initiatie, ontwikkeling, implementatie en adoptie. Het proces van betekenis geven verklaart *waarom* innovaties verlopen zoals waargenomen. Bij elk van de elementen wordt benoemd waar creativiteit een rol speelt.

Innovatie als leer- en zingevingsproces bestaat uit een aantal fasen die van elkaar te onderscheiden zijn maar die zich vaak niet in nette, opeenvolgende stappen afspelen (Bekkers et al., 2013; Osborne & Brown, 2005). De eerste fase is initiatie, waarin een nieuw idee ontstaat, soms als reactie op vragen die van buiten de organisatie komen, soms op basis van ideeën die van binnen uit ontstaan. De uiting van creativiteit hier is het bedenken en ontwerpen van het nieuwe idee. Het idee of ontwerp hoeft niet in de eigen organisatie bedacht te zijn, maar het is wel nieuw om het op dat moment in de organisatie te introduceren. Het idee wordt dan gekoppeld aan een probleem door een “*entrepreneur*” die een “*policy window*” weet te creëren

(Bekkers et al., 2013; Kingdon, 2003). In dit geval is creativiteit een kenmerk van de “*entrepreneur*” maar ook een kenmerk van de omgeving waarin zich nieuwe ideeën voordoen. De tweede fase is de ontwikkelingsfase, waarin ideeën verder uitgewerkt, getest en aangepast worden. Dit gebeurt in een proces van variatie, selectie en retentie, waarbij veel ideeën geproduceerd worden, die uitgeprobeerd worden en waarvan de ideeën die werken worden behouden (Weick, 1969). Het kan ook zijn dat in deze fase een pilot plaatsvindt, waarna de innovatie nog aangepast wordt. Vooral in het zoeken en bedenken van zoveel mogelijk variatie in ideeën is creativiteit te herkennen. In de implementatiefase wordt de innovatie ingevoerd, zo nodig aangepast aan de lokale situatie en gaan uitvoerende medewerkers ermee aan de slag. De aandacht gaat hier dus uit naar individuele medewerkers en teams. Vaak hebben medewerkers enige vrijheid en discretionaire ruimte in de uitvoering. Hierbij kan creativiteit een rol spelen. De laatste fase is de adoptie/diffusie fase, waarbij de innovatie door de eigen organisatie wordt overgenomen en ook door andere organisaties wordt opgepakt, al dan niet aangepast aan de eigen, specifieke omstandigheden (Bekkers et al., 2013; Korteland, 2011; Osborne & Brown, 2005).

Ook het betekenis geven aan de innovatie speelt een rol. Interne (organisatie)waarden en externe (maatschappelijke) waarden moeten op elkaar afgestemd worden (Weick, 2001). Bekkers et al. (2011a) beschrijven de voortdurende afweging tussen de twee logica’s die horen bij het specifieke karakter van de publieke sector. De eerste is de “*logic of consequence*”, waarbij innovaties beoordeeld worden op hun gevolgen (Bekkers et al., 2011a, p. 17). Hier staan de vragen centraal of de innovatie werkt en wat de kosten en opbrengsten zijn. De tweede logica is de “*logic of appropriateness*” (Bekkers et al., 2011a, p. 17), waarin waarden en normen worden afgewogen, waarbij niet alleen de economische waarden van effectiviteit en efficiency een rol spelen, maar ook belangen van specifieke groepen of de maatschappij als geheel, zoals legitimiteit en responsiviteit. Om deze waarden te borgen zijn regels en procedures ingesteld waar rekening mee gehouden dient te worden. Bij deze logica speelt de omgeving van de organisatie een grote rol (Bekkers et al., 2011a).

Korteland beschrijft in haar onderzoek hoe adoptie en diffusie van innovaties als proces van leren en betekenis geven eruit heeft gezien in de sectoren onderwijs en veiligheid in de vorm van de Brede School en het Veiligheidshuis (2011). Er zijn door haar drie mogelijke betekenissen onderscheiden die organisaties en personen aan de innovatie konden koppelen. De

eerste is de functionele betekenis, waarbij de vraag centraal staat of de voorgestelde innovatie werkt. Hier speelt de *logic of consequence*, de vraag wat de kosten en baten van de innovatie zijn, wat de consequenties zijn en of dat te verenigen is met de uitgangspunten. De tweede betekenis is de politieke, namelijk de vraag welk maatschappelijk belang wordt toegekend, of het past, ofwel de *logic of appropriateness*. De laatste is de institutionele betekenis, waarbij de organisatie druk ervaart om de innovatie door te voeren. Ook hier is sprake van *logic of appropriateness*, maar de innovatie wordt niet op politieke maar op sociale gronden ingevoerd, dus omdat de omgeving dat verwacht of oplegt. Hier is dan sprake van isomorfisme (Korteland, 2011). De conclusie is dat de betekenis van Brede School en Veiligheidshuis zodanig breed kon worden opgevat dat elke organisatie zich erin kon herkennen. Er konden dus meer betekenissen aan de innovatie worden toegekend, hetgeen de kans op adoptie van de innovatie vergroot heeft. Naarmate lokale partners een betere relatie hadden lukte het beter gedeelde betekenissen te vinden en werd de innovatie overgenomen (Korteland, 2011, p. 212).

Korteland heeft dus onderscheid gemaakt tussen een functionele (werkt het?), politieke (past het?) en institutionele (moet het?) betekenis in een proces dat zich tussen organisaties heeft afgespeeld (2011). Ook individuele medewerkers die – vooral in de implementatiefase - ruimte hebben om de innovatie deels naar eigen inzicht uit te voeren geven er betekenis aan. De bereidheid om een nieuwe werkwijze toe te passen hangt onder andere af van de betekenis die medewerkers, die direct contact hebben met cliënten, geven aan het beleid, namelijk of men denkt dat het voor de maatschappij als geheel, voor hun cliënten en voor henzelf als professional nut heeft (Tummers, Steijn & Bekkers, 2012). Naarmate men erin slaagt de interne en externe betekenissen met elkaar te verbinden, waarbij een nieuw concept ontstaat, zal de nieuwe werkwijze beter gestalte krijgen. De invoering van een nieuwe werkwijze heeft dus het karakter van een communicatieproces (Kortland, 2011, p. 29). In de adoptie/diffusie fase kan de inmiddels beproefde nieuwe werkwijze als inspiratie of nieuw idee dienen voor andere organisaties, die daarmee hun eigen innovatieproces kunnen voeden.

2.7 Creativiteit: Een derde definitie

De tweede definitie van creativiteit werd geformuleerd als een idee dat nieuw is, gericht op verbetering van procedures, praktijken of producten dat geuit wordt door een individu, team of organisatie. Op basis van het literatuuronderzoek naar het proces van leren en betekenis geven

wordt duidelijk dat creativiteit niet alleen gedefinieerd kan worden als idee, maar ook als kenmerk.

Creativiteit in de fase van initiatie is te vinden in de ideeën voor nieuwe manieren van werken. Dat kan een idee zijn van iemand binnen de organisatie die dan creatief genoemd mag worden. Het kan ook zijn dat iemand van de eigen organisatie een idee opdoet buiten de organisatie en introduceert binnen de eigen geledingen door het te koppelen aan een probleem in de eigen organisatie. Creativiteit is dan een kenmerk van de persoon, die een idee uit of introduceert, of van de omgeving die rijk is aan ideeën. In de ontwikkelingsfase is creativiteit te vinden in het generen en verzamelen van zoveel mogelijk ideeën, ook weer van binnen en buiten de organisatie, en het aanpassen ervan. Tijdens de implementatiefase hebben medewerkers (enige) handelingsruimte voor creatieve invulling van hun nieuwe werkzaamheden. De verwachting is dat die invulling afhangt van de betekenis die men aan de innovatie toekent, dus hoe beter men erin slaagt de interne en externe doelen met elkaar te verbinden, hoe beter de nieuwe werkwijze door alle betrokkenen wordt ervaren. Het verbinden van deze interne en externe waarden is een communicatieproces waarin voor de eigen organisatie nieuwe betekenissen worden uitgewisseld en zo mogelijk een nieuwe, gezamenlijke betekenis wordt geconstrueerd (Kortland, 2011, p. 29). Ook hierin kan creativiteit worden herkend. Deze bevindingen leiden tot het formuleren van de derde definitie van creativiteit.

Creativiteit is een idee dat nieuw is voor de eigen organisatie, gericht op verbetering van procedures, praktijken, producten of verbinding van interne en externe waarden, dat geuit of geïntroduceerd wordt door een individu, team of organisatie, tijdens de initiatie-, ontwikkelings-, implementatie- of adoptie/diffusiefase van deze verbetering.

Creativiteit is ook een kenmerk van een omgeving, persoon of organisatie waarin creativiteit als idee zich voordoet.

2.8 Context: Belemmerende en bevorderende factoren

Er is een aantal belemmerende en bevorderende factoren die invloed heeft op het innovatieproces, maar tot de context gerekend worden. Een factor kan een kenmerk zijn van de omgeving van de organisatie waarin het innovatieproces plaatsvindt of een kenmerk van de

betrokken organisatie, team of personen. Door deze factoren te onderscheiden van het innovatieproces kan het onderliggende mechanisme zichtbaar gemaakt worden. Dit is een manier om te kunnen generaliseren tussen processen die heel verschillend verlopen en waar heel veel verschillende factoren op van invloed zijn, wat bij uitstek het geval is bij innovatieprocessen in de publieke sector. Op deze manier kunnen processen met elkaar vergeleken worden om te onderzoeken welke mechanismen in welke omgeving en voor wie werken. Op basis hiervan wordt duidelijk hoe hierop kan worden gestuurd (Pawson & Tilley, 1997). Het is een methode waarbij recht gedaan wordt aan de specifieke omstandigheden en ontwikkelingen binnen elk individueel proces, zonder een teveel ideografisch karakter. Het is tevens een manier om enigszins algemene uitspraken te kunnen doen die in meerdere situaties gelden, zonder algeheel geldende wetmatigheden op basis van het nomothetisch paradigma te formuleren (Pollitt, 2011).

Er wordt in de literatuur een groot aantal belemmerende en bevorderende factoren genoemd die effect kunnen hebben op hoe een innovatieproces verloopt. In dit onderzoek wordt gekeken naar factoren die een relatie hebben met de creativiteit van ambtenaren. Dit houdt ten eerste in dat factoren die specifiek op innovatie in de publieke sector van toepassing zijn worden meegenomen. Dat betekent dat er gekeken wordt naar factoren die een rol spelen voor overheidsorganisaties en *social innovation*, waarbij aspecten die zich vooral richten op de private sector en technologische innovatie buiten beschouwing worden gelaten. Ook is gekeken naar factoren waarmee verschillen tussen publieke organisaties, bijvoorbeeld gemeenten, kunnen worden belicht, teneinde innovatie als resultaat te kunnen verklaren. Dit betekent dat factoren, die voor alle organisaties min of meer dezelfde rol spelen, niet worden meegenomen. Dit betreft bijvoorbeeld de Nederlandse cultuur, met het poldermodel en het individualisme, die niet in dit onderzoek wordt betrokken (cf. Anderson et al., 2014, p. 4).

Ten tweede worden factoren geselecteerd die specifiek te maken hebben met creativiteit als idee tijdens het proces van leren en betekenis geven. Dit betekent dat in de literatuur gezocht is naar de overlap en raakvlakken tussen creativiteit en innovatie. Creativiteit kan zelf ook een factor zijn, als kenmerk van een persoon, organisatie of omgeving. Hoewel hier geen onderzoek wordt gedaan naar creativiteit als proces, is na bestudering van de literatuur wel duidelijk dat factoren die innovatie als proces beïnvloeden óók invloed (zouden kunnen) hebben op

creativiteit als proces. In dit onderzoek is de keuze gemaakt deze relatie buiten beschouwing te laten.

De eerste factor die van belang is, is de relatie met de omgeving. Als er een open relatie is, zodat ideeën maar eventueel ook personen en hulpbronnen worden uitgewisseld heeft dat een bevorderend effect op het innovatieproces. Het proces dat zich voltrekt kan worden getypeerd als “*open innovation*” (Nooteboom in Bekkers et al. 2011a, p. 23). Innovatie ontstaat niet bij één persoon of organisatie, maar juist door uitwisseling van ideeën, kennis en ervaring tussen personen en organisaties. Een open cultuur, veilige omgeving waarin geëxperimenteerd kan worden en onderling vertrouwen bieden mogelijkheden voor leren, nieuwe ideeën, *trial and error*. Castells noemde dit concept “*milieux of innovation*” (Castells in Bekkers et al., 2011a, p. 22). Voor technologische innovatie is het belangrijk dat verschillende actoren hun kennis, ervaring en informatie (willen) delen en uitwisselen. Zo ontstaat samenwerking in netwerken tussen organisaties die autonoom maar wel onderling afhankelijk zijn. Deze netwerken moeten niet te hecht zijn, want dan kent men elkaar en elkaars ideeën al heel goed. De meeste ideeën ontstaan juist daar waar zwakke verbanden tussen actoren zijn, oftewel “*weak ties*” (Granovetter, 1973). Bij *social innovation* is ook de uitwisseling met burgers essentieel, omdat bij dit type innovaties de maatschappelijke opgaven centraal staan. Hiervoor is input van en interactie met de doelgroep belangrijk, zodat coproductie ontstaat. Dit vraagt ook hier om wederzijds vertrouwen en een klimaat waarin een zeker risico genomen kan worden (Bekkers et al., 2013, p. 13). Onderzoek van Karlsson, Skåln & Sundström onder medewerkers in de gezondheidszorg laat zien dat cocreatie met patiënten een belangrijke bevorderende factor is, vooral bij het genereren van ideeën en de implementatie ervan (2014).

Als de relatie met de omgeving een open karakter heeft dan is het dus een bevorderende factor voor het innovatieproces. De relatie is dan te herkennen aan uitwisselen van ideeën, soms ook personen en hulpbronnen, wederzijds vertrouwen, veiligheid, onderlinge afhankelijkheid van de actoren, zwakke verbanden tussen actoren (*weak ties*) en (vertegenwoordigers van) burgers die als actor deelnemen. Met betrekking tot dit onderzoek worden niet alleen de relaties tussen organisaties, maar ook tussen teams of rondom een team betrokken.

De tweede belangrijke factor is leiderschap. Als een leider erin slaagt verbindingen te leggen is dat bevorderlijk voor het innovatieproces (Bekkers et al., 2011a; Bekkers 2013). Juist door verbanden te leggen tussen verschillende waarden, informatie en doelen kan innovatie ontstaan (Osborne & Brown, 2005, p. 65). Verbindingen leggen kan op een aantal manieren. De “*boundary spanner*” weet in een “*milieu of innovation*” verbindingen te leggen tussen verschillende mensen en organisaties en op deze wijze nieuwe ideeën binnen te brengen. (Bekkers, 2013). De “*entrepreneur*” weet een idee aan een probleem te koppelen en onder de aandacht van de politiek te brengen (Bekkers et al., 2013; Kingdon, 2003). Op deze manier is het mogelijk dat een idee daadwerkelijk tot uitvoering komt. Deze *entrepreneur* opereert vooral tussen organisaties en is vooral in de eerste fase van het innovatieproces te herkennen. Gedurende het innovatieproces lijkt het erop alsof andere personen de innovatie overnemen en hierbij een andere stijl hanteren (Meijer, 2014). Een andere invulling aan het begrip leiderschap wordt door de leidinggevende van een team vormgegeven, als transactioneel of meer transformationeel leidinggevende. De transactioneel leidinggevende is te herkennen aan een sturende stijl van leidinggeven, die gekenmerkt wordt door het hanteren van beloningen of straffen bij goede of slechte prestaties, letten op afwijkingen en fouten en hierop reageren, geen verantwoordelijkheid nemen en het vermijden van het nemen van besluiten. De transformationeel leidinggevende heeft en communiceert visie, zorgt voor respect en vertrouwen, heeft hoge verwachtingen, moedigt aan om na te denken en met ideeën te komen, geeft persoonlijke aandacht, coacht en adviseert (Bass, 1990). Op basis van de literatuur lijkt de transformationeel leidinggevende vooral bij de eerste fasen van initiatie en ontwikkeling een bevorderend effect te hebben. Transactioneel leiderschap wordt effectiever geacht tijdens de implementatiefase (Anderson et al., 2014).

Creativiteit als kenmerk van omgeving, teams of personen is ook een belangrijke bevorderende factor. Volgens de klassieke indeling in de literatuur, waar creativiteit vooraf gaat aan nieuwe werkwijzen in het innovatieproces, lijkt creativiteit als kenmerk in deze eerste twee fasen het sterkst aanwezig. Voor de omgeving geldt dat vooral veel variatie in ideeën en ervaringen belangrijk is en omdat het genereren van ideeën vaak op toeval berust is het belangrijk om te stimuleren dat er zoveel mogelijk ideeën ontstaan (Brennan & Dooley, 2005). Een creatieve omgeving kan dus herkend worden aan de aanwezigheid van veel verschillende ideeën. In de

literatuur wordt dit principe toegepast op interorganisationeel niveau, dus tussen organisaties (Korteland, 2011) maar ook tussen landen (Bekkers et al., 2011a; Bekkers et al., 2013). Dit geldt mogelijk ook binnen een organisatie, afdeling, team of projectgroep waar in meer of mindere mate creatieve ideeën zijn, vandaar dat dit kenmerk in dit onderzoek ook op dat niveau bekeken zal worden. Om ideeën uit te kunnen wisselen moet er met de omgeving ook een open relatie zijn. Deze factoren versterken elkaar dan.

Naar het teamklimaat is in inmiddels veel onderzoek gedaan, waarbij een sterke relatie is aangetoond tussen het klimaat binnen een team en de mate waarin de groep innovatief is. Afhankelijk van het klimaat zullen ideeën worden omgezet in nieuwe werkwijzen (Anderson et al., 2014; Anderson & West, 1998; West, 1990). Ondanks dat deze auteurs creativiteit vooral als een voorafgaande fase zien, kan hun beschrijving van innovatie en innovatief gedrag van een team ook als creatief gedrag worden bestempeld, volgens de definitie van creativiteit die tot zover in dit onderzoek ontwikkeld is. Het zal echter voornamelijk tijdens de implementatiefase een rol spelen. Een teamklimaat dat leidt tot innovatief gedrag bestaat uit vier elementen¹. De eerste is een visie, die duidelijk en begrijpelijk is, die door de groepsleden gewaardeerd en gedragen wordt, die door de groep gedeeld en geaccepteerd wordt en bereikbaar is. De tweede is de veiligheid om deel te nemen, waar vertrouwen is, steun is, mensen voorstellen durven te doen zonder veroordeeld te worden. Dit kan waargenomen worden in de deelname in teamprocessen, zoals besluitvorming, delen van informatie en de mate waarin men zich daarin veilig voelt. Het derde element is de taakoriëntatie, te herkennen aan een gedeeld commitment om goede prestaties neer te zetten en een klimaat waarin men elkaar tot verbetering aanspoort, bijvoorbeeld door feedback, intervisie, monitoring en beoordeling. Het laatste element is steun voor innovatie, die blijkt uit de mate waarin men tijd, samenwerking, praktische steun en hulpbronnen inzet om de innovatie te ondersteunen (Kivimäke & Elovainio, 1999). De transformationeel leidinggevende kan door zijn stijl een belangrijke bijdrage aan het teamklimaat leveren, de verwachting in dit onderzoek is dus dat deze factoren vaak samen zullen voorkomen.

De creativiteit van een team is van belang, en deze creativiteit is groter naarmate meer individuen creatief zijn en als de samenstelling van het team meer heterogeen is. Creativiteit

¹ De auteurs noemen het “*factors*” maar om verwarring te voorkomen tussen de belemmerende en bevorderende factoren wordt in dit onderzoek de term elementen gebruikt.

van individuele teamleden manifesteert zich als het vermogen veel verschillende oplossingen voor problemen te bedenken, deze problemen met een *open mind* te benaderen, zelfvertrouwen zodat men niet te snel uit het veld geslagen wordt en doorzettingsvermogen (Baron & Harrington en Ford in Somech & Drach-Zahavy, 2013, p. 687). Een heterogeen team herbergt personen met verschillende vaardigheden, ervaring en kennis. Wel is aangetoond dat creativiteit van het team alleen leidt tot succesvolle implementatie als het teamklimaat voor innovatie zeer gunstig is (Somech et al., 2013, p. 701).

De laatste factor die in dit onderzoek wordt betrokken is autonomie. Dit speelt op landelijk niveau, wanneer wettelijke richtlijnen bepalend zijn voor hoe een innovatie eruit moet zien, als krimpende budgetten de mogelijkheden beperken en als de risico's op fouten en de gevolgen hiervan groter zijn (Berg, 2014).

Op organisatieniveau betekent autonomie de mate waarin de organisatie zelf beslissingen kan nemen. Dit heeft ook betrekking op budgetten, risico's en wet- en regelgeving. Tezamen geven deze aspecten aan welke mate van centralisatie of decentralisatie van toepassing is. Er zijn aanwijzingen dat decentralisatie, dus meer autonomie voor de onderdelen, vooral in de initiatie- en ontwikkelingsfasen bevorderlijk is voor het ontstaan van ideeën. Een hiërarchische en centralistische structuur, dus minder autonomie, wordt gunstiger geacht in de implementatiefase (Osborne & Brown, 2005, p. 130). Dit lijkt verband te houden met de verwachting dat transactioneel leiderschap gunstig is in de implementatiefase (Anderson et al., 2014). Innovatie lijkt hier in de implementatiefase als een top-down proces te verlopen. Echter, op basis van onderzoek concludeert Berg (2014, p. 138) dat innovatief leiderschap tot succesvolle innovaties heeft geleid, waarbij autonomie bottom-up processen mogelijk heeft gemaakt. Dit houdt in dat de leidinggevende de teamleden betreft bij besluiten, delegeert en gebruikmaakt van hun competenties. Verder geeft hij handelingsvrijheid, de mogelijkheid tot experimenteren en variëren. Op deze manier is er minder van bovenaf opgelegde standaardisatie, ervaren teamleden eigenaarschap en voelen ze zich meer verantwoordelijk.

Hoewel de literatuur geen eenduidig beeld lijkt te geven of autonomie in de implementatiefase een bevorderende of belemmerende factor is voor het innovatieproces, is men het er wel over eens dat het een rol speelt. Teveel autonomie is niet wenselijk, zeker gezien het karakter van de publieke sector, aangezien regels en rechtszekerheid in gevaar komen. Te

weinig autonomie laat geen ruimte om in te spelen op verschillende vragen vanuit de samenleving (Fuglsang & Rønning, 2014, p. 220). Het lijkt erop dat het balanceren tussen deze uitersten de belangrijkste uitdaging is tijdens een innovatieproces. Wel is duidelijk dat meer autonomie bevorderlijk is voor creativiteit, zowel voor de ideeën als voor de personen die creatief zijn en die hier ruimte krijgen om dit te laten zien.

Factoren die van invloed zijn op het verloop van het innovatieproces zijn kenmerken van de omgeving of van de actoren die bij het proces betrokken zijn. Omdat de aandacht in dit onderzoek uitgaat naar de rol van creativiteit van ambtenaren worden hier alleen de factoren gepresenteerd die een relatie hebben met creativiteit én die een rol spelen in de publieke sector. Overigens speelt creativiteit als kenmerk van actoren ook een rol als factor. Waar mogelijk zijn de factoren gespecificeerd naar organisatie-, team- of individueel niveau. Op basis van de literatuur blijkt dat factoren in sommige fasen van het proces een sterkere invloed lijken te hebben dan in andere fasen, mogelijk zelfs een tegengesteld effect. In de bijlage 1 zijn alle factoren schematisch bijeen gebracht.

2.9 Terug naar het innovatieproces

De schijnbare tegenstelling tussen de bottom-up en top-down benadering van de implementatiefase van innovatie, de spanning tussen teveel en te weinig autonomie en de onzekerheid of autonomie gunstig of ongunstig is voor het verloop van innovatie lijken vanuit theoretisch oogpunt moeilijk te verenigen. Daar waar de literatuur het tamelijk eens lijkt te zijn over het feit dat innovatie doorgaans niet als een beheersbaar, gestructureerd, lineair proces verloopt lijkt er toch verschil van inzicht te zijn over waar de motor van de verandering zit.

De handelingsvraag die in de inleiding aan de orde kwam en die de aanleiding is voor dit onderzoek heeft te maken met de vraag hoe een innovatieproces te beheersen en te sturen is. Het innovatieproces is een “*innovative journey*” (Bekkers et al., 2011b). Vanwege de complexe problemen waarmee de samenleving geconfronteerd wordt en de legitimiteit van de overheid die onder druk staat is het van belang dat de “*linking capacity*” tussen overheid en maatschappij wordt verbeterd (Bekkers et al., 2011a, p. 1). Zij pleiten voor een “evolutionaire publieke innovatiestrategie” (Thaens, 2012) waarmee betekenisvolle verbindingen gelegd kunnen worden tussen overheid en maatschappij, zoals onderwijs, bedrijfsleven en maatschappelijke

organisaties, waardoor ideeën, kennis en innovatie gedeeld en verspreid kunnen worden. Dit is een ander perspectief dan de traditionele visie op innovatie, waarbij top-down een aantal verbeteringen worden opgelegd, die vooral het verhogen van effectiviteit en efficiency tot doel hebben (Bekkers et al., 2011a, p. 211; Thaens, 2012, p. 87). Het is een perspectief dat past bij een overheid die voor het bereiken van haar doelen afhankelijk is van anderen (Klijn & Koppenjan, 2000).

Ook vanuit het perspectief van een organisatie kan een veranderingsproces gezien worden als een reis (Kuipers et al., 2013). Als het gaat om innovaties binnen een organisatie dient de veranderaar te “pendelen” (Kuipers et al., 2013, p. 170) tussen een strategie die planmatig, volgens verschillende fases min of meer wordt opgelegd en een strategie waarin betekenis geven centraal staat en men zelf invulling kan geven aan de verandering. Dit houdt in dat het van belang is dat actoren met elkaar verbinding zoeken en een gedeelde betekenis ontwikkelen voor het innovatieproces, waar dan gezamenlijk aan gewerkt kan worden. Zodoende staat het einddoel niet bij voorbaat vast, spelen verschillende processen tegelijkertijd en verlopen ze niet volgens een lineair patroon. Door kaders te stellen voor de beoogde verandering en tijdens de invulling medewerkers erbij te betrekken kan de veranderaar regie houden en toch ruimte geven aan de gezamenlijke invulling (Bekkers et al., 2011b).

Deze benaderingen bieden de mogelijkheid te schakelen tussen top-down en bottom-up processen, maar gaan nog steeds uit van een overheid die stuurt en bepaalt. Deze klassieke benadering van innovatie, te herkennen aan het min of meer gefaseerde verloop ervan en de rationele, functionele en overwegend top-down benadering past in de *assimilation*- en *differentiation*benadering (Djellal et al., 2013). De *integration*benadering biedt aanknopingspunten om ook bottom-up, interactieve, spontane en zelfs verborgen processen van innovatie te verklaren.

In een poging om te verduidelijken dat de (destijds) gangbare inzichten over creativiteit en innovatie te planmatig, geforceerd, teveel gericht op controle en daarmee en niet realistisch waren heeft Weick beschreven hoe improvisatie in jazzmuziek leidt tot nieuwe muziek (1998). Door de muziek als metafoor te gebruiken laat hij zien dat nieuwe, bruikbare werkwijzen ook tot stand kunnen komen zonder er vooraf over na te denken. Hij geeft aan dat er een schaalverdeling is waarbij de muziek tijdens improvisatie steeds verder afwijkt van het origineel. De minst grote afwijking is “*interpretation*”, daarna “*embellishment*” (verfraaiing),

“variation” en tenslotte “improvisation” (Konitz in Berliner in Weick, 1998, p. 553). Dit spectrum van *interpretation* naar *improvisation* in de muziek lijkt op de verdeling van incrementeel naar transformationele verandering in organisaties. Als er sprake is van *interpretation* (of incrementele veranderingen) zijn muzikanten afhankelijker van de uitgangssituatie (melodie en ritme) dan wanneer men improviseert. Deze improvisaties worden juist weer meer beïnvloed door ervaringen in het verleden, het karakter van de muzikant zelf en lokale omstandigheden zoals interactie met publiek, en vragen veel meer tijd en moeite (Weick, 1998, p. 545). Tijdens het improviseren kijkt de muzikant terug op wat hij zojuist gespeeld heeft en reageert daar direct op, interpreteert het en geeft er betekenis aan, zonder van tevoren een plan te maken van hoe verder te spelen. Dus in termen van innovatie: Hij doet iets nieuws zonder eerst te bedenken wat, waarbij kleine aanpassingen grote gevolgen kunnen hebben, waarbij hij voortbouwt op de bestaande situatie en gebruikmaakt van zijn persoonlijkheid, ervaring en de omgeving (Weick, 1998). Op deze wijze ontstaat dus een nieuwe werkwijze zonder dat er een plan of denkfase aan vooraf is gegaan, dat maakt dus ook de nieuwe handeling of het nieuwe gedrag creatief. In een eerdere publicatie vond hij al dat het niet altijd nodig is om bij een organisatorisch probleem eerst een diagnose te verrichten, soms is het beter eerst te handelen. Als hiermee het probleem is opgelost dan is een diagnose niet meer nodig (Weick, 1977). Verder leiden ook kleine, ongeplande incrementele veranderingen soms tot grote, transformationele veranderingen, zodat ook deze tot innovatie gerekend kunnen worden.

Het is lastig om activiteiten die spontaan ontstaan en waarvan op voorhand niet duidelijk is wat de impact is te bestempelen als innovatieproces. Activiteiten en oplossingen die op de werkvloer spontaan ontstaan, die daar hun nut al hebben aangetoond en ook in andere situaties herhaald worden en zinvol blijken kunnen zo tot een nieuw patroon leiden. Als dit nieuwe patroon herkend wordt en deze nieuwe werkwijze waardevol geacht wordt dan kan het bestendigd worden. Hier kan het denkproces dus plaatsvinden nadat de nieuwe werkwijze is toegepast. Deze nieuwe werkwijze kan dan ook voor andere organisatieonderdelen bruikbaar zijn en uiteindelijk een ingrijpende verandering tot gevolg hebben. In een onderzoek onder medewerkers in de ouderenzorg is gebleken hoe deze “*bricolage*” door managers onderkend, geformaliseerd en gecommuniceerd kan worden (Fuglsang, 2010). Hiermee koppelen zij de door medewerkers ‘geknutselde’ en nuttig bevonden inzichten aan de lange termijn doelen en ontwikkeling van de organisatie.

Dit betekent dat behalve de processen van top-down leren ook bottom-up leerprocessen in het conceptueel model een plek krijgen. Bij en tussen deze leerprocessen speelt betekenisgeving een rol, waarbij ook belemmerende en bevorderende factoren uit de context invloed hebben op het uiteindelijke resultaat. Nu wordt ook duidelijk dat in een bottom-up proces autonomie toch een bevorderende factor zal zijn. Immers, dit geeft medewerkers ruimte in te spelen op behoeften van cliënten en het geeft leidinggevendenden de ruimte om beleid te bestendigen. Voordat dit model gepresenteerd wordt, dienen eerst de definities van creativiteit en innovatie een laatste keer aangescherpt te worden.

2.10 Creativiteit: De definitie

In het zojuist geschetste bottom-up proces van *bricolage* is de grens tussen idee en uitvoering, dus tussen creativiteit en innovatie, vervaagd. Wanneer de precieze definitie van creativiteit aan de orde komt, wordt het moeilijker dit af te bakenen van innovatie. In de praktijk is dit wellicht niet bezwaarlijk, echter ten behoeve van dit onderzoek is het nodig hier wel een onderscheid in aan te brengen. Vandaar dat bij creativiteit de nadruk ligt op het idee, het denken. Dit kan dan plaatsvinden voorafgaand aan het nieuwe gedrag of daarna. Cruciaal is dat dit nieuwe gedrag leidt tot een verbetering van de procedures, praktijken, producten of verbinding van waarden, dus dat het wordt aangepast aan de eigen, specifieke omstandigheden. Een van bovenaf wettelijk opgelegde verplichte richtlijn is niet creatief, wel de eigen manier waarop de organisatie dit invult. Een klakkeloos overgenomen *best practice* introduceren is niet creatief, wel als die wordt aangepast aan kenmerken van de eigen organisatie, doelgroep of medewerkers. Cruciaal is ook dat er wordt nagedacht over de nieuwe werkwijze, dus dat er een bewuste bestendinging is van spontaan of *emergent* gedrag bij een bottom-up proces als dit een verbetering betekent. Deze elementen leiden tot de definitie van creativiteit die in dit onderzoek gehanteerd wordt en die hieronder weergegeven wordt. Hiermee is deelvraag één beantwoord.

Creativiteit is een *idee* dat nieuw is voor de eigen organisatie, gericht op verbetering van procedures, praktijken, producten of verbinding van interne en externe waarden, dat geuit of geïntroduceerd wordt door een individu, team of organisatie

- ofwel voorafgaand aan de nieuwe manier van werken, met als doel implementatie
- ofwel nadat de nieuwe werkwijze is ontstaan, met als doel bestendiging

Creativiteit is ook een *kenmerk* van een omgeving, persoon of organisatie waarin creativiteit als idee zich voordoet dat het innovatieproces beïnvloedt.

2.11 Innovatie: De definitie

Waar bij creativiteit de nadruk ligt op het idee, het denken, ligt bij innovatie de nadruk op actie, op het doen. Dat kan voorafgaan aan denken, maar het kan ook erop volgen.

De inzichten over bottom-up innovatie wijzen erop dat innovatie ook op de werkvloer kan ontstaan met slechts kleine veranderingen ten opzichte van de daar gangbare werkwijze. Pas achteraf is duidelijk welke impact zo'n kleine verandering heeft gehad, zeker in relatie tot vele andere kleine veranderingen die elders op de werkvloer plaatsvinden. Vaak is er dan geen sprake van een geplande actie tot verbetering, maar een spontane reactie op een werksituatie. In het kader van innovatie in de publieke sector kan achteraf vastgesteld worden of het een innovatie is door na te gaan of met deze nieuwe werkwijze de belangen van de samenleving op een betere manier worden behartigd. Omdat deze belangen per definitie niet eenduidig te definiëren zijn, dient deze afstemming plaats te vinden als een proces van betekenisgeving. Door het nieuwe gedrag te formaliseren geeft de manager aan dat het gewenst is en past binnen de doelstellingen van de organisatie en dat het bijdraagt aan het realiseren van de publieke taak. Dat betekent dat hier geen duidelijke scheidslijn is tussen innovatie en verandering als verbetering en dat deze betekenisgeving wellicht beter aan betrokkenen overgelaten kan worden. Omdat er wel een verschil is tussen innovatie en verandering die verslechtering oplevert wordt deze ongewenste manier van veranderen in dit onderzoek niet tot innovatie gerekend. Dit leidt tot onderstaande definitie van innovatie, waarmee deelvraag twee beantwoord is.

Innovatie in de publieke sector is het *proces* en het *resultaat* van een nieuwe en betere manier van werken en is gericht op vraagstukken waarbij de behoefte van burgers en publieke waarden centraal staan.

Het proces van leren en betekenis geven verloopt

- ofwel top-down via de fasen initiatie, ontwikkeling, implementatie en adoptie
- ofwel bottom-up via de fasen spontane actie, herhaalde actie, herkennen nieuw patroon, formalisatie
- ofwel een combinatie van top-down en bottom-up (pendelen)

waarbij interne (organisatie) en externe (publieke) waarden met elkaar worden verbonden. Het proces kan revolutionair of meer incrementeel verlopen.

Het resultaat kan getypeerd worden als nieuw product of dienst, nieuwe technologie, nieuw proces, nieuwe organisatie of management, nieuw concept, nieuwe manier van governance of nieuwe institutionele relaties. Het resultaat kan meer of minder ingrijpend van aard zijn. Het resultaat is coproductie. Het resultaat kan vaak pas achteraf worden vastgesteld, waarbij er sprake moet zijn van verbetering van publieke diensten.

2.12 Conceptueel model

Nu de definities, processen en factoren zijn geïnventariseerd kan een conceptueel model gepresenteerd worden waarin al deze onderdelen met elkaar in verband worden gebracht. De vereenvoudigde weergave doet geen recht aan de complexiteit van het innovatieproces en de rol die creatieve ideeën daarin spelen, maar dient uitsluitend om een denkkader te formuleren voor het empirisch onderzoek in het tweede deel van dit rapport.

Creativiteit als idee doet zich in de klassieke benadering van innovatie voor als startpunt voor vernieuwing. Hier voltrekt innovatie zich als een top-down proces via de fasen initiatie, ontwikkeling, implementatie en adoptie. Bij “*bricolage*” is het startpunt voor vernieuwing het doen, de actie, waarna een denkproces plaatsvindt dat in dit onderzoek tot creativiteit wordt gerekend. Dit is een bottom-up proces met daarin de fasen spontane actie, herhaalde actie, herkennen van een nieuw patroon en formalisatie. In deze laatste fase is het denken het beste te

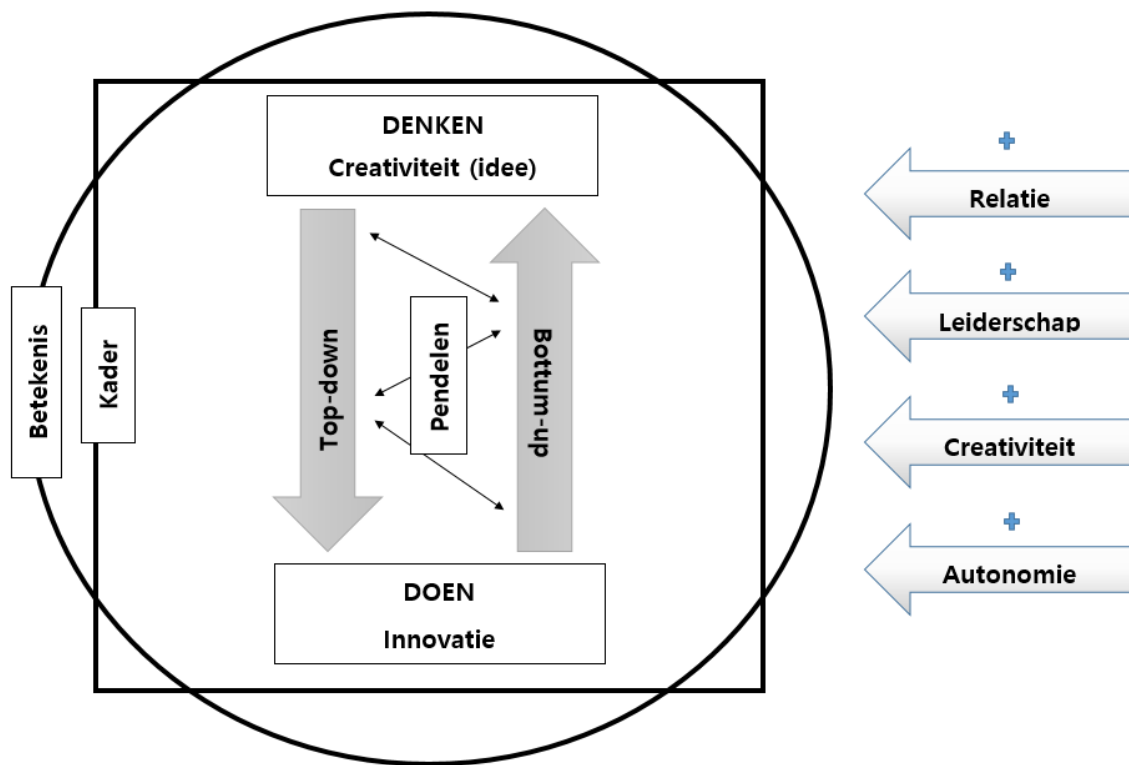
herkennen, maar creativiteit als idee doet zich in elke fase voor. Wanneer een idee binnen een organisatie verspreid wordt kan het elders ook geïmplementeerd worden. Dit suggereert dat het mogelijk is dat een top-down proces en bottom-up proces elkaar opvolgen of beïnvloeden, of omgekeerd. Dit speelt des te meer omdat managers kunnen pendelen tussen verschillende fases en stijlen, om het veranderingsproces te kunnen sturen in de richting van de strategische doelstellingen.

In de context van een publieke organisatie speelt een aantal factoren, die allemaal een relatie hebben met creativiteit en allemaal een bevorderend effect hebben op het innovatieproces. Dit zijn de relatie met de omgeving, leiderschap, creativiteit als kenmerk en autonomie.

Betekenisgeving is als cirkel voorgesteld, waarbij alle elementen van zowel binnen als buiten het kader met elkaar verbonden kunnen worden. Dit speelt bij publieke organisaties een cruciale rol, omdat maatschappelijke doelen en verwachtingen moeten worden afgestemd met interne waarden van de organisatie.

Het proces van innovatie in de publieke sector speelt zich af in een kader van wetgeving, politiek en bevoegdheden. Met name top-down processen zullen vaker buiten het kader ontwikkeld worden en pas in de implementatiefase binnen het eigen kader komen. Dit kader is kleiner naarmate de autonomie kleiner is, bijvoorbeeld door heel strikte regelgeving. Het kader is groter naarmate de creativiteit (als kenmerk) groter is, in de zin van durven experimenteren en “*out of the box*” kunnen denken.

Dit schema is toepasbaar op interorganisationeel (bijvoorbeeld landelijk) niveau, bijvoorbeeld tussen gemeenten. Het is ook toe te passen op organisationeel niveau, dus binnen een organisatie, of op het niveau van een team of projectgroep. Het is ook relevant vanuit het perspectief van een persoon zelf. Deelvraag drie is hiermee beantwoord.



Figuur 1. Conceptueel model. Innovatie in de publieke sector

3. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe het empirische deel van het onderzoek tot stand is gekomen. Hierbij is gekozen voor een vergelijkende casestudy. Operationalisatie geschiedt aan de hand van begrippen die in het theoretisch hoofdstuk aan de orde zijn geweest. Bij de analyse wordt gebruikgemaakt van de CMO-methodiek van Pawson en Tilley (1997). Tot slot van dit hoofdstuk wordt een aantal punten besproken met betrekking tot validiteit en betrouwbaarheid.

3.1 Onderzoeksdesign

De onderzoeksvraag betreft de rol van creativiteit van ambtenaren bij innovatie. Een groot deel van het bestaande wetenschappelijk onderzoek naar creativiteit en innovatie is kwantitatief van aard en gebaseerd op vragenlijsten. Anderson et al. geven aan dat “*in situ approaches*” meer licht kunnen werpen op het proces dat plaatsvindt vanaf het ontstaan van een idee tot aan de daadwerkelijke toepassing (2014, p. 29). Middels kwalitatief onderzoek kan het sociale proces binnen een organisatie bestudeerd worden, waarbij ook de betekenis die mensen hieraan geven

onderzocht kan worden. Door een casestudy-design is het mogelijk om een groot aantal van deze aspecten te onderzoeken en hun onderlinge samenhang te verklaren (Bleijenbergh, 2013). Hiervoor wordt gebruikgemaakt van meerdere methoden van dataverzameling, namelijk documentstudie, interviews en observaties.

Pawson en Tilley ontwikkelden een methodiek van *realistic evaluation* om de werking van beleid te evalueren, waarbij specifiek rekening gehouden wordt met de context waarin de beleidsmaatregel effect heeft. Ze onderscheiden daarbij het mechanisme, de resultaten en de context, waarbij aan betrokkenen gevraagd wordt of ze de onderliggende beleidstheorie herkennen en hoe dat voor hen heeft uitgedaakt in hun eigen, specifieke omstandigheden. Op deze wijze wordt de theorie verder ontwikkeld en verfijnd en kan de evaluatie bijdragen aan een beter begrip van beleidsmaatregelen in (zeer) diverse omstandigheden (Pawson & Tilley, 1997). Door deze methodiek toe te passen in dit onderzoek is het mogelijk om de theorie met betrekking tot innovatie in de publieke sector verder aan te vullen. Net als bij *process-tracing*, waarbij casestudies van belang zijn bij het ontwikkelen van theorie, omdat hierbij aannemelijk gemaakt kan worden dat de causale verbanden die in de theorie beschreven worden daadwerkelijk een rol spelen, binnen een bepaalde context (George & Bennet, 2005, p. 209).

De interviews zijn de belangrijkste methode van dataverzameling in dit onderzoek. Op deze wijze kan heel gericht informatie verzameld worden over de werkwijze, maar ook kan gevraagd worden hoe de respondent deze werkwijze zelf beleeft. Dit is vooral van belang omdat het innovatieproces in dit onderzoek ook als een proces van betekenis geven is gedefinieerd. En juist de betekenis die mensen zelf geven aan de werkwijze en de manier waarop deze tot stand is gekomen kan in een half-gestructureerd interview aan bod komen. Hierbij speelt het gevaar dat respondenten sociaal wenselijke antwoorden geven. Dit wordt zoveel mogelijk ondervangen door ook andere methoden van dataverzameling toe te passen, namelijk documenten en observaties. Maar ook het gebruik van andere databronnen, in dit geval andere medewerkers binnen de eigen gemeente, kan bijdragen aan een meer compleet beeld (Bleijenbergh, 2013). Hiertoe zijn antwoorden van verschillende groepen respondenten met elkaar vergeleken. Hierbij is een indeling gemaakt in “*practitioners*”, die meer inzicht hebben in hoe beleid werkt, en “*subjects*”, die voornamelijk het beleid uitvoeren (Pawson & Tilley, 1997, pp. 160-161).

Het onderzoek heeft in twee fasen plaatsgevonden. In de eerste fasen hebben acht interviews plaatsgehad met leidinggevend in het sociaal domein bij vijf verschillende gemeenten. Deze interviews maakten deel uit van het onderzoeksproject ‘de creatieve ambtenaar’ van de Radboud Universiteit. Het betreft half gestructureerde interviews aan de hand van een door andere onderzoekers opgestelde vragenlijst. In het kader van dit onderzoek, dat toen nog in een beginfase van de literatuurstudie was, is een aantal vragen toegevoegd met betrekking tot de relatie tussen creativiteit en innovaties. De volledige vragenlijst van deze eerste ronde interviews is bijlage 2 terug te vinden.

In de periode dat deze eerste interviews plaatsvonden werd het literatuuronderzoek uitgevoerd, wat heeft geleid tot het conceptueel model en de te operationaliseren begrippen die hiermee verband houden. Dit houdt in dat het een iteratief proces is geweest, waarbij informatie uit de eerste fase verwerkt is in de verdere uitwerking van de theorie, begrippen en operationalisatie.

Op basis van de begrippen uit het theoretisch hoofdstuk, die verderop in dit hoofdstuk geoperationaliseerd worden, is een tweede vragenlijst ontwikkeld, op basis van de uitgangspunten van *realistic evaluation*, zoals aan het begin van deze alinea werd toegelicht. Het betreft half gestructureerde interviews, net als in de eerste ronde. De vragenlijst voor dit tweede interview is als bijlage 3 toegevoegd. Alle interviews zijn opgenomen en woordelijk uitgetypt, waarna codering en analyse heeft plaatsgevonden met behulp van het geautomatiseerde programma ATLAS.ti.

De documentanalyse is vrij beperkt en dient om achtergrondinformatie te verzamelen met betrekking tot de innovatie. Aan de contactpersonen werd gevraagd naar relevante beleidsdocumenten en werkinstructies. Dit heeft informatie verschaft over hoe de innovatie is ingevoerd en hoe het werkproces (mogelijk) is veranderd of aangepast. Ook werd bij elke gemeente een observatie verricht, bij een afstemmingsoverleg in Venray en een workshop in Venlo. Hiervan zijn aantekeningen gemaakt die ook in de analyse zijn meegenomen. Verder is van het afstemmingsoverleg in Venray een agenda met afsprakenlijst van de betreffende en voorgaande vergadering aangereikt. Het doel van deze observaties en documentanalyse is om een indruk te krijgen hoe de door de respondenten aangegeven elementen in de praktijk uitwerken. Door deze triangulatie kan een meer stellige conclusie geformuleerd worden over het proces en de factoren die erop van invloed zijn.

Tabel 2. *Overzicht geraadpleegde documenten*

Venlo
Beleidsregels participatie (Gemeente Venlo, 2010)
Re-integratieverordening Participatiewet gemeente Venlo 2015 (Gemeente Venlo, 2014a)
Verordening tegenprestatie Participatiewet gemeente Venlo 2015 (Gemeente Venlo, 2014b)
Werkinstructie doelmatigheid (Team Wijk, gemeente Venlo, 2015)
Venray
Re-integratieverordening Participatiewet 2015 (Gemeente Venray, 2014a)
Verordening tegenprestatie Participatiewet 2015 (Gemeente Venray, 2014b)
Agenda team Participatie dd. 12-05-2015 (Team Participatie, gemeente Venray, 2015a)
Agenda team Participatie dd. 23-06-2015 (Team Participatie, gemeente Venray, 2015b)

3.2 Selectie onderzoekseenheden

De handelingsvraag die de aanleiding was voor dit onderzoek is gesteld door de gemeenten Venlo en Venray. Het betreft in essentie de vraag hoe de nieuwe taken in het kader van de drie decentralisaties in het sociaal domein verder vormgegeven kunnen worden. Dit vormgeven van nieuwe taken is een innovatie, volgens de definitie die eerder geformuleerd is. Al tijdens de eerste verkennende gesprekken werd duidelijk dat creativiteit van ambtenaren hier een rol speelt.

Het empirische deel van het onderzoek bestaat uit twee fasen. Het eerste deel betreft acht interviews met leidinggevendenden in het kader van het onderzoeksprogramma ‘de creatieve ambtenaar’. Hier is contact gelegd met leidinggevendenden bij gemeenten in het sociaal domein, die dicht bij de werkvloer staan en derhalve zicht hebben op het functioneren en de creativiteit van de medewerkers. Deze groep respondenten is middels convenience sampling tot stand gekomen, waarbij uit Venlo en Venray elk twee respondenten afkomstig waren.

In de gesprekken in de eerste interviewronde werd duidelijk dat de verdere ontwikkeling van de innovatie mede te maken heeft met de bereidheid en het vermogen van medewerkers – ambtenaren – om te veranderen. De leidinggevendenden waarmee gesproken is vonden bijna allemaal dat creativiteit hierbij een belangrijke factor is. Ondertussen vond ook het literatuuronderzoek plaats, waaruit bleek dat creativiteit en innovatie hand in hand gaan. Vandaar dat ervoor gekozen is om in dit onderzoek te kijken naar de rol van creativiteit (als idee en als kenmerk) tijdens het innovatieproces en hierbij te focussen op individuele

medewerkers, hun team en hun leidinggevende. De informatie uit deze eerste interviewronde heeft dus bijgedragen aan de theorievorming voor het verdere onderzoek. Alleen de gesprekken met de teamleider en coördinator van de teams die in het tweede deel van het empirisch onderzoek betrokken worden, zijn gebruikt in de analyse, samen met de data uit de tweede fase.

Tabel 3. *Geïnterviewden eerste fase*

<i>gemeente</i>	<i>naam</i>	<i>functie</i>	<i>datum</i>
Beesel	Dhr. P. Bremmers	hoofd Afdeling Inwoners	8-4-2015
Heumen	Mw. H. Wiersma	afdelingshoofd Publiekszaken	6-5-2015
Maastricht	Dhr. J.W.A. Clerx	teammanager Sociale Zekerheid, Onderwijs en Sport	8-5-2015
	Mw. E. Meijerink	teammanager Welzijn, Zorg en Gezondheid	8-5-2015
Venlo	Mw. S. Nijhof	implementatiemanager	30-4-2015
	Mw. M. van Ulft	teamleider Wijk	13-4-2015
Venray	Mw. I. van Cleef	coördinator Wonen, Werken, Maatschappelijke diensten	19-5-2015
	Mw. M. van den Hoek	projectleider MD	12-5-2015

Het tweede deel van het empirisch onderzoek heeft plaatsgevonden in Venlo en Venray. De drie decentralisaties in het sociaal domein, kanteling, transitie en transformatie zijn veranderingen die grote gevolgen hebben. Voor de hele samenleving, maar ook voor gemeenten als organisaties en voor hun medewerkers. Elke gemeente heeft ruimte om zaken zelf in te vullen, maar er zullen overeenkomsten zijn in de wijze waarop dit gebeurt. Dit betekent dat door vergelijkend onderzoek te doen de resultaten ook voor andere gemeenten relevant kunnen zijn. Vandaar dat in dit onderzoek gezocht is naar een onderwerp binnen het sociaal domein dat binnen de omvang van dit onderzoek te realiseren is, dat voor andere gemeenten relevant is, waar al enige ervaring mee is opgedaan maar wat nog steeds in ontwikkeling is en wat een wezenlijk onderdeel is van de decentralisaties en dus deel van een veel groter innovatieproces.

Om een vergelijkende analyse te kunnen uitvoeren waarbij de rol van creativiteit van ambtenaren centraal staat is ervoor gekozen om in Venlo en Venray twee teams te selecteren die in een aantal aspecten op elkaar lijken. Venlo en Venray hebben beiden te maken met de taak om bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te activeren en zo mogelijk te begeleiden naar werk. De contouren hiervan zijn door landelijke regelgeving geschetst, onder andere in de Participatiewet. Verder zijn in Venlo en Venray op dit gebied dezelfde

verordeningen van kracht (Gemeente Venlo, 2014 a; Gemeente Venlo, 2014; Gemeente Venray, 2014a; Gemeente Venray, 2014b). Met betrekking tot de autonomie lijken hier dus veel overeenkomsten aanwezig te zijn. De invulling geschiedt lokaal, waarbij Venlo en Venray al gezamenlijk een Werkplein hebben ingericht en hebben onderzocht of ze ook de coaching en begeleiding van mensen met grotere afstand tot de arbeidsmarkt gezamenlijk gaan invullen. Hier lijken de gemeenten ook op het gebied van de relatie met de omgeving overeenkomsten te hebben, of in ieder geval uitwisseling van ideeën.

De functie van coach is een aantal jaren geleden gestart en heeft zich in die periode op beide plekken verder ontwikkeld, waarbij er verschillen zijn in de manier waarop het op het moment van het onderzoek wordt ingevuld. Dit duidt erop dat innovatie als resultaat van elkaar verschilt in Venlo en Venray. Deze combinatie van variatie in de afhankelijke variabele en (enige) overeenkomsten in de contextfactoren biedt de mogelijkheid om specifiek op de rol van de onafhankelijke variabelen creativiteit als idee en als kenmerk in te zoomen. Daarmee kan verklaard worden waarom de participatietaken op de huidige wijze zijn ingericht.

De werkzaamheden in het kader van participatie zijn een geschikt onderwerp om te onderzoeken. Het is een innovatie zoals in de definitie verwoord en er is een belangrijke rol weggelegd voor creativiteit van de individuele ambtenaar, aldus de leidinggevendenden.

Via de teamleider en coördinator is contact gelegd met andere voor dit proces relevante personen om interviews mee te houden. De teamleider in Venlo heeft een aantal medewerkers genoemd: De coördinator, een rechtmatigheidscoach, vier doelmatigheidscoaches², één coach die zich uitsluitend met workshops bezighoudt en een beleidsadviseur. Er heeft een observatie plaatsgevonden bij een workshop ‘empowerment’ en er is een aantal documenten aangeleverd. Als laatste heeft er met deze teamleider een tweede interview plaatsgevonden, waarin ook de vragen uit de tweede vragenlijst werden voorgelegd. In Venray heeft de tijdelijke coördinator een beleidsadviseur, een kwaliteitsmedewerker en alle participatiecoaches voorgesteld voor interviews. In verband met ziekte was de zesde coach in de periode dat de interviews plaatsvonden niet beschikbaar, met de vijf anderen heeft wel een gesprek plaatsgevonden. Door de coördinator is tevens een aantal documenten aangeleverd en er heeft een observatie plaatsgevonden van een afstemmingsoverleg tussen de participatiecoaches en een

² In de situatieschets van paragraaf 4.1 op pagina 55 wordt deze functiebenaming verder toegelicht.

beleidsuitvoerend medewerker. In verband met het vertrek van de coördinator en de start van een nieuwe teamleider voor dit team per 1 juli 2015 heeft hier geen tweede interview met de leidinggevende plaatsgevonden.

Tabel 4. *Geïnterviewden en observaties tweede fase*

<i>gemeente</i>	<i>naam</i>	<i>functie</i>	<i>datum</i>
Venlo	Mw. J.J.E. Aerdts	doelmatigheidscoach	15-6-2015
	Mw. G.M.M. Janssen	doelmatigheidscoach	19-6-2015
	Dhr. T.I.M. Liebrand	doelmatigheidscoach	11-6-2015
	Dhr. P.G.M. Peters	rechtmatigheidscoach	30-6-2015
	Mw. N.A.C. Thomeer	beleidsadviseur	22-6-2015
	Mw. M. van Ulft	teamleider Wijk	30-7-2015
	Mw. P.W.H. Verhaegh	doelmatigheidscoach	6-7-2015
	Mw. M.G.E. Willemsen	coördinator	15-6-2015
	Mw. H.P.M. Zeetsen	doelmatigheidscoach	23-6-2015
	observatie	workshop	10-6-2015
Venray	M. van den Beuken	beleidsadviseur	26-6-2015
	J. van Bon	participatiecoach	16-7-2015
	N. Faber	participatiecoach	16-6-2015
	E. Janssen	participatiecoach	29-6-2015
	R. Nabben	participatiecoach	29-6-2015
	L. Swinkels	kwaliteitsmedewerker	17-6-2015
	M. de Thouars	participatiecoach	29-6-2015
	observatie	afstemmingsoverleg	23-6-2015

3.3 Ontwerp van het interview

Bij het ontwerpen het interview in de tweede fase is de methode van *realistic evaluation* gehanteerd, met de elementen context, mechanisme en outcome (CMO). (Pawson & Tilley, 1997). De gesprekken dragen er op deze manier toe bij om de theorie die in het conceptueel model is weergegeven te testen en verfijnen (vgl. Pawson & Tilley, 1997).

De opbouw van het interview is als volgt. Als eerste vindt een introductie plaats waarin onderzoeker zich voorstelt en vraagt naar de functie van de respondent. Vervolgens wordt de theorie zoals ontwikkeld door de onderzoeker toegelicht, namelijk dat het innovatieproces een mechanisme (M) is dat top-down, bottom-up of pendelend kan verlopen en dat dit beïnvloed wordt door de context. Aan de hand van de interviewvragen wordt dan besproken in hoeverre respondenten zich erin herkennen, waarbij naar voorbeelden en verheldering gevraagd wordt

(Pawson & Tilley, 1997, p. 168). De interviewvragen gaan vervolgens in op het innovatieproces en de rol van creativiteit (als idee) daarin, dit dient om de kijk van de respondenten op het mechanisme te verhelderen. Vervolgens worden de vier contextfactoren (C) besproken, waaronder creativiteit als kenmerk. Daarna wordt gevraagd naar de aard van de innovatie om de nieuwe werkwijze te kunnen typeren, dit is de outcome (O) in termen van het CMO-model. Aan het eind van het interview wordt dan nogmaals de theorie besproken, waarbij op basis van de informatie die de respondent heeft gegeven de werking van het mechanisme verfijnd wordt.

Bij de analyse is rekening gehouden met antwoorden van “*subjects*”, dit zijn in dit onderzoek de medewerkers die de nieuwe werkwijzen dienen uit te voeren en direct contact met klanten hebben, de “*practitioners*”, dit zijn hier de leidinggevenden en beleidsmedewerkers (Pawson & Tilley, 1997). Deze laatste groep heeft naar verwachting meer inzicht op contextfactoren, het verloop en de resultaten van het innovatieproces.

In de hierna volgende operationalisatie worden de interviewvragen die horen bij het betreffende onderdeel weergegeven. In bijlage 3 is het volledige interview opgenomen, dus inclusief de introductie en afsluitende vragen met verduidelijking voor de respondent.

3.4 Operationalisatie

Omdat de methode van *realistic evaluation* gehanteerd wordt, is het theoretisch model vertaald naar het CMO-model (Pawson & Tilley, 1997). Hierin is C de context, dat zijn in het model van dit onderzoek de belemmerende en bevorderende factoren: Relatie met de omgeving, leiderschap, creativiteit als kenmerk en autonomie. M is het mechanisme. Dat is in dit onderzoek het innovatieproces, waarin creativiteit als idee een rol speelt. Dit kan top-down of bottom-up, of pendelend verlopen. O is output, hier wordt in dit onderzoek mee bedoeld het resultaat van het innovatieproces, oftewel de nieuwe werkwijze.

Niet alle dimensies en factoren die in het theoretisch hoofdstuk zijn beschreven, zijn relevant voor het empirische deel van het onderzoek. Immers, in deze fase is hoofdzakelijk gekeken naar het niveau van het individu en het team, waar de uitvoering en doorontwikkeling van de participatiebegeleiding plaats heeft gevonden. Vandaar dat een aantal in de theorie genoemde factoren niet is meegenomen in het empirische deel. Dit betreft aspecten die voornamelijk tussen organisaties een rol spelen, te weten de *entrepreneur* en *boundary spanner* en de creativiteit als kenmerk van de totale organisatie. Verder is op basis van data die verkregen

zijn uit de eerste ronde interviews met leidinggevendenden duidelijk geworden dat innovatie in het onderzochte domein geen betrekking heeft op technologie, governance of institutionele relaties. Vandaar dat ook deze aspecten niet verder zijn meegenomen in dit onderzoek. Verder bleek dat op het niveau van de teams de landelijke dus interorganisationale aspecten met betrekking tot autonomie toch relevant zijn, vandaar dat ze toch bij dit onderzoek worden betrokken.

De begrippen, dimensies en factoren die zijn overgebleven dienen als basis voor de interviews die in de tweede ronde gehouden worden. Verder worden ze gebruikt om gegevens die uit documenten en observaties komen te coderen en te duiden. In de hierna volgende tabellen worden de begrippen geoperationaliseerd in de volgorde waarin ze in het interview aan de orde komen: Mechanisme, contextfactoren en outcome. De volgende begrippen zijn geoperationaliseerd: De contextfactoren relatie, leiderschap, creativiteit als kenmerk en autonomie, het innovatieproces, creativiteit als idee, innovatie als resultaat. Elk begrip kent een aantal dimensies, die weer elk een aantal factoren hebben (Bleijenbergh, 2013, p. 43). Soms krijgen deze factoren een verbijzondering. Per factor wordt een aantal indicatoren genoemd waaraan herkend kan worden of de betreffende factor en dus dimensie aangetroffen wordt, deze staan in de kolom 'operationalisatie' weergegeven. Door te analyseren of een aantal van deze indicatoren voorkomen in de onderzoeksdata, kan de aanwezigheid van een bepaalde factor worden vastgesteld. Zo kan op basis van de gegevens geconcludeerd worden hoe het begrip zich manifesteert.

Ook als slechts enkele indicatoren voorkomen in het materiaal kan dat erop wijzen dat het begrip aanwezig is. Omdat de meeste informatie van interviews afkomstig is, speelt de perceptie die de respondenten hebben een rol. Dat betekent dat respondenten een factor noemen omdat zij daar veel belang aan hechten. Het begrip kan ook aanwezig zijn wanneer niet alle respondenten alle indicatoren noemen, bijvoorbeeld als ze het begrip vanzelfsprekend vinden. Door de triangulatie kan de aanwezigheid toch gereconstrueerd worden.

3.3.1 Mechanisme: Innovatieproces en creativiteit als idee

De CMO-methode van *realistic evaluation* hanteert de term mechanisme voor elementen die een causaal verband met elkaar hebben, waarbij het één leidt tot het ander. In dit onderzoek betreft dat het innovatieproces. In dit innovatieproces speelt creativiteit als idee een rol.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen innovatie als een leerproces, dat top-down, bottom-up of pendelend kan verlopen, en een proces van betekenis geven. Er is sprake van een top-down innovatieproces wanneer blijkt dat men aangeeft dat een idee gelanceerd en verder ontwikkeld wordt, bijvoorbeeld middels een pilot, wanneer het verder uitgewerkt wordt, bijvoorbeeld door personeel op te leiden en het als werkwijze in te voeren, en als wordt vastgesteld dat men werkt volgens de methode zoals die via dit traject ontwikkeld is. Wanneer een nieuwe werkwijze ontstaat door het ‘gewoon te doen’, waarbij men het herhaalt omdat het blijkt te werken en men zich realiseert dat er een patroon ontstaat door het ook op andere plekken toe te passen kan geconcludeerd worden dat anderen deze werkwijze over (moeten) nemen. In dit geval verloopt de innovatie als een bottom-up proces. Wanneer blijkt dat er heen- en weer geschakeld wordt, of er verschillende leiderschapsstijlen gehanteerd worden en mensen ruimte krijgen om zelf invulling te geven is sprake van pendelen.

Innovatie als proces van betekenis geven kent ook een aantal factoren, die ook gezamenlijk kunnen voorkomen. Als respondenten aangeven dat bezuinigingen of efficiency een rol spelen bij het overnemen van een nieuwe werkwijze is er sprake van een functionele betekenis. Als vooral het maatschappelijk belang en het belang van de klanten centraal staat kan de politieke betekenis herkend worden. Tot slot is er sprake van de institutionele betekenis als men de werkwijze overneemt vanwege regelgeving of omdat het moet. In tabel 5 staat een overzicht van begrippen, factoren en de indicatoren die betrekking hebben op het begrip innovatie als proces.

Tabel 5. Operationalisatie van het begrip innovatie als proces

<i>dimensie</i>	<i>factor</i>	<i>verbijzondering</i>	<i>indicatoren</i>
top-down	initiatie		idee of uitvinding wordt gedaan of geïntroduceerd
	ontwikkeling		idee wordt verder uitgewerkt, bijvoorbeeld door beleidsafdeling, pilot
	implementatie		idee wordt uitgerold, ingevoerd, teams worden opgeleid, getraind
	adoptie		men werkt volgens nieuwe methode
bottom-up	spontane actie		'gewoon doen'
	herhaalde actie		het werkt, dus doe ik het ook/nog een keer
	herkennen nieuw patroon		kijk, dat is handig, zou dat hier/daar ook werken
	formalisatie		dat gaan we voortaan allemaal zo doen

pendelen	schakelen		heen en weer schakelen, ruimte geven, leiderschapsstijl wisselen
betekenis geven	functionele betekenis	werkt het	kosten/baten afweging, wat voor voordeel levert het op, efficiency, bezuiniging
	politieke betekenis	past het	maatschappelijk belang, belang burgers
	institutionele betekenis	moet het	sociale druk, omgeving legt het op, isomorfie, regels en wetgeving

De bijbehorende interviewvragen luiden als volgt:

Interviewvragen:

- Hoe is de nieuwe wijze tot stand gekomen?
- Lijkt het op een top-down proces? (Dus de stappen initiatie, ontwikkeling, implementatie, adoptie?)
- Of herkent u meer het bottom-up proces? (Dus spontane actie, herhaalde actie, herkennen, formalisatie?)
- Wat is de reden dat u op deze manier bent gaan werken?
- Hoe is met u en uw collega's afgestemd waarom de nieuwe manier van werken nodig is?

Binnen dit mechanisme wordt vooral gekeken naar de rol van creativiteit (als idee). Als uit de onderzoeksdata blijkt dat men het zelf bedacht heeft en het een geheel nieuw en origineel idee is dan duidt dat erop dat het een oorspronkelijk idee is. Als het geïntroduceerd is, dan blijkt het nieuw in de eigen organisatie. Het idee kan gericht zijn op een concept, wanneer er een nieuw paradigma of wereldbeeld achter zit, waarbij op een andere manier waarden met elkaar verbonden worden, het gaat dan om 'de idee'. Wanneer het idee zich richt op formele afspraken die gevolgen hebben voor de organisatie of het management wijst dat op een idee dat gericht is op procedures. Een idee over werkprocessen kan herkend worden aan onderlinge afspraken om het werk te organiseren en in te richten. Tot slot zijn er ideeën over nieuwe diensten of producten. Dit blijkt uit concrete voorstellen, over werkwijzen die direct gevolgen hebben voor klanten. Een idee kan door een team of een individu worden geïntroduceerd. Tot slot wordt gekeken of het handelen vooraf gaat aan het denken of andersom. In tabel 6 worden al deze elementen overzichtelijk weergegeven.

Tabel 6. Operationalisatie van het begrip creativiteit als idee

dimensie	factor	indicatoren
nieuw	nieuw en oorspronkelijk	out of the box denken, nieuw idee, origineel
	nieuw in eigen organisatie	geïntroduceerd van elders
gericht op verbetering	van concept	zit er een nieuw concept of paradigma achter, waarom gaan we het anders doen, verbinding waarden, 'de idee'
	van procedures	hoe kunnen we dat formeel anders afspreken/regelen/organiseren
	van werkprocessen	hoe kunnen we dat anders doen, het werk inrichten, onderlinge afspraken
	van producten	wat kunnen we anders maken/doen, gericht op klanten
geïntroduceerd door	individu	persoon is aan te wijzen
	team	team of groep is aan te wijzen
vooraf of achteraf	voorafgaand aan nieuw gedrag	eerst denken dan doen
	na de nieuwe handeling	eerst doen dan erover nadenken

De interviewvragen met betrekking tot creativiteit (als idee) zijn:

Interviewvragen:

- Was het een geheel nieuw idee of is het overgenomen van een andere organisatie, team of persoon?
- Waar richt het nieuwe idee zich op? Ter verbetering van procedures, werkprocessen, producten of afstemmen van waarden?
- Door wie is het idee aangedragen, of waar is het ontwikkeld?
- Is er eerst nagedacht en dan een nieuwe manier van werken ontwikkeld, of heeft het nadenken plaatsgevonden nadat het nieuwe gedrag ontstaan is?

3.3.2 Contextfactoren

De contextfactoren die in dit onderzoek betrokken worden zijn de relatie met de omgeving, leiderschap, creativiteit als kenmerk en autonomie. Deze worden één voor één geoperationaliseerd en er worden interviewvragen weergegeven die hierop betrekking hebben.

De relatie met de omgeving wordt gekenmerkt door uitwisseling van ideeën als er gesproken wordt over bijvoorbeeld conferenties, overleg of persoonlijke contacten. Als er sprake is van uitwisseling van personen dan is dat in de vorm van vacatures of mobiliteit, projectteams of een stuurgroep. Als er geld, materiaal, informatie, faciliteiten als gebouwen of mogelijkheden voor plaatsingen worden uitgewisseld dan betreft dat hulpbronnen. Het klimaat wordt gekenmerkt door vertrouwen als er weinig controle is. Als fouten getolereerd worden en er geëxperimenteerd kan worden is er sprake van een veilige omgeving, hetgeen bijdraagt aan een gunstig klimaat. Wanneer men aangeeft de ander nodig te hebben is er onderlinge afhankelijkheid. Dit is ook een kenmerk van het klimaat. Tot slot is de frequentie van de contacten van belang. Als men te hecht is of teveel contact heeft, is er geen sprake van *weak ties* en dit is voor het klimaat een ongunstige factor. De laatste dimensie die bij het begrip relatie met de omgeving hoort is het contact met burgers, bijvoorbeeld omdat ze met activiteiten of in overleggen meedoen of in- en uitlopen op locaties waar ook de coaches werken, zoals de huizen van de wijk. Dit is een essentieel onderdeel van sociale innovatie. Als deze aspecten aanwezig zijn dat is de contextfactor autonomie bevorderend voor innovatie. Ze staan in tabel 7 opgesomd.

Tabel 7. Operationalisatie van het begrip relatie met de omgeving

<i>dimensie</i>	<i>factor</i>	<i>indicatoren</i>
uitwisseling	ideeën	conferenties, heisessie, presentaties, cursus, overleg, persoonlijk contact
	personen	mobilitetsbureau, gemengde projectteams, stuurgroep
	hulpbronnen	budget, materiaal, gebouwen, plaatsingen, informatie
klimaat	vertrouwen	weinig controle
	veilige omgeving	fouten maken mag, kun je van leren, trial and error
	onderling afhankelijk	je kunt het niet alleen, hebt de ander nodig
	weak ties	af en toe contact, niet te vaak of te hecht
burgers		doen mee met activiteiten, overleg, lopen in en uit

De bijbehorende interviewvragen luiden als volgt:

Interviewvragen:

- Wat voor soort uitwisseling vindt er plaats met u en uw omgeving, bijvoorbeeld binnen het team, of tussen teams? (Van ideeën, personen, hulpbronnen?)
- Als er contact met de omgeving is, hoe verloopt dat dan? (Hoe is de sfeer, hoe afhankelijk ben je van elkaar, hoe vaak?)
- Hoe verloopt het contact met burgers, klanten?

Leiderschap als contextfactor heeft het karakter van transactioneel leiderschap als de leidinggevende erop gericht is om prestaties te meten waarna straf of beloning kan plaatsvinden, als er veel op fouten wordt gelet. Anderen krijgen dan de schuld, de leidinggevende neemt hier geen verantwoordelijkheid in. Hij of zij houdt alle mogelijkheden open, maakt geen keuzes. Het kan ook zijn dat er sprake is van een leidinggevende die enthousiasmeert en gezamenlijke doelen benoemt zodat de visie bekend is. Die niet te snel oordeelt en niet teveel controleert. Die juist ruimte geeft, aanmoedigt en creativiteit stimuleert. Deze leidinggevende legt de lat wel hoog, maar geeft ook aandacht, weet veel over de medewerkers, coacht en steunt hen. In dit geval is er sprake van transformationeel leiderschap. Tot slot kan de stijl van leidinggeven getypeerd worden als innovatief, als er kenmerken zijn van medewerkers die betrokken worden bij besluitvorming over hoe ze hun werkzaamheden moeten invullen, die een globale taakomschrijving hebben, en dus veel handelingsvrijheid en waar het niet erg is als er fouten gemaakt worden, als dingen uitgetprobeerd mogen worden. Transactioneel leiderschap bevordert innovatie die top-down verloopt, transformationeel leiderschap bevordert een pendelend innovatieproces en innovatief leiderschap is gunstig bij een bottom-up innovatie. De aspecten met betrekking tot het leiderschap staan in tabel 8 weergegeven.

Tabel 8. Operationalisatie van het begrip leiderschap

dimensie	factor	indicatoren
transactioneel leiderschap	straffen/belonen	bonus, prestaties meten
	let op fouten	komt in actie als er iets fout gaat
	neemt geen verantwoordelijkheid	zoekt iets/iemand anders om schuld te geven als het fout gaat
	neemt geen besluiten	maakt geen keuzes, houdt opties open

transformationeel leiderschap	visie	enthousiasmeert, benoemt gezamenlijk doel,
	respect	oordeelt niet (te snel)
	vertrouwen	laat los, controleert niet
	moedigt creativiteit aan	geeft ruimte, prijst initiatief
	heeft hoge verwachtingen	legt lat hoog
	geeft aandacht	neemt tijd, persoonlijke aandacht, weet details over medewerkers
	coacht	steunt, geeft advies, moedigt aan, nodigt uit tot nadenken
innovatief leiderschap	medewerkers worden betrokken	doen mee met besluitvorming
	medewerkers hebben handelingsvrijheid	hoeven niet alles te verantwoorden, globale taakomschrijving
	ruimte om te experimenteren	fouten maken mag, proberen en variëren wordt aangemoedigd

De bijbehorende interviewvragen luiden als volgt:

Interviewvragen:

- Wat is de rol van de leidinggevende/wat is uw rol als leidinggevende met betrekking tot de nieuwe werkwijze?
- Hoe verloopt het contact met uw leidinggevende/als leidinggevende met uw team?
- Op welke manier probeert u(w) (als) leidinggevende de teamleden aan te sporen?

De derde contextfactor is creativiteit als kenmerk, dit betreft in dit onderzoek de creativiteit van ambtenaren die betrokken zijn bij de uitvoering van de participatietaak. Hierin worden drie dimensies onderscheiden, het teamklimaat, creativiteit van individuen en heterogeniteit van het team. Een teamklimaat dat gunstig is voor innovatie heeft een aantal kenmerken. Als de visie past bij de teamleden, door iedereen gesteund wordt, waarbij allen zich aangesproken voelen en ook precies weten wat er van hen verwacht wordt is de visie een gunstig element. Als vervolgens iedereen z'n zegje mag doen, er open en frequente communicatie is, er geen sfeer is waar men veel kritiek levert of elkaar afrekent, dan is er veiligheid van deelname. Als men gericht is op resultaat, daar trots op is, waarbij men elkaar helpt te verbeteren, laat zien wie wat bijdraagt en hoe dat verbeterd kan worden is de taakoriëntatie binnen het team een bevorderende factor. Tenslotte is er binnen het team steun voor innovatie als men geen tijdsdruk kent, soepel samenwerkt, elkaar helpt en hulpbronnen deelt. De individuele creativiteit betreft de kenmerken

van personen binnen het team. Als iemand vaak een goed idee heeft, alles bespreekbaar is, ook het lef en zelfvertrouwen heeft om met ideeën te komen die afwijkend en ‘out of the box’ zijn, als iemand volhoudt en doorzet als het niet direct lukt dan wordt een persoon creatief genoemd. Tot slot wordt gekeken naar de samenstelling van een team. Wanneer er verschillen zijn in vaardigheden en competenties, aantal jaren ervaring en opleiding dan is het team heterogeen van samenstelling en creatiever.

Een team is creatief alle drie de dimensies aanwezig zijn: Het teamklimaat gunstig is voor innovatie, er creatieve individuen deelnemen en de samenstelling heterogeen is. Dit is een bevorderende factor voor innovatie. Als alleen het teamklimaat gunstig is en het team heterogeen, maar creatieve individuen ontbreken, is dat weliswaar gunstig voor innovatie, maar speelt creativiteit hierin geen rol. Het team wordt dan niet gekwalificeerd als creatief. Als er creatieve individuen zijn en heterogeniteit, maar geen gunstig teamklimaat is dit niet bevorderend voor innovatie. In tabel 9 staat een overzicht van aspecten met betrekking tot creativiteit als kenmerk.

Tabel 9. Operationalisatie van het begrip creativiteit als kenmerk

dimensie	factor	verbijzondering	indicatoren
teamklimaat	visie	begrijpelijk	past bij teamleden
		gedragen	iedereen steunt de visie, draagt het uit
		gedeeld	iedereen voelt zich aangesproken
		bereikbaar	reëel doelen, concreet, SMART
	veiligheid van deelname	deelname	
		<i>in besluitvorming</i>	iedereen mag z'n zegje doen
		<i>informatie delen</i>	open communicatie, geen geheimen
		<i>frequent</i>	vaak (genoeg)
		veiligheid	geen kritiek geven, geen afrekencultuur
	taakoriëntatie	commitment aan prestaties	graag resultaat willen halen, trots erop zijn
		elkaar aansporen tot verbetering	
		<i>feedback</i>	elkaars gedrag helpen verbeteren
		<i>interviews</i>	elkaars werkinhoud helpen verbeteren
		<i>beoordelingen</i>	laten zien wat ieders bijdrage is
		<i>monitoring</i>	in de gaten houden hoe het ervoor staat

	steun voor innovatie	tijd	niet teveel tijdsdruk
		samenwerking	soepele samenwerking
		praktische steun	elkaar helpen
		hulpbronnen	delen van tijd, kennis, anders
creatieve individuen	verschillende oplossingen		die heeft altijd wel een goed idee
	open mind		niets is te gek, alles is bespreekbaar, out of the box
	zelfvertrouwen		durft met ideeën te komen, ook al lijken ze gek
	doorzettingsvermogen		houdt vol, ook al lukt het niet de eerste keer
heterogeniteit	vaardigheden		verschillen in training, competenties
	ervaring		verschillen in lengte dienstverband
	kennis		verschillende opleidingen

De bijbehorende interviewvragen luiden als volgt:

Interviewvragen:

- Hoe is de sfeer binnen het team ten aanzien van de doelen? (Worden doelen gedeeld en is men eraan gecommitteerd?)
- Hoe is de sfeer binnen het team ten aanzien van resultaten? (Voelt men zich veilig en gesteund?)
- Zijn er collega's die u creatief vindt en waarom?
- Hoe is de verdeling tussen creatieve en minder creatieve teamleden?
- In hoeverre vindt u zichzelf creatief?

De laatste contextfactor is autonomie. Op het niveau van de organisatie bestaat dit uit drie factoren. Wanneer wet- en regelgeving veel ruimte laat is de autonomie groter. Als er voldoende financiële ruimte is, voldoende personeel en een niet te grote taak of caseload dan is het budget gunstig. Als er kleine kans is op schade voor de organisatie, cliënten of bijvoorbeeld politieke averij dan zijn de risico's klein. Als de autonomie op organisatieniveau groot is, dan is dat bevorderlijk voor innovatie. De autonomie voor de medewerkers op teamniveau is afhankelijk van de stijl van leidinggeven, zoals bij die contextfactor is uitgewerkt. Bij transactioneel leiderschap is er weinig autonomie en veel sturing en controle van bovenaf, dit is gunstig voor

innovatie die top-down verloopt. Bij innovatief leiderschap is er veel handelingsvrijheid, wat gunstig is voor innovatie die bottom-up verloopt. In tabel 10 staat dit nogmaals opgesomd.

Tabel 10. Operationalisatie van het begrip autonomie

<i>dimensie</i>	<i>factor</i>	<i>indicatoren</i>
autonomie van de organisatie	wet/regelgeving	wet/regelgeving geeft ruimte voor invulling
	budget	voldoende middelen, geen bezuinigingen
	risico's	weinig kans op schade, overlijden, politieke averij
autonomie teamleden, bij top-down	transactioneel leiderschap	als bij factor leidinggeven
autonomie teamleden, bij bottom-up	innovatief leiderschap	als bij factor leidinggeven

De bijbehorende interviewvragen luiden als volgt:

Interviewvragen:

- Welke beperkingen zijn er vanuit de organisatie om uw taak uit te voeren?
- Hoeveel ruimte is er om de taak zelf in te vullen en te experimenteren?

3.3.3 Outcome: Innovatie als resultaat

In de laatste fase wordt de outcome besproken, dit is het resultaat van het mechanisme onder invloed van de contextfactoren. Dat is in dit onderzoek het begrip innovatie als resultaat, oftewel de nieuwe werkwijze. Als respondenten aangeven dat het een kleine wijziging of aanpassing is dan is de verandering klein. Is er sprake van een paradigmashift, een heel nieuwe mindset, een andere manier van denken dan is de verandering groot en dus transformationeel. De verandering kan in kleine stapjes of aanpassingen gaan, één zo'n stapje is dan een incrementele verandering. Als er sprake is van een grote verandering ineens, dan is het resultaat revolutionair. Bij innovaties in het sociaal domein is er sprake van coproductie als burgers betrokken zijn en er interactie plaatsvindt. Tot slot zijn er, net als bij creativiteit als idee, vier niveaus onderscheiden waar de verandering zich kan hebben voorgedaan. Ten eerste kan het een verandering zijn van het paradigma, 'de idee', dit wordt gekarakteriseerd als verandering van een concept. Als er sprake is van een formele organisatiewijziging, bijvoorbeeld een

backoffice of andere veranderingen die aangeduid worden met kanteling, dan wijst dat op een verandering van organisatie en management. Wanneer onderling werkafspraken gemaakt worden of de onderlinge taakverdeling wijzigt is er sprake van verandering van werkproces. Tot slot kan er sprake zijn van een nieuwe dienst of product, dit kan herkend worden als een andere manier om zich op klanten te richten. In het sociaal domein is dat voornamelijk in de vorm van een nieuw soort dienstverlening. Al deze elementen zijn in tabel 11 weergegeven.

Tabel 11. Operationalisatie van het begrip innovatie als resultaat

dimensie	factor	indicatoren
mate van verandering	kleine verandering	kleine wijziging, aanpassing
	transformationeel	paradigmashift, andere mindset
resultaat van verandering	incrementeel	kleine stapjes
	revolutionair	grote verandering ineens
coproductie	met burgers	met burgers samen, interactie
nieuw	concept	‘de idee’, paradigma
	organisatie/management	backoffice, organisatiewijziging, kanteling
	werkproces	werkafspraken, taakverdeling
	product/dienst	product/dienst gericht op klanten

De bijbehorende interviewvragen luiden als volgt:

Interviewvragen:

- Wat is precies het nieuwe aan de verandering?
- Wat is de omvang van de verandering?
- Ging de verandering stapsgewijs of meer ineens?
- Op welke manier waren burgers betrokken?

3.4 Validiteit en betrouwbaarheid

Voor aanvang van het empirisch onderzoek werd duidelijk dat er met betrekking tot de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek een aantal aandachtspunten was. Tijdens de operationalisatie, het empirisch onderzoek en de analyse is getracht deze risico's zoveel

mogelijk te beteugelen, teneinde een zo groot mogelijke validiteit en betrouwbaarheid te realiseren.

Met betrekking tot de interne validiteit zijn twee aspecten van belang. Ten eerste heeft het onderzoek een beperkte reikwijdte. Er is slechts op één moment onderzoek gedaan waarbij ook naar gebeurtenissen in het verleden gevraagd werd. Mensen herinneren zich dingen vaak niet zoals het precies gebeurd is, of geven een sociaal wenselijk antwoord (Bleijenbergh, 2013). Dit is deels ondervangen door triangulatie toe te passen: Zowel het gebruik van meerdere bronnen (personen) als methoden (aanvullen met documentonderzoek en observatie). Ten tweede leek het erop dat tijdens de eerste interviews in het kader van het onderzoeksproject ‘de creatieve ambtenaar’ juist die leidinggevenden aan het onderzoek mee wilden werken die creativiteit op de werkplek belangrijk vinden. Dat zegt mogelijk iets over het beeld dat ze van hun medewerkers hebben en omdat de respondenten via de sneeuwbal methode werden geselecteerd mogelijk ook iets over de respondenten die gevraagd worden. Het is op geen enkele manier aannemelijk te maken dat de leidinggevenden neutraal staan jegens creativiteit. Dit kon binnen het lopende onderzoek niet opgelost worden, maar dient als kanttekening bij de uiteindelijke conclusie.

De externe validiteit betreft de vraag of de resultaten generaliseerbaar zijn buiten de onderzochte afdeling, domein of gemeenten. Er is geprobeerd dit op te vangen door de methode van *realistic evaluation* toe te passen (Pawson & Tilley, 1997). Hierbij wordt zo scherp mogelijk omschreven welke contextfactoren een rol spelen en het mechanisme beïnvloeden. Omdat uit de literatuur al duidelijk is dat er heel veel mechanismen (kunnen) spelen en nog meer factoren op diverse niveaus is het een uitdaging gebleken om die tijdens de analyse van elkaar te onderscheiden. Pawson & Tilley geven ook een aantal aanwijzingen over hoe interviews moeten verlopen om de nodige data op te kunnen leveren (1997). Dit houdt in dat respondenten meegenomen moeten worden in de werking van het mechanisme zodat de interviewer tijdens het gesprek dit mechanisme kan helpen verfijnen. Dit is leidraad geweest tijdens het opstellen en het afnemen van de interviews. Verder biedt deze methode waarbij mechanisme en context van elkaar worden onderscheiden de mogelijkheid om twee cases te selecteren die op een aantal aspecten overeenkomsten vertonen. Dit levert informatie op over de werking van de factoren die verschillend zijn in de twee onderzochte situaties. Het is aannemelijk dat deze factoren ook in andere gevallen een rol spelen.

Bij het onderzoeksontwerp is veel aandacht besteed aan betrouwbaarheid. Alle stappen en keuzes tijdens het literatuuronderzoek zijn beschreven en onderbouwd. De theoretische en empirische delen van het onderzoek zijn niet strikt gescheiden. Tijdens het literatuuronderzoek vonden de interviews van de eerste fase plaats. De bevindingen hieruit hebben ertoe geleid dat het literatuuronderzoek werd beïnvloed door (voorlopige) bevindingen uit de empirische gegevens. Dit betekent dat het onderzoek niet zuiver deductief tot stand is gekomen. Om de betrouwbaarheid van de conclusies op basis van het empirische deel te vergroten is ervoor gekozen om, met uitzondering van de interviews van de teamleider en de coördinator, de onderzoeksgegevens uit de eerste fase niet te gebruiken.

4. Analyse

Op basis van de data die tijdens de interviews, documentanalyse en observaties verzameld zijn, worden de elementen uit het conceptueel model in dit analytisch hoofdstuk beschreven en in hun onderlinge samenhang geduid. Volgens de methodiek van *realistic evaluation* wordt onderscheid gemaakt tussen context, mechanisme en uitkomst. Informatie uit interviews met *practitioners* en *subjects* wordt met elkaar vergeleken en aangevuld met informatie uit observaties en documenten, voor zover beschikbaar en relevant.

Als eerste wordt de innovatie beschreven, dat betreft in dit onderzoek de nieuwe werkwijze van de ambtenaren in Venlo en Venray, oftewel het resultaat van het innovatieproces. De theoretische definitie van innovatie als resultaat is het kader dat met de empirische gegevens over de uitkomst wordt ingevuld. Dit is de outcome in termen van *realistic evaluation*. Daarna wordt een vergelijking gemaakt tussen deze uitkomst in Venlo en Venray. Dit geeft antwoord op deelvraag vier: Welke innovaties zijn in het sociaal domein te onderscheiden?

Vervolgens worden de contextfactoren beschreven, in het conceptueel model worden er vier onderscheiden, namelijk de relatie met de omgeving, leiderschap, creativiteit als kenmerk en autonomie. De eerder geformuleerde begrippen dienen als raamwerk zodat kan worden aangegeven of de factor in het geval van Venlo en Venray een bevorderende of belemmerende werking heeft op het innovatieproces. Ook hier wordt vergeleken wat verschillen en overeenkomsten zijn tussen Venlo en Venray.

Het mechanisme vormt de kern van het conceptueel model en behelst in essentie de twee mogelijke bewegingen: Top-down en bottom-up. Hierbij is de betekenisgeving van belang. In dit mechanisme speelt creativiteit als idee een rol. Er wordt beschreven hoe deze elementen zich in Venlo en Venray hebben voorgedaan. Creativiteit is zowel een kenmerk als een idee. Als kenmerk is het één van de contextfactoren, als idee is het een onderdeel van het innovatieproces. Beide begrippen samen vormen het antwoord op deelvraag vijf: Hoe heeft creativiteit van ambtenaren zich gemanifesteerd in het sociaal domein?

Aan de hand van de bevindingen in het beschrijvende deel van de analyse wordt gereconstrueerd wat de invloed van creativiteit als idee en creativiteit als kenmerk is geweest op de nieuwe werkwijze. Dit geeft antwoord op deelvraag zes: Wat was de rol van creativiteit van ambtenaren bij innovaties in het sociaal domein en welke factoren waren daarop van invloed?

4.1 Situatieschets

De gemeenten Venlo en Venray werken samen op het gebied van werk en inkomen. Er is een gezamenlijke backoffice, waar uitkeringsadministratie plaatsvindt voor klanten uit Venlo en Venray met een uitkering en toeslagen die hiermee verband houden. Er is een team Werk, dat uitkeringsgerechtigden in zowel Venlo als Venray coacht en toe leidt naar betaald werk. Bij de start van de samenwerking is een aantal medewerkers van Venray in dienst getreden bij de gemeente Venlo om deze taken in te vullen en zijn bijbehorende budgetten overgedragen. Venlo en Venray hebben elk een eigen team met coaches die zich bezighouden met klanten die een heel grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben en niet binnen één jaar toe te leiden zijn naar betaald werk. Doel is om deze mensen te activeren en begeleiden naar een zinvolle dagbesteding of een bijdrage aan de maatschappij, bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk of mantelzorg. In beide gemeenten wordt dit ‘participatie’ genoemd, derhalve zal deze term in dit onderzoek ook als zodanig worden gebruikt.

De taken met betrekking tot de participatieklanten zijn onder te verdelen in twee aspecten, rechtmatigheid en doelmatigheid. Rechtmatigheid heeft betrekking op het op een juiste manier verstrekken van de uitkering, alsmede regelingen en toeslagen die hiermee verband houden. Hiervoor is een goede kennis van de Participatiewet en de betreffende lokale verordeningen noodzakelijk. Er moet onderzoek plaatsvinden naar de financiële situatie van

een klant, de gezinssituatie en andere aspecten die gevolgen hebben voor de hoogte van een uitkering, toeslag of eventuele boete. In deze rechtmatigheidszaak staat het inkomen van de klant centraal en de regelgeving die hierop van toepassing is. Resultaten worden doorgaans gemeten aan het aantal dossiers dat is afgewerkt, de doorlooptijd van aanvragen en het aantal klachten of bezwaarschriften dat wordt ingediend. De doelmatigheidszaak heeft betrekking op het begeleiden van klanten naar participatie, bijvoorbeeld door hen te plaatsen op vrijwilligerswerk of mantelzorg. Hiervoor hebben de coaches contacten met (vrijwilligers)organisaties en bedrijven. Bij het matchen van een klant en een vrijwilligersplek, wordt rekening gehouden met voorkeuren, ervaring en kennis van deze klant. Door begeleiding, aanmoediging en ondersteuning wordt de klant geholpen één of meerdere stappen op de participatieladder te zetten. Deze ladder bestaat uit zes treden en loopt van “geïsoleerd” naar “sociale contacten buitenshuis, deelname georganiseerde activiteiten, onbetaald werk, betaald werk met ondersteuning”, naar “betaald werk” (Gemeente Venlo, 2010). Het succes van de doelmatigheidszaak wordt afgemeten aan het aantal stappen dat een klant of groep klanten op deze participatieladder heeft gezet en, voor zover meetbaar, het welzijn van de klant. Voor de participatieklanten is betaald werk dus (vooralsnog) niet aan de orde. Ook team Werk kent de doelmatigheidszaak en de rechtmatigheidszaak. De gezamenlijke backoffice verzorgt de uitkeringsadministratie, maar alleen de coaches hebben direct contact met de klanten.

In Venlo maken de coaches die zich bezighouden met de participatietaak deel uit van team Wijk, waarin ook andere taken zijn ondergebracht, zoals bijvoorbeeld schuldhelpverlening en deelname aan sociaal wijkteams. Per stadsdeelteam (Venlo, Blerick, Tegelen) zijn al deze functies aanwezig, al naar gelang hieraan in het betreffende deel van de gemeente behoefte is. Team Wijk wordt aangestuurd door een teamleider, hierin bijgestaan door een coördinator. Het gaat in totaal om 43 medewerkers. Er zijn twee soorten coaches die zich bezighouden met de participatietaak. De eerste is de doelmatigheidscoach, in totaal ongeveer 15 fte, waarbij de klant wordt gemotiveerd, ondersteund en vaak bemiddeld naar bijvoorbeeld vrijwilligerswerk. Het tweede type coach is de rechtmatigheidscoach, die onderzoekt wat het recht is op uitkering of toeslagen, hierover zo nodig met derden overlegt en dit als advies naar de – gezamenlijke – backoffice stuurt, die de uitkeringsbeschikking maakt en de uitkering betaalt. Dit betreft ongeveer 6,5 fte.

In Venray is de participatietaak ondergebracht bij zes participatiecoaches, die 5 fte bezetten en die allen zowel doelmatigheid als rechtmatigheid voor hun cliënten verzorgen. Tot 1 juli 2015 was een tijdelijke coördinator aangesteld, die vooral praktische zaken en afstemming met ‘Venlo’ verzorgde. In de afgelopen twee en een half jaar is er een aantal wisselingen geweest van leidinggevende, danwel coördinator van dit team. Per 1 juli 2015 is een nieuwe teamleider aangesteld. Per 1 januari 2016 zullen de afspraken met Venlo op het gebied van werk en inkomen hernieuwd en mogelijk aangepast worden, maar ook zijn er intern vragen gerezen over de resultaten en het functioneren van de werkwijze van het team participatiecoaches. De afgelopen maanden heeft een evaluatieonderzoek plaatsgevonden, waarvan de uitkomsten nog niet bekend zijn.

4.2 Innovatie als resultaat

Als eerste wordt de uitkomst van het innovatieproces beschreven. Hiervoor is gebruikgemaakt van alle interviews in de tweede fase en de interviews met de teamleider in Venlo en coördinator in Venray in de eerste fase. Verder is gebruikgemaakt van de observaties en de actuele werkinstructie voor de coaches in Venlo (Team Wijk, gemeente Venlo, 2015).

In de definitie in het theoretisch hoofdstuk is reeds aangegeven dat innovatie als resultaat kan gaan om een nieuw concept, wanneer sprake is van een nieuwe mindset, nieuw paradigma, nieuw concept of nieuwe manier van kijken. Het kan ook gaan om een nieuwe manier van organisatie of management, waarbij keuzes gemaakt zijn met betrekking tot bijvoorbeeld een nieuwe inrichting van de organisatie en formele afspraken tussen samenwerkingspartners. Het kan ook betrekking hebben op nieuwe werkprocessen, waarbij vooral aan de orde is dat medewerkers hun werkzaamheden op een andere manier hebben ingericht of vormgegeven. Tot slot kan het een nieuw product of dienst betreffen, waarbij het gaat om een activiteit die primair op de klant is gericht. Deze indeling is in de praktijk niet altijd scherp te trekken, de indeling gebeurt op basis van wat volgens de respondenten het meest sterk aanwezig is.

Innovatie kan een grote of kleine verandering zijn en er is in meer of mindere mate sprake van coproductie. Aan de hand van deze elementen wordt op basis van het empirisch materiaal beschreven wat de innovatie in Venlo en Venray is, waarbij de overeenkomsten en

verschillen tussen beide worden belicht. Dat gebeurt als eerste voor het niveau van een nieuw concept, dan procedures, vervolgens werkprocessen en tenslotte nieuwe diensten.

4.2.1 Innovatie als resultaat in Venlo

Het *participatiedoel* wordt in Venlo door zowel de coaches als de leiding als een nieuwe manier van denken en dus een nieuw concept benoemd. Dit houdt in dat er nu veel meer gelet wordt op de mogelijkheden van de klant om deel te nemen aan de maatschappij, in plaats van de wetten en procedures die voorheen voorop stonden. “Dus werk en vrijwilligerswerk, de tegenprestatie, dat staat naar mijn idee als nummer één genoteerd, en dan pas het rechtmatige, dat was vroeger niet”, aldus de rechtmatigheidscoach (G. Peters, persoonlijke communicatie, 30 juni 2015). Alle coaches geven aan dat de bejegening van de klanten minder directief is, minder verplichtend en minder “paternalistisch” (S. Liebrand, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015). Eén coach geeft aan dat men anders tegen de klant aankijkt (M. Verhaegh, persoonlijke communicatie, 6 juli 2015). “Er wordt vanuit de klant gekeken” (R. Zeetsen, persoonlijke communicatie, 23 juni 2015). De teamleider geeft aan dat men “echt vraaggericht [wil] gaan werken, dus niet meer aanbodgericht” (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 30 juli 2015).

Ook de *tegenprestatie* voor de uitkering wordt door allen als nieuw idee naar voren gebracht. Hierbij wordt uitgegaan van het feit dat van de klant een tegenprestatie naar vermogen voor de uitkering kan worden gevraagd. Op basis van de nieuwe Participatiewet is het zelfs mogelijk om een tegenprestatie te verplichten, “dat hadden we in het verleden niet” (M. Willemsen, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). Uit de gesprekken blijkt dat deze verplichting in de praktijk niet wordt opgelegd maar dat gekozen wordt om de klanten te “verleiden” naar participatie (S. Liebrand, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015). Dat vraagt ook van de klant zelf een omslag in het denken: Van “waar heb ik recht op” naar “wat heb ik nodig” (G. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015). Men probeert de klanten met de “zachte stok” te bewegen naar participatie (N. Thomeer, persoonlijke communicatie, 22 juni 2015). Coaches proberen klanten “zelf te laten inzien wat het positieve effect is van meedoen in de maatschappij, in plaats van het moet van ons” en “de klant zelf in hun kracht [te] zetten, in plaats van die verplichting opleggen” (M. Verhaegh, persoonlijke communicatie, 6 juli 2015). Op deze manier speelt de tegenprestatie een rol bij het coachen van klanten.

De omvang van deze verandering wordt niet door iedereen hetzelfde beleefd. De beleidsmedewerker vindt: “Van de ene kant is die [verandering] heel groot en van de andere kant is hij minimaal” (N. Thomeer, persoonlijke communicatie, 22 juni 2015). De leidinggevende heeft het over een “maatschappijverandering” waarbij de ontwikkelingen nu in een “stroomversnelling” zijn gekomen (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 30 juli 2015). Een coach spreekt van een “revolutie” (G. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015) maar een ander geeft aan: “We zijn nog steeds die uitkeringsfabriek” (M. Verhaegh, persoonlijke communicatie, 6 juli 2015). Er is op het niveau van nieuw concept geen voorbeeld van coproductie genoemd. Hieruit blijkt dus dat in Venlo vooral het participatiedoel centraal staat. Het concept tegenprestatie is wel aanwezig maar veel minder sterk op conceptueel niveau. Het komt wel tot uiting in de coaching.

Door beide groepen respondenten in Venlo werden voorbeelden van nieuwe manieren van *organiseren* genoemd. Een onderdeel hiervan is de splitsing tussen doelmatigheid en rechtmatigheid, genoemd door teamleider, coördinator en twee coaches. Ook uit de werkinstructie blijkt deze splitsing (Team Wijk, gemeente Venlo, 2015). Het feit dat velen een andere functie ernaast bekleden is door alle respondenten genoemd. Alle doelmatigheidscoaches die geïnterviewd zijn hebben een andere taak naast hun functie, drie daarvan nemen deel aan een sociaal wijkteam en één aan een buurtwerkbedrijf. Het participatiebudget is aanzienlijk verkleind, waardoor er “alleen bij uitzondering nog een keer van (...) gebruikgemaakt kan worden”, aldus een coach (R. Zeetsen, persoonlijke communicatie, 23 juni 2015). Het participatiebudget kan aangewend worden om een training, een fiets of andere zaken te bekostigen die klanten kunnen helpen een stap op de participatieladder te zetten. Verder werd het onderscheid en verdeling tussen de klanten van team Werk en team Wijk door iedereen bij de leiding benoemd en door twee coaches. Dit onderscheid kwam ook aan de orde bij de workshop, waar de begeleider zowel voor team Wijk als team Werk workshops geeft. De leiding geeft aan dat er behoefte is om de samenwerking van team Wijk en team Werk beter af te stemmen, “want daar loop je tegen elkaars andere werkwijze aan” (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 30 juli 2015). Het is “best lastig om dat op een hoger niveau te krijgen” (M. Willemsen, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). Tenslotte werd door de teamleider ook nog gewezen op de veranderingen in de

ambtenarenstatus, die niet meer de gelegenheid biedt om “lekker mijn tijd uit te zitten” maar waarbij mensen zich moeten blijven ontwikkelen (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 30 juli 2015). Op het niveau van nieuwe organisatie blijkt dus de splitsing in doelmatigheid en rechtmatigheid en de combinatiefuncties de factor te zijn die de meeste impact heeft gehad.

De coördinator vindt de organisatieverandering “een hele grote omslag” (M. Willemsen, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015), de leidinggevende zegt dat hij “niet terug te draaien” is (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 30 juli 2015). De organisatorische wijziging wordt door de rechtmatigheidscoach genoemd als grote verandering, waar hij aangeeft dat de werkwijze die hij zelf hanteert “eigenlijk altijd zo is geweest” (G. Peters, persoonlijke communicatie, 30 juni 2015). De veranderingen in de organisatie lijken een grote weerslag op het team te hebben. De afstemming met team Werk vraagt om een organisatiewijziging, dus niet op alle gebieden zijn de wijzigingen al optimaal. Met betrekking tot deze veranderingen is er geen coproductie vastgesteld.

Er wordt een groot aantal *werkprocessen* genoemd die nieuw zijn in Venlo. Het principe van de carrousel wordt door één van de coaches genoemd, waarbij men, als klanten aan het werk zijn, “weer iemand van rechtmatigheid oppakt om de doelmatigheid te bekijken” (J. Aerts, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). Ook tijdens gesprekken met anderen komt dit principe aan de orde en in de werkinstructie wordt er ook naar verwezen (Team Wijk, gemeente Venlo, 2015). Eén coach geeft aan dat klanten nu “duidelijk weten wie hun coach is” (J. Aerts, persoonlijke communicatie, datum 15 juni 2015). Dit principe van één aanspreekpunt is nieuw en blijkt ook uit de werkinstructie (Team Wijk, gemeente Venlo, 2015). De teamleider geeft aan dat het de bedoeling is dat coaches “thuis bij mensen aan de tafel gaan zitten” (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 13 april 2015), “met de poten in de klei staan” (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 30 juli 2015) en “veel meer in de wijk gaan ophalen wat de behoefte is” (N. Thomeer, persoonlijke communicatie, 22 juni 2015). Coaches vermelden de huisbezoeken en contacten met derden ook. “Wij gingen van tevoren ook al wel de wijk in en op huisbezoek, maar niet zoveel als nu”, aldus een coach (J. Aerts, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). “Ik ben heel veel weg” (R. Zeetsen, persoonlijke communicatie, 23 juni 2015). Toch geeft de teamleider aan dat de contacten buiten de deur nog intensiever zouden kunnen. “Ik denk dat we nog redelijk terughoudend in zijn” (M. van Ulft, persoonlijke communicatie,

30 juli 2015). Casusoverleg wordt door de beleidsmedewerker genoemd, waarbij coaches met elkaar situaties rondom klanten bespreken en elkaar helpen problemen op te lossen en ideeën op te doen (N. Thomeer, persoonlijke communicatie, 22 juni 2015). Een coach legt dat verder uit: “Casusoverleg hebben we ingevoerd (...) en daar mag je dan aanschuiven als je denkt dat zou ik willen bespreken, of ik zou wel eens willen weten hoe iemand anders dat zou aanpakken” (J. Aerdts, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). De coördinator geeft aan dat het “voor coaches nieuw was om zelf hun doelen te bepalen op dat teamnivo” (M. Willemsen, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). De teamleider geeft aan: “Dat is ook zo’n hele ontwikkeling waar mensen aan moeten wennen” (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 30 juli 2015). Ook één van de coaches geeft aan dat ze “een afdelingsplan [hebben] moeten schrijven per stadsdeel” (J. Aerdts, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). Daarnaast zijn de coaches meer aandacht aan outcome gaan besteden. “Ik heb ook de methodiek *storytelling* hier ingebracht”, aldus de teamleider (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 13 april 2015). Dit houdt volgens de coaches in dat ze met hun succesverhalen een “100-verhalenboek” samenstellen “dat gaat over wat we allemaal aan resultaten geboekt hebben, (...) niet in de sfeer van meten, maar meer zo van deel dat” (G. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015). “Ze proberen te stimuleren om succesverhalen te delen”, aldus een andere coach (J. Aerdts, 15 juni 2015).

Er zijn nog twee aspecten te onderscheiden, die op andere momenten bij de interviews met de coaches in Venlo genoemd werden en die betrekking hebben op werkprocessen. Het lijkt alsof er, naast de formele taakverdeling, ook een tweetal informele en wellicht deels onopgemerkte veranderingen heeft plaatsgevonden: Verdringing en specialisatie. De verdringing blijkt uit een aantal opmerkingen. “Ik werk 28 uur, dat is 20 uur coach en 8 uur sociaal wijkteam. Ik had laatst 22 uur sociaal wijkteam gehad, dus de verhoudingen zijn totaal zoek”, aldus één van de coaches, die aangeeft veel meer uren aan doelmatigheid te besteden dan de bedoeling is (R. Zeetsen, persoonlijke communicatie, 23 juni 2015). “Het wijkteam neemt gewoon heel veel tijd in beslag. Dus op het moment ben ik zelf een beetje meer bezig met het wijkteam dan met de doelmatigheid” (J. Aerdts, 15 juni 2015). De participatietaken lijken verdrongen door andere taken, vooral het sociaal wijkteam. De leidinggevende merkt dit ook op: “Die 8 uur [voor het wijkteam] halen ze niet” (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 30 juli 2015). Verder zegt ze dat ze merkt dat er in een team “altijd een trekker moet zijn om

dat weer levendig te houden” (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 30 juli 2015). Er wordt opgemerkt dat er informele specialisatie plaatsvindt, waarbij coaches taken naar zich toe trekken die hen meer liggen dan andere. “Kijk, ik ben helemaal niet zo’n computerfreak (...) en er zijn er wel die dat stukje heel belangrijk vinden, dus die focussen zich daar weer meer op” (G. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015). Deze specialisatie hoeft volgens de teamleider niet problematisch te zijn. “Er is altijd een aantal mensen die dan [het afdelingsplan] schrijven” en als blijkt dat niet iedereen het eens is met de plannen “dan had je daar je mond over open moeten doen” (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 30 juli 2015).

De impact die de werkprocessen hebben op het team, blijkt al door het grote aantal dat genoemd is. De werkprocessen zijn voor mensen die het vanzelfsprekend vinden niet zo’n grote verandering, wel voor “mensen die jarenlang van achter hun bureau alleen maar een belletje hebben gepleegd af en toe” (N. Thomeer, persoonlijke communicatie, 22 juni 2015). Vooral de huisbezoeken en het werken op locatie is een belangrijke verandering. Nieuw is dat men zelf doelen vaststelt, waarbij de leiding veel nadruk legt op de outcome, door nog meer dan de coaches aandacht te schenken aan *storytelling*. Bij de afspraak om één vaste contactpersoon voor een klant te hebben en bij de huisbezoeken is er sprake van coproductie. Er is interactie met klanten, maar klanten lijken geen invloed te hebben op hoe het werkproces eruit ziet of het resultaat ervan.

Bij de nieuwe *diensten* worden door beide geledingen dezelfde elementen genoemd. Het coachen is daarvan veruit de belangrijkste, zowel voor leiding als coaches zelf. Dit betreft vooral de nieuwe manier waarop men de klanten bejegt, waarbij men hen coacht, motiveert en ondersteunt. Dit is de praktische vertaling van het nieuwe concept, zoals hierboven beschreven. “En als je niet kunt solliciteren dan gaan we vragen van wat kun je wel” en daarbij zijn de coaches “gericht op motivering van mensen” (M. Willemsen, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). Eén coach geeft aan: “Je moet mensen wel een beetje motiveren of uit hun schulp halen om toch ook op een andere manier te gaan kijken” (G. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015). Een ander noemt “motiveren” (J. Aerdts, 15 juni 2015). Weer een ander noemt zich “echt een coach” en zegt “dan kan ik ook een beter gesprek met [een klant] aangaan” (M. Verhaegh, persoonlijke communicatie, 6 juli 2015). Ook het activeren en benaderen van klanten waar al heel lang geen contact mee is geweest, is voor allen,

ook de klanten zelf, een grote wijziging. “De mensen die we vrijstelden van sollicitatieactiviteiten daar deden we niks meer mee en toen moesten we die groep wel gaan benaderen” (M. Willemsen, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). Verder worden genoemd het “matchen”, “dat je mensen met elkaar in contact brengt, omdat de één een vraag heeft en de ander daar een antwoord op kan geven” (G. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015). Ze noemt een voorbeeld van een klant die ze gekoppeld heeft aan een andere klant die hulp nodig had. Een andere coach geeft aan dat ze klanten plaatst op vrijwilligersplekken in het huis van de wijk (R. Zeetsen, persoonlijke communicatie, 23 juni 2015). Er is een enquête gehouden waarbij aan “alle mensen gevraagd [werd] wat zou u nou willen als u vrijwilligerswerk moet gaan doen” (G. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015). De coach die de workshop gaf, beschrijft het doel van de bijeenkomsten als “groepen mensen met elkaar in verbinding brengen en ze gewoon gedurende ons werkproces aan laten haken aan die samenleving” (S. Liebrand, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015).

Ook hier geeft het groot aantal nieuwe diensten aan dat het een grote verandering betreft. Eén coach zegt dat de omvang van de verandering (nog) niet goed te duiden is. Voor klanten betekent het misschien heel veel om “weer één dag te mogen deelnemen aan de samenleving” (S. Liebrand, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015). Voor de organisatie en de maatschappij als geheel zijn dat misschien maar hele kleine veranderingen. Ook zijn er grote verschillen tussen coaches in hoe ze de diensten invullen. “De één kan het makkelijker als de ander, er zitten grote verschillen in” en “ze werden niet aangestuurd op creatief of op loslaten in vertrouwen, of op anders denken”, aldus de teamleider. Ze geeft aan dat coaches er “nog redelijk terughoudend in zijn, (...) dat vraagt toch wel iets van mensen, hoor” (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 30 juli 2015). Er is sprake van coproductie, waarbij de klanten nadrukkelijk betrokken worden bij hun eigen mogelijkheden, maar tijdens de workshops ook worden uitgenodigd om mee te denken over die van anderen. “Wij betrekken onze klanten daar heel direct bij”, aldus de teamleider (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 30 juli 2015).

Duidelijk is dat de diensten voor de klanten een grote verandering inhouden, maar ook dat de leiding vindt dat er nog flink ontwikkeld dient te worden. Er is bij deze diensten (per definitie) sprake van coproductie, zowel op individueel coach-klantniveau, als wanneer klanten elkaar helpen en ondersteunen tijdens workshops.

Het *algemene* beeld in Venlo is dat de leiding aangeeft dat de ontwikkelingen nog niet ver genoeg zijn. Dat betreft organisatorische zaken die met beleid of management geregeld moeten worden, maar ook werkprocessen en diensten zijn nog niet zoals men zou willen. De teamleider geeft aan “dat het (soms) niet werkt”, “het vraagt iets van mensen” en “dat is nog wel een hele, dat was een hele leerschool!” (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 13 april 2015). De coaches zelf geven dit minder sterk aan, maar laten wel weten dat ze volop bezig zijn zich te ontwikkelen en de nieuwe werkwijze eigen te maken. Coproductie speelt vooral bij diensten en minder bij werkprocessen. Duidelijk is dat er nog wat werk verzet moet worden.

4.2.2 Innovatie als resultaat in Venray

Het *participatiedoel* is zowel bij coaches als leiding genoemd als nieuwe manier van denken. Zij zijn zich bewust geworden: “Iedereen doet mee” (R. Nabben, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). “Niet kijken naar beperkingen maar juist naar wat nog wèl kan”, aldus één van de coaches (E. Janssen, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). Ook de beleidsmedewerker geeft aan “iedereen moet mee kunnen doen” (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). De coaches noemen allen ook de verplichte tegenprestatie als nieuw idee. Er wordt nu van de klant verwacht dat hij iets terug doet voor de uitkering, een tegenprestatie levert. “Voor wat hoort wat”, “dat is een hele andere manier van denken voor de klant, ook voor ons” (M. de Thouars, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). “Het woord tegenprestatie is gekomen”, aldus een andere coach (R. Nabben, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). De tegenprestatie werd door de leiding niet benoemd, bij hen is het participatiedoel veel sterker. De coaches hanteren het concept tegenprestatie ook in de bejegening naar klanten.

De coaches noemen het participatiedoel niet meer als gevraagd wordt naar de omvang van de verandering, de leiding wel. Voor de leiding is het duidelijk dat het idee wel een grote verandering behelst, maar dat het de vraag is of dat idee bij de coaches al echt is “geland” (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). Dit wijst erop dat coaches de veranderingen minder op dit conceptuele niveau zien, maar vooral op de niveaus van organisatie, werkprocessen en diensten. Er is op het niveau van concept geen sprake van coproductie.

De ondervraagde leiding in Venray geeft minder informatie over de veranderingen in de *organisatie* dan de coaches. Voor de coaches is met name de bijeenvoeging van de doelmatigheids- en rechtmatigheidsfunctie tot participatiecoach een grote verandering, ze noemden dit allemaal. De “doelmatigheid is erbij gekomen” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015). De coördinator zegt dat de taken veranderd zijn, “van rechtmatig en doelmatig naar dat mensen het allebei moesten doen” (I. van Cleef, persoonlijke communicatie, 19 mei 2015). De beleidsmedewerker geeft aan dat het innovatieve hieraan juist is dat het een globale functieomschrijving is. De coaches “krijgen een blanco cheque om het in te vullen” (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). Tijdens de observatie werd duidelijk dat met name onderwerpen op het gebied van rechtmatigheid werden besproken, minder op het gebied van doelmatigheid. De verdeling tussen werk- en participatieklanten wordt genoemd. “Nu hebben wij een duidelijke splitsing gemaakt met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt” (R. Nabben, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). De beleidsmedewerker noemt het een “knip” (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). Ook het instellen van de backoffice is een nieuwe manier van organiseren. “Het uitbetalen van de uitkeringen, dat doen ze ook in Venlo” (I. van Cleef, persoonlijke communicatie, 19 mei 2015). “Het stuk werk en de backoffice, alles is naar Venlo gegaan” (E. Janssen, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). In de observatie kwamen deze drie aspecten ook aan de orde. Het verdwijnen van het participatiebudget werd alleen door de coaches genoemd. “Budget hebben wij helaas niet, dat is volledig overgeheveld naar Venlo”, aldus één van hen (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015).

Het feit dat de coaches allemaal de samenwerking met Venlo noemen geeft aan dat dit voor hen een grote wijziging is. Voor de ondervraagde leiding heeft dit blijkbaar minder impact. Er is met betrekking tot deze organisatorische wijzigingen geen sprake van coproductie.

Met betrekking tot de *werkprocessen* noemen alle geledingen het feit dat een klant nu één aanspreekpunt heeft, dit is voor de coaches een grote wijziging. “Het is één coach, één aanspreekpunt” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015). Verder worden door allen de huisbezoeken en contacten met derden genoemd. De beleidsmedewerker geeft aan dat de participatiecoach “buiten moet zijn, netwerk bouwen en relatie onderhouden, en dat was een compleet nieuw element” (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). De

contacten zijn met “organisaties hier in het Venrayse. Dat kunnen zijn vrijwilligersorganisaties, dat kunnen werkgevers zijn” (R. Nabben, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). De coaches noemen ook het feit dat er targets zijn opgesteld met betrekking tot het aantal plaatsingen van participatieklanten. “Kijk, wij hebben onszelf ook een target opgelegd, wij willen zoveel mensen plaatsen” R. Nabben, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). De coördinator bevestigt dit: “Er zijn targets gesteld, mensen moesten toch meer met participatie gaan doen” (I. van Cleef, persoonlijke communicatie, 19 mei 2015). Verder geven ze aan dat er specialisatie plaatsvindt, die deels formeel tot stand is gekomen. Er is “één collega (...) die dus echt heel gericht op zoek ging naar vacatures” (R. Nabben, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). “Ik doe het netwerk”, aldus de betreffende coach (J. van Bon, persoonlijke communicatie, 16 juli 2015). Tot slot geven alle respondenten aan dat er verdringing is, niet als antwoord op de vraag naar innovatie, maar op andere plekken tijdens de interviews. “Zij hebben toen gezegd het is ongeveer 80% doelmatigheid en 20% rechtmatigheid, maar de werkelijkheid is andersom” (I. van Cleef, persoonlijke communicatie, 19 mei 2015). Dit houdt in dat “de rechtmatigheid eigenlijk teveel tijd opslokt” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015). Men verwacht dat er naar aanleiding van de evaluatie aanpassingen komen op organisatieniveau.

De coaches vinden de veranderde werkprocessen doorgaans een grote wijziging, de leiding minder groot, omdat zij waarnemen dat het in de praktijk nog (te) weinig gebeurt. “Veel meer de boer op, zou ik denken”, geeft de beleidsmedewerker aan (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). Er zijn wel aanmerkelijke verschillen tussen coaches, “je hebt ook met vijf individuen te maken en ze zitten gewoon niet allemaal hetzelfde in de wedstrijd” aldus de beleidsadviseur (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). De coaches vinden de omvang van de wijziging een “vrij grote verandering (...) voor de klant” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015). Ook de beleidsmedewerker vindt de verandering “behoorlijk groot, het nieuwe is ook dat je niet meer alleen maar achter het bureau zit, maar dat je ook met de klant naar een organisatie gaat of naar een wijkcentrum” (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). Er wordt aangegeven dat er coproductie is maar “het klantenbestand vind ik veel te groot”, aldus één van de coaches (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015). Dit vinden ook de andere coaches. Dit betekent dat de verandering in werkprocessen groot is, maar dat er nog niet veel terecht komt

van afspraken buiten de deur. Dus in de praktijk komt dit minder voor dan gewenst. Er zijn verschillen tussen coaches.

Coaches en leiding in Venray noemen een aantal nieuwe *diensten*. Het coachen wordt omschreven als “mensen ondersteunen bij het weer op orde krijgen van hun leven en echt deelnemen aan de maatschappij” maar ook “niet meer vanzelfsprekend bepaalde voorzieningen aan te bieden en te verlenen, maar ook te zeggen voor wat hoort wat” (M. de Thouars, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). Het betekent “veel meer bezig zijn met die klant in beweging krijgen” (R. Nabben, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). Hieruit blijkt ook dat men de tegenprestatie betreft bij het coachen. Het plaatsen van klanten op vrijwilligersplekken is een nieuwe dienst. “Mensen zeg maar op de goede plek te krijgen, dus de matching, de begeleiding daarvan” (J. van Bon, persoonlijke communicatie, 16 juli 2015). Activeren is een belangrijk punt. “Daarvoor zaten mensen heel lang in de bak” (L. Swinkels, persoonlijke communicatie, 17 juni 2015). “Ze zijn jarenlang met rust gelaten en nu moeten ze iets” (E. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015). Ook workshops worden genoemd als nieuwe dienst. “Daarbij geef ik workshops, twee in de maand, om mensen voor te bereiden op wat betekent dat nu precies, vrijwilligerswerk” (J. van Bon, persoonlijke communicatie, 16 juli 2015). Deze coach leert ook de andere coaches deze workshops te draaien (M. de Thouars, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015).

Alle coaches vinden het vooral voor de klanten een grote verandering. De coaches verschillen van mening over de omvang van de verandering. “Ik vind dit geen hele grote verandering. En de kern blijft nog steeds hetzelfde. Heb ik recht op een uitkering? En ik had al veel (...) klantencontact” (R. Nabben, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). “Ik deed dit al, rechtmatigheid”, aldus een andere coach (E. Janssen, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). Toch geeft een andere coach aan dat de verandering “groot, heel groot, een hele andere manier van werken” is (J. van Bon, persoonlijke communicatie, 16 juli 2015). Zij is van de coaches het meest op pad en met doelmatigheid bezig. De beleidsmedewerker is van mening dat het “voor de klanten ook enorm nieuw is natuurlijk” (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). Er is sprake van coproductie. “Door het praten blijkt het uiteindelijk een [klant] die wel degelijk in beweging is te komen” aldus een coach (R. Nabben, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015).

In het *algemeen* zijn de veranderingen in Venray nog niet zover als men graag had gezien. Voor de coaches zijn de organisatorische veranderingen groter dan voor de leiding, ze hebben op hen meer impact. Vooral op het gebied van werkprocessen en diensten lijkt de vernieuwing minder sterk dan gewenst, er wordt overwegend aandacht besteed aan rechtmatigheid. Ook hier is een groot verschil tussen coaches onderling. Coproductie speelt zich vooral af bij diensten en ook bij een aantal werkprocessen, namelijk huisbezoeken en de contactpersoon.

4.2.3 Vergelijking innovatie als resultaat tussen Venlo en Venray

Wanneer de innovaties met betrekking tot de participatietaak in Venlo en Venray met elkaar vergeleken worden is een aantal overeenkomsten en verschillen te zien. Met betrekking tot het concept participatiedoel valt op, dat dit in beide gemeenten belangrijk wordt geacht. Bij beiden geeft de leiding aan dat dit een grote ontwikkeling is die samenhangt met maatschappelijke ontwikkelingen en onomkeerbaar is. Er zijn ook geluiden dat voortgebouwd wordt op eerder ingeslagen paden of dat nog niet iedereen zich deze nieuwe mindset al eigen heeft gemaakt. Er is een verschil in hoe de coaches dit nieuwe concept ervaren, vooral in Venray lijkt het minder sterk te leven. Een ander verschil tussen Venlo en Venray betreft het denken over de tegenprestatie. In Venlo geeft men aan dat het niet dwingend wordt toegepast, in plaats daarvan probeert men klanten te verleiden, oftewel met een “zachte stok” aan te zetten om te participeren (N. Thomeer, persoonlijke communicatie, 22 juni 2015). In Venray is de tegenprestatie wel door de coaches en niet door de leiding genoemd. Op basis van het onderzoek is niet duidelijk of er daadwerkelijk maatregelen worden genomen om de tegenprestatie af te dwingen. Duidelijk is wel dat de coaches in beide gemeenten dit idee meenemen in hun klantencontacten om te proberen de klanten daarmee in beweging te krijgen. Op een abstracter niveau kan gesteld worden dat het nieuwe concept door leiding en coaches in Venlo op een soortgelijke manier beleefd wordt en dat er in Venray een groter verschil zit tussen de leiding en de coaches. Dit wijst erop dat de (meeste) coaches in Venray zich vooral de tegenprestatie eigen hebben gemaakt, maar veel minder het nieuwe concept participatiedoel. Dit is het eerste verschil dat geanalyseerd en verklaard wordt aan de hand van het innovatieproces en de contextfactoren.

Met betrekking tot de nieuwe organisatie valt een verschil op, namelijk dat in Venlo de taken doelmatigheid en rechtmatigheid gescheiden zijn, terwijl ze in Venray gecombineerd zijn

in één functie. Dat is vooral voor de coaches in Venray een belangrijk item. Voor Venlo heeft het juist meer impact dat de coaches nog andere taken hebben, zoals in het sociaal wijkteam. In Venray is minder sprake van nevenfuncties. In Venlo is het participatiebudget beperkt, in Venray is dat niet meer beschikbaar. De splitsing in werk- en participatieklanten en de backoffice worden vaker door de Venrayse respondenten genoemd als nieuwe manier van organiseren. Alleen de teamleider in Venlo benoemt de ambtenarenstatus die anders is dan voorheen. In beide gemeenten vindt men de organisatie (nog) niet optimaal. In het algemeen kan gesteld worden dat de organisatie er in Venlo en Venray anders uitziet en dat deze organisatie een grote impact heeft, vooral op de coaches in Venray. Het tweede verschil dat geanalyseerd wordt is de samengestelde functie danwel gescheiden functie van de coaches.

Er wordt een aantal nieuwe werkprocessen benoemd. Zowel in Venlo als Venray noemt men dat er één contactpersoon is voor de klant. Deze verandering wordt door de coaches in Venray sterker ervaren dan in Venlo. Ook noemt men dat er huisbezoeken en contacten met derden plaatsvinden, dus dat er op locatie gewerkt wordt. De huisbezoeken en contacten met derden zijn in Venlo een sterk ontwikkelde factor, in Venray minder. Door de leiding werd daar opgemerkt dat coaches veel minder op locatie werken dan verwacht. Venlo heeft een carrousel om klanten te laten rouleren en een casusoverleg waar intervisie plaatsvindt. In Venray is geen carrousel, er vinden wel teamoverleggen plaats. Wat opvalt is dat alle coaches (mede) de doelen voor hun team vaststellen, maar dat in Venray de nadruk ligt op de output (aantal plaatsingen) en in Venlo op outcome (ook aandacht voor welzijn klant). Dit wordt nog eens onderstreept door de methodiek van *storytelling* die door de teamleider in Venlo is geïntroduceerd. Zowel in Venlo als Venray vindt specialisatie plaats. Verdringing wordt ook in beide gemeenten waargenomen, waarbij in Venlo de participatietaak wordt verdrongen door taken in het sociaal wijkteam, en in Venray de doelmatigheidstaak door de rechtmatigheidstaak. Verdringing wordt door allen onwenselijk gevonden, van specialisatie is onduidelijk of men dit positief vindt. Omdat een innovatie als verbetering is gedefinieerd worden deze twee aspecten niet verder in de analyse betrokken. Wanneer in het algemeen gekeken wordt naar de innovatie van werkprocessen in Venlo en Venray valt op dat beide geledingen veranderingen noemen. De nadruk in Venlo ligt op outcome, kwaliteit en op locatie werken, in Venray ligt de nadruk op output, procedures en werken op kantoor. Omdat dit onderscheid vooral blijkt uit het verschil tussen meten van output en outcome is dit de derde innovatie die nader geanalyseerd wordt.

Zowel Venlo als Venray heeft nieuwe diensten zoals coachen, matchen, activeren en workshops. In Venlo is ook een enquête ontwikkeld om de wensen van klanten met betrekking tot participatie in beeld te brengen. In beide gemeenten zijn de nieuwe diensten nog volop in ontwikkeling dus nog niet op het gewenste niveau, dit geldt ook voor de coproductie. In beide gemeenten zijn grote verschillen tussen coaches onderling, in hoe zij de nieuwe diensten toepassen. De meest opvallende overeenkomst is dat in beide gemeenten het geheel minder ver ontwikkeld is dan verwacht. De workshops en het matchen wordt nader geanalyseerd om hier een verklaring voor te vinden.

Tabel 9. Analyse: Innovatie als resultaat

	Venlo	Venray	coproductie	verklaren
concept				
participatiedoel	x	x		
tegenprestatie		x		x
organisatie				
functies dm en rm apart	x			x
functies dm en rm samen		x		x
combinatiefunctie	x			
participatiebudget	x	x		
splitsing werk- en participatieklanten	x	x		
backoffice		x		
ambtenarenstatus	x			
werkproces				
één aanspreekpunt	x	x	x	
carrousel	x			
huisbezoek	x	x	x	
contacten met derden	x	x	x	
casusoverleg	x			
outcome/storytelling	x			x
output		x		x
specialisatie	x	x		
verdringing	x	x		
diensten				
coachen	x	x	x	
matchen	x	x	x	x
activeren	x	x	x	
enquête	x		x	
workshops	x	x	x	x

In tabel 9 op de vorige pagina staat een overzicht van de genoemde nieuwe concepten, organisatorische veranderingen, nieuwe werkprocessen en nieuwe diensten. In de kolommen ‘Venlo’ en ‘Venray’ is met een ‘x’ aangegeven of een aspect genoemd is in betreffende gemeente. In de kolom ‘coproductie’ wordt aangegeven of burgers betrokken zijn. In de kolom ‘verklaren’ is aangegeven dat dit punt in de verklarende analyse verder wordt uitgewerkt. Er zijn verschillen en overeenkomsten tussen de gemeenten Venlo en Venray. Coproductie komt voor bij alle nieuwe diensten en bij een aantal werkprocessen. De innovaties zijn nog niet op het niveau dat wenselijk is. Hiermee is deelvraag vier beantwoord: Welke innovaties zijn in het sociaal domein te onderscheiden?

4.3 Contextfactoren

Alvorens het mechanisme – het innovatieproces – te onderzoeken, worden eerst de contextfactoren beschreven die op dit proces invloed hebben gehad. In het theoretisch hoofdstuk zijn vier factoren onderscheiden, namelijk de relatie met de omgeving, leiderschap, creativiteit als kenmerk en autonomie.

4.3.1 Relatie met de omgeving in het sociaal domein

De omgeving van de teams betreft personen of organisaties waarmee coaches en leiding contact hebben, buiten hun eigen team. Dit kunnen collega’s van andere teams binnen de eigen of andere gemeente zijn. Het kunnen ook ketenpartners zijn die een vorm van zorg of begeleiding bieden voor hun klanten, zoals maatschappelijk werk, GGZ, bewindvoerders. Verder zijn er contacten met maatschappelijke organisaties of bedrijven, waar klanten geplaatst kunnen worden of die meedenken over andere vormen van participatie. Overigens kan zo’n organisatie ook een rol als ketenpartner hebben, bijvoorbeeld een woningbouwvereniging als ‘huurbaas’ voor een klant. Tot slot kan het gaan om burgers, bijvoorbeeld een bewonersnetwerk waar klanten in kunnen deelnemen, vrijwilligersorganisaties zoals een sportvereniging, buurtbijeenkomsten, buurtbewoners die een huis van de wijk bezoeken. Deze vier typen worden in de analyse aangeduid als collegiale contacten, ketenpartners, (maatschappelijke) organisaties en burgers. Met de omgeving kunnen ideeën, personen en hulpbronnen worden uitgewisseld.

Dat kan gaan in een sfeer van vertrouwen, veiligheid en afhankelijkheid en meer of minder frequent.

4.3.1.1 Relatie met de omgeving: Team Venlo

Team Venlo heeft met veel verschillende partners contact. De doelmatigheidscoaches hebben door hun combinatiefunctie meer en kortere lijnen met bijvoorbeeld hulpverlening. Voor een groot deel betreft dit werkzaamheden voor het sociaal wijkteam, maar ze hebben ook contacten met andere organisaties en bedrijven. De coaches ervaren dat ze daardoor meer ideeën opdoen voor de participatietaken. Ook de leiding geeft aan: “Doordat je in die wijk werkt, ga je met je netwerkpartners, dus met woningstichtingen, met buurtbewoners, met maatschappelijk werk” ideeën en plannen uitwisselen (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 30 juli 2015). Verder wordt genoemd dat men ook veel ideeën opdoet door contacten met burgers, zoals “buurtbewoners die een buurtdag organiseren” (M. Verhaegh, persoonlijke communicatie, 6 juli 2015) of een vrijwilligersorganisatie, zoals een sportvereniging, runnen. De teamleider geeft aan dat ze naar landelijke bijeenkomsten gaat waar collega’s met vergelijkbare taken bijeen komen om ideeën uit te wisselen. “Daar krijg je allerlei workshops, daar doe je nieuwe ideeën op, dus dat doen we wel degelijk” aldus de teamleider (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 30 juli 2015). Verder vertelt ze dat ze zelf als vrijwilliger ook ideeën opdoet bij andere organisaties. Opvallend is dat wordt aangegeven dat er weinig collegiale uitwisseling van ideeën is met de strategisch beleidsafdeling. “Een belemmerende factor is dat strategisch en uitvoerend beleid niet met elkaar communiceert” (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 13 april 2015). De leiding ervaart ook dat er weinig uitwisseling met team Werk plaatsvindt. Dat zou naar hun mening wenselijk zijn om de overgang van participatieklanten naar werkkanten mogelijk te maken. “Daar zou je echt moeten overdragen naar team Werk” (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 30 juli 2015). Dit kan ook als hulpbron worden beschouwd. Er wordt ook gebruikgemaakt van hulpbronnen van andere organisaties. Bijvoorbeeld een lesprogramma van “Stichting MEE” (G. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015), materiaal dat door de woningbouwvereniging ter beschikking wordt gesteld (M. Verhaegh, persoonlijke communicatie, 6 juli 2015), of door de dienst openbare werken van de gemeente (S. Liebrand, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015). De teamleider noemt ook “materialen vanuit het Nibud” (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 30 juli 2015). Een hele

belangrijke hulpbron die wordt genoemd is de mogelijkheid tot plaatsing van klanten, daarvoor worden bijvoorbeeld contacten gelegd met het beheer van sporthallen, maar ook met vrijwilligersorganisaties (M. Verhaegh, persoonlijke communicatie, 6 juli 2015). Ook de rechtmatigheidscoach geeft aan contacten met ketenpartners en maatschappelijke organisaties te hebben, “dat kan van alles zijn, werkgevers, advocaten, bewindvoerders”, dit is altijd met betrekking tot een specifieke aanvraag (G. Peters, persoonlijke communicatie, 30 juni 2015). In zijn geval gaat het dus over uitwisseling van informatie met betrekking tot een klant, ook een hulpbron. Uitwisseling van personen werd niet genoemd in de interviews, maar is evident bij de dubbelfuncties die alle geïnterviewde coaches noemden en betreft dan collegiale uitwisseling.

Het team is van mening dat ze vooral erg afhankelijk zijn van maatschappelijke organisaties en burgerinitiatieven om participatieklanten te plaatsen op vrijwilligerswerk, of om een andere activiteit met klanten en burgers van de grond te krijgen. Men is afhankelijk “met name van de externe partijen (...) om wat voor de klant te betekenen” (M. Willemsen, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). Hier is het van belang een goede band op te bouwen en “het vertrouwen [te] kweken dat je daar de goede persoon neerzet”, zoals een coach dat benoemde (J. Aerds, persoonlijke communicatie, 15-6-2015). Daarbij hoort dat men zich als gemeente niet “arrogant” dient op te stellen (M. van Uft, persoonlijke communicatie, 13 april 2015). Voor de participatietaak zijn de coaches minder afhankelijk van de ketenpartners in zorg en begeleiding. Eén coach zag grote verschillen tussen de manier van werken en denken van ketenpartners en die van haar eigen team. “Dat roept wel eens wat spanning op”, bijvoorbeeld ook omdat een aantal taken die voorheen door welzijnsorganisaties werden gedaan nu door vrijwilligers worden overgenomen (M. Verhaegh, persoonlijke communicatie, 6 juli 2015). Dit gaat ten koste van het vertrouwen en de veilige sfeer tussen het team en deze ketenpartners. De frequentie van contacten met externe relaties verschilt enorm tussen de ene coach en de andere, hier kan geen algemene uitspraak over worden gedaan. Wel is duidelijk dat geen van de coaches contacten buiten de eigen gemeente noemt, hun aandacht blijft blijkbaar binnen de eigen doelgroep en wijk. Er worden door de coaches in Venlo vooral voorbeelden genoemd van contacten met klanten, minder met andere burgers of bijvoorbeeld vrijwilligersorganisaties. Eén coach noemt wel voorbeelden waarbij zij deelnam aan burgerinitiatieven en geeft aan dat ze dat “een prettige manier van werken” vond (M. Verhaegh, persoonlijke communicatie, 6 juli 2015).

De relatie met team Werk gaat gepaard met “beeldvorming” over en weer, dit heeft tot gevolg dat de relatie met dit team niet optimaal is (M. Willemsen, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). Dit leidt tot “een soort frustratie van team Wijk naar team Werk” (N. Thomeer, persoonlijke communicatie, 22 juni 2015). De teamleider merkt op dat bij de strategisch beleidsafdeling “de aandacht voor bepaalde onderwerpen [namelijk participatie] niet zit” (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 30 juli 2015). Dus hoewel het team hiervan afhankelijk is, is de relatie niet gunstig.

De coaches in Venlo noemen geen relaties met naaste collega’s die geen participatietaak hebben maar zich wel met hetzelfde type klanten bezig houden, zoals bijvoorbeeld schuldhelpverleners. Deze collega’s worden in het kader van dit onderzoek niet tot de medewerkers gerekend die zich met de participatietaak bezig houden, maar maken wel deel uit van het stadsdeelteam waar ook de coaches in zitten. Het zijn voor hen dus teamleden, die ze vaak zien en de relatie die ze hebben wordt gekenmerkt als veilig.

In het theoretisch hoofdstuk is toegelicht dat de relatie met de omgeving gunstig is voor sociale innovatie als er sprake is van een aantal aspecten: Uitwisseling, vertrouwen en veiligheid, onderlinge afhankelijkheid, betrokkenheid van burgers en losse verbanden. Deze aspecten zijn onderzocht in de Venlose situatie, de onderzoeksresultaten zijn hierboven weergegeven. De relaties van het team in Venlo met haar omgeving heeft een aantal kenmerken. Hierna wordt aangegeven wat die betekenen voor bovengenoemde aspecten en wat het effect is op het innovatieproces. In tabel 13 wordt dit in een overzicht weergegeven.

Ten eerste zijn er grote onderlinge verschillen tussen de relaties die coaches hebben, in aantal contacten en kwaliteit ervan. Dit heeft tot gevolg dat met sommige partners wel een gunstige relatie onderhouden wordt, met anderen niet. Dit belemmert innovatie. Ten tweede is men erg afhankelijk van relaties met alle genoemde partijen. Dit is gunstig voor innovatie want het is een bevorderende factor, maar dit effect wordt teniet gedaan door het negatieve effect dat het gebrek aan vertrouwen en veiligheid heeft. Ten derde richt men zich in de praktijk het meeste op de ketenpartners, maar staat de veiligheid en het vertrouwen in deze relatie onder druk. Deze factoren moeten versterkt worden, anders belemmert het de innovatie. Verder is sprake van verkokering, want de relatie met ‘beleid’ en team Werk is niet optimaal, dus is ook hier is weinig sprake van veiligheid en vertrouwen. Voor de dingen waarin men afhankelijk is

van ‘beleid’ en team Werk belemmert dat de innovatie. Voor zaken waarvoor die afhankelijkheid er niet is, wordt geen effect verwacht, dus ook geen positief effect. Het vijfde kenmerk is dat de relaties met organisaties en burgers nog niet sterk genoeg ontwikkeld zijn en hier nog hard gewerkt moet worden aan vertrouwen en veiligheid. Daardoor is er nog te weinig uitwisseling maar wel afhankelijkheid. Dit belemmert innovatie. Tot slot zijn de relaties met naaste collega’s die zich niet met participatie bezig houden frequent en goed. Wanneer men elkaar goed kent, veel contact heeft en nauw samenwerkt dan worden er minder nieuwe ideeën uitgewisseld. Er is dan geen sprake van *weak ties* en dit belemmert innovatie.

Kortom, men is sterk afhankelijk van de externe partners, de relaties zijn doorgaans (nog) onder de maat en sterk onderworpen aan verschillen tussen individuen. Relaties met directe collega’s zijn goed. Het bevorderend effect van de afhankelijkheid wordt teniet gedaan door gebrek aan vertrouwen, veiligheid en uitwisseling tussen deze partijen. De onderlinge verschillen tussen coaches en nauwe banden met de collega’s belemmeren innovatie. Per saldo zijn de relaties die het team participatie in Venlo heeft, noch bevorderend, noch belemmerend voor innovatie. Het effect is dan neutraal.

Tabel 13. Kenmerken relaties Venlo

<i>Kenmerken van de relatie</i>	<i>Invloed op aspect(en)</i>	<i>Verwacht effect op innovatie</i>
Onderlinge verschillen tussen coaches.	Sommige één-op-één-relaties hebben alle gunstige factoren, anderen niet.	belemmerend
Afhankelijk van alle genoemde partners.	Eén van de genoemde gunstige factoren is aanwezig.	bevorderend
Meest gericht op ketenpartners, die relatie staat onder druk.	Gebrek aan vertrouwen en veiligheid ondermijnt samenwerking.	belemmerend
Relaties ‘beleid’ en Werk kennen weinig uitwisseling en zijn onveilig.	Voor zover afhankelijk: Leidt tot wantrouwen, onveiligheid.	belemmerend
	Voor zover niet afhankelijk: Geen invloed/onbekend.	neutraal
Relaties met organisaties en burgers belangrijk maar onderontwikkeld.	Afhankelijkheid is groot maar uitwisseling en vertrouwen nog laag.	belemmerend
Relatie collega’s goed en frequent.	Te hechte groep levert geen nieuwe ideeën, geen <i>weak ties</i> .	belemmerend

4.3.1.2 Relatie met de omgeving: Team Venray

In Venray hebben de coaches contacten met externe organisaties. “Dan gaan we wel eens met een klant mee op gesprek bij een organisatie om te kijken of hij daar wat kan doen” (E. Janssen, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). De coördinator geeft aan dat één coach beduidend meer contacten heeft dan de anderen, zij “is degene met het grootste netwerk”, vooral met bedrijven en maatschappelijke organisaties (I. van Cleef, persoonlijke communicatie, 19 mei 2015). Betreffende coach vertelt ook over “brainstormen met organisaties (...) en bewoners”, waar heel veel ideeën gedeeld werden (J. van Bon, persoonlijke communicatie, 16 juli 2015). Verder zijn er relaties met collega’s die bijvoorbeeld schuldhulpverlening voor klanten bieden, waarmee ideeën en informatie worden uitgewisseld. Wat opvalt is dat de coaches sterk naar ‘Venlo’ keken voor ideeën hoe ze hun werkprocessen kunnen invullen. “Kijk, hoe doet Venlo dat (...) hoe kunnen we daarvan dingen overnemen” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015). Een coach geeft aan dat “verordeningen aangepast worden omdat we daar ook steeds meer één lijn [met Venlo] in willen trekken” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015). De verordening met betrekking tot participatie en de tegenprestatie zijn hetzelfde in Venlo en Venray (Gemeente Venlo, 2014a; Gemeente Venlo, 2014b; Gemeente Venray, 2014a; Gemeente Venray, 2014b). Men maakt gebruik van het geautomatiseerd registratiesysteem van Venlo, een “systeem waarin alle informatie verwerkt wordt”, dus er worden ook hulpbronnen uitgewisseld (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015). Er is echter nauwelijks contact met de coaches van team Wijk in Venlo. De beleidsmedewerker geeft aan dat er in het begin “overleg” is geweest “met Venlo over hoe hebben jullie dat georganiseerd” (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). “Zelf hebben we in het begin wat contact gehad, daarna is er niet meer zo heel veel contact over en weer geweest” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015). Dat is “best jammer”, volgens een andere coach (M. de Thouars, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). Er is wel contact met de collega’s van de backoffice. Eén van de coaches heeft contact met de werkcoaches. “Zij is de verbindende factor met het werkplein bijvoorbeeld”, aldus de beleidsmedewerker (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). “Op cliënt niveau wisselen we wel uit met de collega [van de backoffice] in Venlo” en “met de werkcoach, (...) dat gaat goed”, geeft één van de coaches aan (M. de Thouars, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). Eén van de andere coaches noemt een voorbeeld waarbij hij een ketenpartner, die ook betrokken is bij de situatie van de klant, via

het “rechtstreekse nummer” heeft benaderd om “privacygevoelige” informatie uit te wisselen (R. Nabben, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). In Venray worden, naast de overgang van collega’s naar team Werk, geen voorbeelden genoemd van uitwisseling van personen, er is beperkt sprake van combinatiefuncties.

De coaches zijn zeer afhankelijk van organisaties en burgerinitiatieven zoals sportverenigingen om te “kijken of klanten geplaatst kunnen worden” (E. Janssen, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). “Voor ons zijn [relaties met organisaties en burgers] van levensbelang”, aldus de beleidsmedewerker (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). Omdat één van de coaches het grootste netwerk binnen de Venrayse gemeenschap heeft en gericht bezig is om dit uit te breiden, houdt dat in dat de andere coaches heel erg afhankelijk zijn van de mogelijkheden die zij aandraagt. Vanwege de intentie om bij subsidieverstrekking *social return* te genereren, voelen organisaties zich vaak ook min of meer verplicht om hieraan mee te werken. “Als subsidie verleend wordt aan een externe organisatie, dan proberen we er ook in op te nemen dat zij erover na moeten denken over hoe zij het beste aan die participatiesamenleving kunnen werken” (J. van Bon, persoonlijke communicatie, 16 juli 2015). Aangezien dit niet als verplichting is vastgelegd, is hier zeker sprake van een morele onderlinge afhankelijkheid en groot onderling vertrouwen. Ook de relatie met burgers en initiatieven in de wijk is volgens deze coach prettig en open, waaruit vertrouwen en veiligheid spreken. Het voorbeeld van de coach die privacygevoelige informatie uitwisselt met een ketenpartner laat ook zien dat er onderlinge afhankelijkheid, vertrouwen en veiligheid is. “Mijn netwerk hou ik bewust in stand, af en toe even contacten” R. Nabben, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). De contacten met andere collega’s die zich met participatieklanten bezig houden, zoals bijvoorbeeld team schuldhulpverlening, verlopen prima en frequent. “Schuldhulpverlening (...) zitten er het dichtst tegenaan. Die zitten een blok naast ons want daar hebben we heel veel contact mee” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015). De beleidsmedewerker beaamt dat. Eén coach geeft aan dat “door de decentralisatie de rollen [binnen de gemeente] niet helder” zijn (J. van Bon, persoonlijke communicatie, 16 juli 2015). Ze geeft aan dat ze weliswaar afhankelijk is van collega’s buiten haar eigen team, maar niet weet of dingen wel worden opgepakt. De beleidsmedewerker geeft ook aan dat de relatie met de afdeling WMO nog weinig uitwisseling kent, men voelt zich nog niet afhankelijk, het is nog erg vrijblijvend en “ieder doet zijn eigen ding” (M. van den Beuken, persoonlijke

communicatie, 26 juni 2015). Heel opvallend is de relatie met Venlo. Men is afhankelijk, bijvoorbeeld vanwege het administratiesysteem. “Qua systeem zijn wij wel heel erg afhankelijk, we hebben hier veel systeemproblemen gehad” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015). Ook voor de overdracht van participatieklanten naar team Werk is men afhankelijk, want “die [klant] hoort toch nog meer bij [team Werk] thuis” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015). Hier lijkt dus geen sprake van veiligheid en vertrouwen, maar wel een grote afhankelijkheid. Verder zijn er op het moment van het onderzoek nauwelijks relaties tussen de coaches van de teams in Venlo en Venray.

Met betrekking tot de relatie met burgers geeft men aan dat er “contact is met vrijwilligersorganisaties” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015). Verder is er “aangehaakt op activiteiten en projecten in de buurt” (M. de Thouars, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015) en waren er een “zestal brainstormsessies (...) met bewoners, met organisaties die al in die wijk zaten” (J. van Bon, persoonlijke communicatie, 16 juli 2015). Echter, de beleidsmedewerker vindt: “De participatiecoaches (...) zouden veel meer een smeerolie moeten zijn. Dus ook veel meer in dat soort netwerken actief zijn, veel meer weten wat er buiten speelt” (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). Hij geeft aan dat dit hoofdzakelijk door één coach wordt behartigd en minder vaak gebeurt dan wenselijk is.

De kenmerken van de relatie die het team participatiecoaches in Venray heeft met de omgeving kunnen getypeerd worden aan de hand van de theorie. Dan wordt duidelijk of deze relatie een bevorderend of belemmerend effect heeft op het innovatieproces.

Ten eerste lijkt de relatie met Venlo op algemeen niveau éénrichtingsverkeer waarbij men afhankelijk maar onveilig is, dit belemmert de innovatie. Op individueel niveau is er bij één coach wederkerigheid dus meer vertrouwen, dit stimuleert innovatie, mogelijk ook alleen op individueel niveau. Ten tweede is men voor de zeer belangrijke relatie met team Werk, organisaties en burgers grotendeels afhankelijk van één persoon en dus zeer kwetsbaar. Als dat tot onveiligheid leidt, belemmert dat innovatie. Het vertrouwen in deze persoon is groot, dit is bevorderend. Per saldo is dit effect neutraal. Ten derde is men erg afhankelijk van alle genoemde partijen. Dat is gunstig voor innovatie. Het vierde kenmerk is dat contacten met organisaties en burgers minder zijn dan gewenst, er wordt minder uitgewisseld en men is minder

vertrouwd met elkaar. Dit is belemmerend voor innovatie. Tenslotte zijn de relaties met naaste collega's, die zich niet met participatie bezighouden, frequent en goed. Dit belemmert innovatie, omdat er weinig nieuwe ideeën in de kring gebracht worden.

Concluderend kan gesteld worden dat men in Venray sterk afhankelijk is van de relatie met organisaties en burgers, maar dat deze relatie nog onder de maat is, dat Venray een scheve relatie heeft met Venlo en goede relaties met collega's waar onderlinge afhankelijkheid is. Al met al zijn deze factoren belemmerend voor innovatie. In tabel 14 staat een overzicht van de kenmerken en factoren.

Tabel 14. *Kenmerken relaties Venray*

<i>Kenmerken van de relatie</i>	<i>Invloed op aspect(en)</i>	<i>Verwacht effect op innovatie</i>
Relatie met Venlo is eenzijdig.	Collectief niveau: Er is afhankelijkheid maar ook onveiligheid.	belemmerend
	Individueel niveau: Vertrouwen maar kwetsbaar.	bevorderend
Relatie organisaties en burgers is grotendeels afhankelijk van één persoon.	Relatie is kwetsbaar en dus potentieel onveilig, persoon krijgt veel vertrouwen.	neutraal
Afhankelijk van alle genoemde partners.	Eén van de genoemde gunstige factoren is aanwezig.	bevorderend
Relaties met organisaties en burgers is belangrijk maar onderontwikkeld.	Afhankelijkheid is groot maar uitwisseling en vertrouwen nog laag.	belemmerend
Relatie collega's is goed en frequent.	Te hechte groep levert geen nieuwe ideeën, geen <i>weak ties</i> .	belemmerend

4.3.2 *Leiderschap*

De manier waarop leiding wordt gegeven aan de coaches die participatietaken uitvoeren heeft invloed op het innovatieproces. In dit onderzoek is onderscheid gemaakt tussen transactioneel, transformationeel en innovatief leiderschap. Aan de hand van de interviews wordt een beeld geschetst van de leiderschapsstijl in Venlo en Venray en het verwachte effect op innovatie.

4.3.2.1 *Leiderschap in Venlo*

De teamleider in Venlo is al ruim vijf jaar verantwoordelijk voor dit team. Ze was wijkcoördinator geweest en had een visie op wijkgericht werken en op zorg voor klanten die

ondersteuning nodig hebben. De coördinator heeft kennis en ervaring met regelgeving en procedures omtrent verstrekking van uitkeringen en toeslagen.

Alle respondenten in Venlo noemen het enthousiasme waarmee de teamleider haar visie naar haar teamleden overbrengt. Dat doet ze door teamleden “heel erg mee te nemen in de achterliggende gedachte, maar ook waar willen we heen” (M. Willemsen, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). Daarmee is ze echt de “drijfveer” van de veranderingen (R. Zeetsen, persoonlijke communicatie, 23 juni 2015), een “visionair” (M. Verhaegh, persoonlijke communicatie, 6 juli 2015). “Ik ben meer de visionair” zegt ze daar zelf van, waarbij ze “af en toe hun een spiegel [zal] voorhouden” en “stimuleren dat ze zelf het heft in handen nemen” (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 13 april 2015). Ze geeft teamleden veel vrijheid en vertrouwen om hun taak in te vullen. Ze “mogen die tijd ook pakken” zegt ze (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 13 april 2015). Ze vindt het prima als mensen iets proberen, moedigt dat ook aan. “Marlie [de teamleider] geeft ons niet het gevoel dat wij daar meetbare resultaten in moeten garanderen. Omdat zij ook wel weet dat mensen maatwerk moeten hebben” (G. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015). De medewerkers geven aan dat ze coacht, ondersteunt en “persoonlijke gesprekken” met hen voert (R. Zeetsen, persoonlijke communicatie, 23 juni 2015). De teamleider vertelde dat ze met elke coach “anderhalf tot twee uur lang gesprekken had gehad, over competenties” (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 13 april 2015). “Voeden, ondersteunen” noemt een coach haar stijl van leidinggeven (G. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015). In deze aspecten kan de transformationele leiderschapsstijl herkend worden.

Sommige coaches denken dat ze uiteindelijk toch op resultaten afgerekend zullen worden en zijn onzeker welke resultaten dat dan zijn. “Ik zou wel eens willen, maar dan spreek ik voor mij persoonlijk, dat ze meer zouden aansturen”, aldus een coach (J. Aerds, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). “Misschien ook wel eens iets teveel [vrijheid]”, geeft een andere coach aan (M. Verhaegh, persoonlijke communicatie, 6 juli 2015). De coördinator herkent dat coaches “bang waren dat (...) ze daar op afgerekend zouden worden. Dus dat is best een heel punt om de veiligheid weer te geven aan de mensen” (M. Willemsen, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). Men heeft ook meegemaakt dat de teamleider sterk sturend optrad toen dat nodig was. Dit betrof situaties dat medewerkers bleven vasthouden aan oud gedrag en (nog) niet voldoende de nieuwe werkwijze volgden. “Omdat het een nieuwe manier van werken

was en niet iedereen dat gelijk oppikte. Dus toen was het echt sturend”, aldus een coach (R. Zeetsen, persoonlijke communicatie, 23 juni 2015). “Ik vind dat ze [de coaches] heel erg vrij laat en pas op het moment dat je echt zegt van nou gaat iemand echt te ver... maar dan treedt ze ook wel op” (N. Thomeer, persoonlijke communicatie, 22 juni 2015). Het lijkt erop dat er ook kenmerken van de transactionele leiderschapstijl in Venlo aanwezig zijn.

Uit de interviews komt heel sterk naar voren dat de teamleider veel handelingsvrijheid geeft, niet alleen om het werk in te vullen maar ook om nieuwe dingen te bedenken. “Je kreeg dus heel veel vrijheid” (G. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015). “Daar biedt ze ons ook voldoende ruimte voor om ook met elkaar te sparren” (G. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015). “Iedereen heeft zijn eigen werkwijze (...), daar laten ze je ook vrij in”, geeft de rechtmatigheidscoach aan (G. Peters, persoonlijke communicatie, 30 juni 2015). De teamleider geeft aan dat de teams “hun eigen teamdoelen [hebben] gesteld (...), [en] een kader waarbinnen het moest vallen” (M. Willemsen, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). De coach die met de workshops bezig is heeft “de vrije hand (...) om door te ontwikkelen wat nodig is” (S. Liebrand, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015). Er is een “werkgroep monitoring (...) en daar worden nadrukkelijk de coaches bij betrokken” (M. Willemsen, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). Er is ruimte om te experimenteren, waarbij niet direct wordt afgerekend als het fout gaat. “Doe eens iets stouts. Van Marlie [de teamleider] mag het”, zo vat een coach samen (S. Liebrand, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015). “Marlie en ik... wij vinden het niet erg als het fout gaat”, geeft de coördinator aan (M. Willemsen, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). Tot slot merkt een coach op: “Ik vind echt dat wij veel vrijheid krijgen, maar ik merk wel dat het in hun straatje moet passen” (M. Verhaegh, persoonlijke communicatie, 6 juli 2015). Deze kenmerken wijzen op innovatief leiderschap.

Wat opvalt aan de informatie van de coaches en de leiding is dat beiden de visie en de handelingsvrijheid noemen, maar ook het bijsturen. Het is moeilijk onderscheid te maken tussen types leiderschap. Er zijn kenmerken van zowel transformationeel, transactioneel als innovatief leiderschap. Bij verschillende personen en verschillende situaties wordt een andere stijl gehanteerd door de teamleider. Medewerkers die de visie onderschrijven en laten zien dat ze dat kunnen toepassen in hun werk krijgen alle vrijheid en vertrouwen. Medewerkers die de visie wel onderschrijven maar nog niet precies weten hoe ze dit in hun dagelijks handelen moeten

vertalen worden gecoacht en ondersteund. Tot slot zijn er medewerkers die niet bereid of in staat zijn om uit zichzelf de werkwijze over te nemen. Zij worden meer directief aangestuurd.

Geconcludeerd kan worden dat de stijl van leidinggeven in Venlo wisselt in verschillende situaties met verschillende coaches. Als voorstellen of activiteiten passen binnen de visie is er sprake van innovatief leiderschap, als mensen ondersteuning nodig hebben hanteert de leidinggevende de transformationele stijl. Als het niet past dan zijn er kenmerken van transactioneel leiderschap. Daarnaast is de teamleider sterk in het overbrengen van de visie. Door de stijl aan te passen en deze visie is de contextfactor leiderschap in Venlo sterk bevorderend voor het innovatieproces.

4.3.2.2 Leiderschap in Venray

In Venray is in de twee en een half jaar dat de nieuwe samengestelde functie van participatiecoach bestaat geen vaste leidinggevende geweest voor het team, maar diverse tijdelijke invullingen. Op het moment dat de interviews plaatsvonden, was er een coördinator die voornamelijk praktische zaken regelde. Zij is op 1 juli opgevolgd door een teamleider, die wel voor vast benoemd is, maar niet betrokken bij dit onderzoek.

De coaches in Venray hebben veel ruimte gehad om zelf uitvoering te geven aan de nieuwe functie van participatiecoach. De beleidsmedewerker geeft aan dat de coaches “heel veel vrijheid [hebben] om de functie invulling te geven”, een “blanco cheque” (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). Een coach merkt op dat ze “feitelijk in het diepe zijn gegooid” (E. Janssen, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). De beleidsmedewerker beaamt dit, daar “hebben we ze ook wel een beetje laten zwemmen” (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). “Ik vind dat we zelf best heel veel vrijheid hebben”, merkt een coach op (M. de Thouars, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). Een coach geeft aan dat ze “een hele hoop” ruimte heeft, “er is niemand die me controleert” (J. van Bon, persoonlijke communicatie, 16 juli 2015). “Medewerkers [hebben alle vrijheid] om hun werk te doen, in te richten, uit te voeren”, aldus de coördinator (I. van Cleef, persoonlijke communicatie, 19 mei 2015). Hieruit blijkt dat er veel handelingsvrijheid is en dat er geëxperimenteerd kan worden. Dit zijn kenmerken van innovatief leiderschap.

Toch bleek volgens een coach dat “het management (...) heel andere dingen voor ogen [had] dan dat er op de werkvloer gedaan werd, en daar zijn we in gaan zoeken” (E. Janssen,

persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). De coördinator geeft aan dat in verband met de wisselingen de coaches “misschien te weinig gestimuleerd, in geënthousiasmeerd” zijn (I. van Cleef, persoonlijke communicatie, 19 mei 2015). Een coach geeft aan dat ze “af en toe wel wat bijsturing kregen (...) of verduidelijking, is dat nou de richting waar jullie vinden dat we naartoe moeten gaan” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015). De coaches noemen ook voorbeelden van opdrachten en targets die van bovenaf werden opgelegd. “Wij krijgen ook van bovenaf natuurlijk opdrachten” (E. Janssen, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). “Wij zijn daar wel in meegenomen, wij konden ook meedenken, uiteindelijk is het toch meer van hogerhand, zijn die keuzes gemaakt”, zegt een coach (M. de Thouars, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). De beleidsmedewerker geeft aan dat het team betrokken is geweest bij het vaststellen van de targets. “We leggen niet dingen op, zo werken we niet” (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). Soms komt de leiding ook met doelen die niet lijken te stroken met het participatiedoel, bijvoorbeeld om nog meer klanten naar werk te leiden. Zo vertelt een coach over een mail van de manager dat er veel participatieklanten geplaatst waren: “Hartstikke goed, als jullie nou ook nog meer uit- en doorstroom hebben naar werk of werkcoaches dan zijn we echt goed bezig” (M. de Thouars, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). Dit zijn kenmerken die niet aan één type leiderschap te koppelen zijn. Enerzijds zit er sturing in en beloning voor goede resultaten, dit lijkt op transformationeel leiderschap. Het betrekken van medewerkers over de invulling lijkt op innovatief of transformationeel leiderschap. Essentieel is voor coaches dat er geen duidelijke visie was en dat men niet geënthousiasmeerd werd en, gezien het ‘laten zwemmen’, ook niet echt ondersteund werd. Dit lijkt te wijzen op een transactionele stijl, of op het ontbreken van leiderschap.

Daarnaast geven de coaches aan dat ze de huidige situatie niet prettig vinden. Een coach zegt het “heel vervelend [te] ervaren om steeds een andere leidinggevende te hebben, want je bouwt niks met elkaar op” (E. Janssen, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). Op het moment van het onderzoek vindt een evaluatie plaats op grond waarvan wijzingen zullen plaatsvinden. “We hebben als team wel aangegeven wat er volgens ons wel anders zou moeten” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015), dus de coaches worden hierbij betrokken maar weten nog niet wat er gaat veranderen. Eén coach vat de situatie als volgt samen: “Dus

het was heel leuk om zoveel vrijheid te hebben, het was soms ook lastig om niet te weten wat er van ons verwacht werd” (M. de Thouars, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015).

Op basis van de interviews in Venray ontstaat het beeld dat er voor de coaches veel vrijheid maar ook veel onzekerheid is. De stijl van leidinggeven in Venray kan moeilijk getypeerd worden vanwege de vele wisselingen en de grote onduidelijkheden. In zekere zin is er sprake van het ontbreken van leiding. Er is in ieder geval sprake van weinig echte aansturing, dus geen transactioneel leiderschap. Verder is er te weinig visie dus geen transformationeel leiderschap. Er is veel handelingsvrijheid en er is ruimte om te experimenteren, dus er zijn mogelijk wel kenmerken van innovatief leiderschap, wat bevorderlijk kan zijn voor veranderingen en dus ook voor innovatie. Vanwege het ontbreken van duidelijke visie is het totaalbeeld van de factor leiderschap in Venray dat de bevorderende en belemmerende factoren elkaar opheffen. Het effect is dus neutraal.

4.3.3 Creativiteit als kenmerk

Eén van de onderscheiden contextfactoren is creativiteit als kenmerk. Dit bestaat uit drie dimensies, namelijk het teamklimaat, creativiteit als kenmerk van individuen en de heterogeniteit van een team. Het teamklimaat is gunstig voor innovatie wanneer er sprake van een door iedereen gedragen visie, een gevoel van veiligheid om in de groep deel te nemen, taakoriëntatie en steun voor innovatie. Individuele creativiteit heeft te maken met persoonskenmerken zoals doorzettingsvermogen, zelfvertrouwen, een *open mind* hebben en altijd iets nieuws verzinnen. Een heterogene samenstelling van het team, waarbij de leden verschillende vaardigheden, ervaring en kennis hebben zodat ze elkaar op nieuwe ideeën brengen, maakt dat een team creatief is. Dit is bevorderlijk voor innovatie. Als alle drie de dimensies aanwezig zijn is de creativiteit als kenmerk aanwezig en dus bevorderlijk voor het innovatieproces. Met het beschrijven van de factor creativiteit als kenmerk kan het eerste deel van deelvraag vijf beantwoord worden: Hoe heeft creativiteit van ambtenaren zich gemanifesteerd in het sociaal domein? Het tweede deel van de deelvraag komt aan bod in paragraaf 4.4.1.3 op pagina 97, waar creativiteit als idee wordt beschreven.

4.3.3.1 Creativiteit als kenmerk in Venlo

De coaches die zich met participatie bezighouden in Venlo zijn verdeeld in drie stadsdeelteams, waarin ook andere collega's deelnemen. Die worden allen door dezelfde teamleider aangestuurd. In het kader van dit onderzoek worden alle doelmatigheids- en rechtmatigheidscoaches tot hetzelfde team gerekend.

Het teamklimaat in Venlo heeft een aantal kenmerken. De visie wordt breed gedragen. “Ik weet wat er van me verwacht wordt” geeft een coach aan (R. Zeetsen, persoonlijke communicatie, 23 juni 2015). De doelmatigheidscoach zegt: “In grote lijnen zitten we wel allemaal op dezelfde golflengte” (G. Peters, persoonlijke communicatie, 30 juni 2015). “Volgens mij weten ze wel wat er van ze verwacht wordt” geeft de teamleider aan (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 30 juli 2015). Men vindt het team doorgaans veilig, de sfeer onderling is open en “hartstikke goed” (G. Peters, persoonlijke communicatie, 30 juni 2015). “En dan kunnen we van elkaar leren en dat komt ook omdat wij een goed team hebben wat heel veilig is met elkaar (...) we lossen dat met elkaar op” (G. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015). Dat is ook wel eens anders geweest, maar door ingrijpen van de teamleider is dat verbeterd. “Er was alleen maar weerstand (...), toen zei Marlie [de teamleider] zó ga je het doen, ze moesten wel” (R. Zeetsen, persoonlijke communicatie, 23 juni 2015). Met betrekking tot de doelstellingen voelt men zich soms wat onzeker omdat ze moeilijk meetbaar zijn. “Ik zou toch wel ook iets van een meetinstrument willen”, geeft een coach aan (G. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015). Omdat resultaten “moeilijk te meten” zijn is “een systeem ontwikkeld (...) en nu zie je dat ze dat belangrijker gaan vinden (...) om meetbaar te maken (...) wat ze aan het doen zijn”, legt de coördinator uit (M. Willemsen, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). Er zijn door de stadsdeelteams afdelingsplannen opgesteld om de doelstellingen concreter te maken. “We hebben een afdelingsplan moeten schrijven per stadsdeel, dat hebben we wel goed gedaan met het team samen” geeft een coach aan (J. Aerdts, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). “We hebben het echt samen opgepakt”, aldus een coach (M. Verhaegh, persoonlijke communicatie, 6 juli 2015). “Daarom vind ik het zo belangrijk dat mijn team in één stadsdeel werkt (...) en dat ze gezamenlijk overleggen en ook gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor hun klanten in dat stadsdeel” (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 13 april 2015). Door de leidinggevende wordt gestimuleerd om succesverhalen te delen in een “100-verhalenboek” (G. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015).

“Wat ik nog vooral mis, wat wij meer moeten doen, is ook de succesjes die hebt, delen”, geeft de teamleider aan (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 30 juli 2015). Een coach geeft aan: “Ik denk dat we doelen wel delen, maar dat de mate van de activiteiten, dat we daar actief mee bezig zijn, daar verschillen we heel erg” (M. Verhaegh, persoonlijke communicatie, 6 juli 2015). De teamleden steunen elkaar, willen van elkaar en met elkaar ideeën uitwisselen, bijvoorbeeld tijdens het casusoverleg. “Ik vind het altijd fijn om het van anderen te horen, van hoe doe jij dat nou” (G. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015). Een ander geeft aan: “Dan probeer ik vaker samen met iemand te gaan, dat je toch ook een beetje van elkaar leert” en “we hebben een fijn team, iedereen is behulpzaam” (J. Aerdts, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). In Venlo wordt de visie dus gedragen, maar zijn de doelen niet altijd helder en zijn de coaches daarom onzeker of ze de juiste resultaten halen. Daar zijn inmiddels collectieve en individuele afspraken over gemaakt. Verder wordt gestimuleerd succesverhalen te delen. De onderlinge sfeer en samenwerking is goed. Het teamklimaat is redelijk gunstig.

Op individueel niveau wordt een aantal kenmerken van personen genoemd die creatief zijn. Eén coach vindt zichzelf een “praktisch mens en daarin ben ik creatief” (G. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015). De teamleider geeft aan dat: Een “niet creatieve [medewerker] het probleem ziet en legt het bij mij neer, en de creatieve komt met de oplossing en checkt even mag ik dat zo doen” (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 13 april 2015). Creatieve medewerkers “die zoeken letterlijk voor een probleem een praktisch antwoord”, aldus de beleidsmedewerker (N. Thomeer, persoonlijke communicatie, 22 juni 2015). Vooral mensen die zich niet aan regeltjes vastklampen maar hun “gezonde boerenverstand gebruiken”, met een “positieve mensvisie, dus altijd uitgaan van het goede” vindt de teamleider creatief (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 13 april 2015). “Niet star” is een kenmerk van creatieve medewerkers (R. Zeetsen, persoonlijke communicatie, 23 juni 2015). “Ik zeg altijd zelf, ik heb het ambtenaren-gen niet, god zij dank” (S. Liebrand, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015). Dit zijn voorbeelden dat mensen een *open mind* hebben. Het zelfvertrouwen blijkt als een coach collega’s ziet die wat meer durven: “Die gaan daar gewoon heen” (J. Aerdts, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). Doorzettingsvermogen laat een coach zien als ze zegt: “Ik kan bijvoorbeeld redelijk ver tot het gaatje gaan” (M. Verhaegh, persoonlijke communicatie, 6 juli 2015). Zij vindt het “creatief als iemand heel positief in zijn werk staat, als men gelooft dat een

klant wat kan. Hier is te lang gedacht van ja, daar kunnen we toch niks mee” (M. Verhaegh, persoonlijke communicatie, 6 juli 2015). De doelmatigheidsstaak geeft meer ruimte om creatief te zijn, bij “rechtmatig kan dat ook wel maar dan zit je altijd binnen de kaders van de wet” aldus de coördinator (M. Willemsen, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). Er worden ook voorbeelden genoemd waarin creativiteit ontbreekt. Bijvoorbeeld coaches die zagen dat anderen “gerobotiseerd” zijn (S. Liebrand, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015). Mensen die “wat minder creatief zijn die volgen gewoon heel sterk”, geeft de beleidsmedewerker aan (N. Thomeer, persoonlijke communicatie, 22 juni 2015). “De creatieve mensen zijn nog in de minderheid, ik had dat graag nog meer gezien” aldus de teamleider (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 13 april 2015). Volgens de beleidsmedewerker zitten er “toch teveel mensen bij van hou m’n hand eens even vast en anders blijf ik doen wat ik doe” (N. Thomeer, persoonlijke communicatie, 22 juni 2015). Dit houdt in dat er binnen het team wel een aantal creatieve individuen zijn, maar dat het er naar mening van betrokkenen nog te weinig zijn.

Er is heterogeniteit in het team geconstateerd. “Ja er zijn mensen die vooral zich heel erg focussen op het administratieve deel”, geeft een coach aan, die zelf uit de zorg komt (G. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015). De rechtmatigheidscoach gaf aan een heel andere, meer juridische, achtergrond te hebben dan de doelmatigheidscoaches: “Zij komen meer uit de zachte omgeving” (G. Peters, persoonlijke communicatie, 30 juni 2015). “Ik ben ex-kwaliteitsmedewerker dus ik zit heel anders in elkaar als iemand die coach is geweest op een participatieafdeling” geeft de rechtmatigheidscoach aan (G. Peters, persoonlijke communicatie, 30 juni 2015). Een coach ziet verschillen tussen haar en andere collega’s: “Die zijn weer beter in andere dingen” (J. Aerdts, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). De coördinator geeft aan dat team bestaat uit “best wel veel mensen ook van de oude garde (...) met een gemiddelde hoge leeftijd (M. Willemsen, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). Dit betekent dat er wel enige variatie is tussen de collega’s op het gebied van vaardigheden, ervaring en kennis, maar dat de heterogeniteit als geheel niet heel groot is.

Concluderend kan gezegd worden dat in Venlo de visie in grote lijnen gedragen wordt, men zich redelijk veilig voelt, mensen zich individueel betrokken beginnen te voelen bij outcome en men elkaar wil helpen. Dit betekent dat het teamklimaat redelijk gunstig is voor innovatie. Coaches en leiding zien teamleden met creatieve kenmerken maar deze zijn veruit in de minderheid, de meeste mensen richten zich nog heel sterk op regels. De samenstelling van

het team is redelijk eenzijdig, de meeste mensen zijn al lange tijd werkzaam bij de gemeente. Tezamen houdt dit in dat de creativiteit als kenmerk van het team in Venlo in beperkte mate aanwezig is, dus dat dit kenmerk de innovatie van werkprocessen en diensten bevordert.

4.3.3.2 Creativiteit als kenmerk in Venray

Met betrekking tot het teamklimaat wordt duidelijk dat in Venray de visie niet heel erg leeft bij de coaches. Deels omdat het “lastig [was] om niet te weten wat er van ons verwacht werd” (M. de Thouars, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). Ook denken de coaches vooral in concrete doelstellingen in plaats van visie. “Wij krijgen ook van bovenaf natuurlijk opdrachten (...) dat we klanten moeten laten participeren, succesverhalen, targets” (E. Janssen, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). De coaches zeggen dat er binnen het team een “veilige sfeer” is (E. Janssen, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). “We durven elkaar aan te spreken op alles. Nee, de sfeer die is wel goed” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015). “We benaderen ze heel erg als team”, geeft de beleidsmedewerker aan (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). Een coach geeft aan dat naar buiten toe het team zich niet goed begrepen voelt. Dat ze zich “niet gehoord voelen, of niet serieus genomen voelen, onderaan ergens bungelen, ik denk dat [de andere coaches] dat het meeste voelen” (J. van Bon, persoonlijke communicatie, 16 juli 2015). Bij de taakoriëntatie is men “eensgezind” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015), waarbij “de successen worden gedeeld” (M. de Thouars, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). “Samen, we doen het samen. Heel erg samen opgaan om die doelen te halen” (M. de Thouars, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). Daarbij sporen ze elkaar aan tot verbetering, we “enthousiasmeren elkaar met de succesverhalen”, geeft een coach aan (R. Nabben, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). Er is “teamoverleg en casusoverleg (...), we proberen zoveel mogelijk van elkaar te leren” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015). Ze wisselen uit en vragen aan elkaar: “Goh, hoe denk jij erover” (R. Nabben, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). Op de vraag of hij zich gesteund voelt zegt een coach: “Binnen het team zeer zeker, ja” (R. Nabben, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). Alle coaches geven aan dat de werkdruk hoog is en er veel gevraagd wordt. “Heel veel zaken zijn ook wel bekend, (...) dan kom je een beetje in de frustratie te zitten als team” (J. van Bon, persoonlijke communicatie, 16 juli 2015). Dit wordt door de coördinator beaamd. “Ze zitten ook tot de nek toe in het werk”

(I. van Cleef, persoonlijke communicatie, 19 mei 2015). Hieruit blijkt dus dat de visie minder duidelijk is, men zich richt op concrete doelen waarbij men zich binnen het team veilig voelt en elkaar helpt. Naar buiten toe is er onzekerheid en er is een grote werkdruk. Het teamklimaat is dus niet bevorderlijk voor innovatie.

De individuele creativiteit wordt in Venray omschreven als “sneller schakelen” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015; R. Nabben, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015) of “het bedenken van oplossingen” (E. Janssen, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). “Sommigen die zich wat meer richten op regels (...) en anderen kijken (...) vanuit de klant benaderd, zo wil ik het oplossen” (R. Nabben, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). De beleidsmedewerker noemt een creatieve medewerker “proactief, die ziet kansen waar anderen ze niet zien” (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). Maar ook dat iemand op een “onorthodoxe manier iets weet te doen voor een klant” (M. de Thouars, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015), waarbij er buiten de regels een oplossing wordt bedacht. Een coach geeft aan dat ze “zelf een type [is] die heel snel kansen ziet” (J. van Bon, persoonlijke communicatie, 16 juli 2015). Creatieve medewerkers hebben “vernieuwende ideeën” en “moeten durf tonen” (I. van Cleef, persoonlijke communicatie, 19 mei 2015). Maar “niet iedereen is creatief” (J. van Bon, persoonlijke communicatie, 16 juli 2015). De beleidsmedewerker geeft aan dat er “in de creativiteit van mensen (...) wel een groot verschil” zit (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). Een van de coaches zegt: “Twee collega’s vind ik erg creatief” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015). Dit laat zien dat er wel creativiteit in het team wordt aangetroffen, maar dat creatieve medewerkers in de minderheid zijn.

Het team in Venray is heterogeen van samenstelling. “We hebben ook wel wat verschillende types in ons team zitten” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015). Er zijn mensen bij die “vanuit klantbeheer, vanuit dossierbeheer dit werk zijn gaan doen” zegt een coach, die zelf “werkgeversadviseur [is] geweest voor het werkplein” (J. van Bon, persoonlijke communicatie, 16 juli 2015). Ook de coördinator geeft dat aan: “Voor alle medewerkers op ééntje na was het een nieuwe functie, per 1 januari 2013, en ze kwamen bijna allemaal uit de rechtmatigheid” (I. van Cleef, persoonlijke communicatie, 19 mei 2015).

Kortom, met betrekking tot het teamklimaat in Venray blijkt dat men gericht is op groepsresultaten en minder op de visie, dat men zich veilig voelt binnen het team maar naar

buiten toe is dit veilige gevoel er minder. Men helpt elkaar helpt maar ervaart ook tijdsdruk. Dit teamklimaat is niet bevorderlijk voor innovatie. Individuele creativiteit gaat vooral om het bedenken van praktische oplossingen gericht op klanten, waarbij men buiten de regels durft te denken. De creatieve medewerkers zijn echter in de minderheid. Van de teamleden hebben de meesten een achtergrond in rechtmatigheid, slechts één heeft een andere achtergrond. Dit is ook de collega die door alle anderen als de meest creatieve wordt bestempeld. Hoewel er dus enige creativiteit wordt aangetroffen is het teamklimaat niet bevorderlijk voor innovatie. Dit houdt in dat het team als geheel niet creatief is. Dit heeft geen effect op het innovatieproces. De contextfactor creativiteit als kenmerk is dus neutraal.

4.3.3. Conclusie: Creativiteit als kenmerk

Met deze beschrijvingen van creativiteit als kenmerk in Venlo en Venray kan het eerste deel van deelvraag vijf beantwoord worden: Hoe heeft creativiteit van ambtenaren zich gemanifesteerd in het sociaal domein? In Venlo is het teamklimaat redelijk gunstig, zijn er creatieve ambtenaren in het team, maar vormen ze een minderheid en is het team redelijk heterogeen van samenstelling. Dat betekent dat creativiteit als kenmerk in Venlo in beperkte mate aanwezig is. In Venray is het teamklimaat niet zo gunstig voor innovatie, zijn er ook creatieve medewerkers die ook hier in de minderheid zijn en is er sprake van enige heterogeniteit binnen het team. Dit betekent dat de factor creativiteit als kenmerk in Venray neutraal is, de elementen heffen elkaar op.

4.3.4 Autonomie

De laatste contextfactor is autonomie. Dat kan betrekking hebben op de ruimte die de organisatie of afdeling heeft op basis van wet- en regelgeving, budget en eventuele risico's. In dit kader is het relevant dat Venlo en Venray dezelfde verordening voor participatie en tegenprestatie hanteren (Gemeente Venlo, 2014a; Gemeente Venlo, 2014b; Gemeente Venray 2014a; Gemeente Venlo, 2014b). Op team- en individueel niveau heeft autonomie een relatie met de stijl van leidinggeven. Veel handelingsruimte en mogelijkheden om te experimenteren betekent veel autonomie voor het team en de coaches. Deze factoren worden ook meegenomen bij het beschrijven van de autonomie.

4.3.4.1 Autonomie in Venlo

In Venlo geeft men aan dat er op het gebied van de wet- en regelgeving vooral voor de rechtmatigheidszaak beperkingen zijn, gezien “de kaders van de wet” (M. Willemsen, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). Toch is ook hier enige ruimte volgens de rechtmatigheidscoach. “De bijstandswet of de participatiewet heeft de ruimte, maar dat moet je wel weer goed motiveren, dat is dan weer een eis” (G. Peters, persoonlijke communicatie, 30 juni 2015). De teamleider, die zelf geen achtergrond heeft waar wet- en regelgeving centraal stond, ervaart dat mensen zich soms teveel laten beperken door die regels. Ze is van mening dat ze soms de regels als excuus gebruiken en dat er meer vrijheid is dan men benut. “Te pas en te onpas kunnen er regels opgeworpen worden (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 30 juli 2015). In verband met het budget wordt aangegeven dat coaches veel klanten hebben en “daarbinnen moeten ze schipperen” (M. Willemsen, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). “Ik kom echt tijd tekort”, geeft een coach aan (J. Aerdts, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). “We hebben natuurlijk geen budget”, zegt een andere coach, ze doelt op het participatiebudget dat nog maar heel beperkt beschikbaar is om voorzieningen voor klanten te betalen (M. Verhaegh, persoonlijke communicatie, 6 juli 2015). Het risico dat gepaard gaat met de participatietaak is vrij gering. Als er iets niet loopt zoals gepland is dat geen probleem. “We lossen dat met elkaar op” (G. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015). “Dingen kunnen wel eens anders uitpakken dan je bedoeld hebt. Nou ja, hoe erg kan dat zijn” (M. Willemsen, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). “Wat is het afbreukrisico als mensen al zeven jaar achter de geraniums zitten. Ik bedoel, het kan alleen maar beter worden” (N. Thomeer, persoonlijke communicatie, 22 juni 2015). Toch is er wel enig risico als er fouten gemaakt worden met berekeningen van uitkeringen en toelagen. “Als je het niet goed doet, dan is het risico ontzettend hoog, hè? Je bent toch bezig met het gezinsinkomen van iemand” (G. Peters, persoonlijke communicatie, 30 juni 2015).

Dus de wet- en regelgeving geeft de coaches veel ruimte om de taak in te vullen, voor doelmatigheid aanzienlijk meer dan rechtmatigheid. De caseloads zijn redelijk groot, het participatiebudget zeer beperkt. De risico's zijn, zeker vergeleken met andere taakgebieden binnen de gemeente, laag. Bij de contextfactor leiderschap is reeds geconcludeerd dat de coaches betrokken worden door de teamleider, dat men mag experimenteren en dat er een grote

handelingsvrijheid is. Met betrekking tot de autonomie betekent dit dat die redelijk groot is, hetgeen een bevorderende factor is voor innovatie.

4.3.4.2 Autonomie in Venray

Als het gaat om wet- en regelgeving dan zijn er voor de coaches weinig belemmeringen in Venray. “Je hebt natuurlijk wel een bepaalde gedragscode waar je je aan te houden hebt, maar daar hebben we ook wel een behoorlijke vrijheid in” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015). Toch is er verschil tussen hoe coaches daarmee omgaan. “Sommigen zijn daar (...) wat terughoudender in” (R. Nabben, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). Alle respondenten noemen het “grote aantal klanten” per coach (E. Janssen, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). “200 personen is bijna niet te doen” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015). Bovendien is er geen participatiebudget meer, “dat is volledig overgeheveld naar Venlo” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015). Het risico is niet erg groot. “Als een plaatsing mislukt is er geen man overboord”, vat de beleidsmedewerker dat samen (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). Er zit hierbij wel een verschil tussen doelmatigheid en rechtmatigheid. “Als je het hebt over de doelmatigheidskant, de creatieve kant, is er weinig afbreukrisico. (...) In het rechtmatige zit veel risico, ja, als je daar iets niet binnen vier weken afwerkt dan heb je een boete, klanten die gaan steigeren, geld onvoldoende krijgen of te laat, ja daar zit wel een risico” (J. van Bon, persoonlijke communicatie, 17 juni 2015). Dat wordt door een andere coach beaamd: “Wat wij wel steeds meer losgelaten hebben is controles (...) dus wat dat betreft kunnen er wel eens risico’s zijn” (R. Nabben, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015).

De wet- en regelgeving laat in Venray veel ruimte, voor doelmatigheid het meest. De werkdruk is groot, het participatiebudget nihil. De risico’s waar het team mee te maken heeft zijn relatief klein. Eerder was al beschreven dat er, mede door de wisselingen in de leiding, veel handelingsvrijheid was. In combinatie met bovengenoemde factoren betekent dit dat de autonomie redelijk groot is, hetgeen innovatie zal bevorderen.

4.3.5 Conclusie: Contextfactoren

Op basis van de onderzoeksgegevens zijn de vier contextfactoren relatie met de omgeving, leiderschap, creativiteit als kenmerk en autonomie beschreven. Ook is aangegeven of een factor

een sterk of minder sterk belemmerend of bevorderend effect heeft op het innovatieproces. In tabel 15 zijn de bevindingen weergegeven. Een + of ++ geeft aan dat de factor een bevorderend of sterk bevorderend effect heeft. Een - of -- geeft aan dat de factor een belemmerend of sterk belemmerend effect heeft. Bij +/- wordt een belemmerend en bevorderend effect opgegeven en is het resultaat neutraal.

Uit het overzicht blijkt dat er verschillen zijn in de contextfactoren. De relatie met de omgeving is bij beiden zwak, en in Venray nog ongunstiger, vanwege de eenzijdige relatie met Venlo. De factor leiderschap is in Venlo sterk bevorderend, vanwege de visie die door de leidinggevende wordt uitgedragen en de wijze waarop er geschakeld wordt in leiderschapsstijlen. In Venray lijkt de handelingsvrijheid gunstig maar door het ontbreken van stabiele leiding en visie is de invloed neutraal. In Venlo is het teamklimaat gunstiger voor innovatie, waardoor de creativiteit een bevorderend effect heeft, in Venray niet. Tot slot is de autonomie bij beiden vergelijkbaar en bevorderend. Op grond hiervan hebben de contextfactoren in Venlo een gunstiger effect op het innovatieproces dan in Venray.

Tabel 15. *Overzicht contextfactoren Venlo en Venray*

contextfactor	Venlo	Venray
relatie met de omgeving	+/-	-
leiderschap	++	+/-
creativiteit als kenmerk	+	+/-
autonomie	+	+

4.4 Het mechanisme: Innovatie als proces

Innovatie is zowel het proces als het resultaat van dat proces. Het resultaat van het innovatieproces in Venlo en Venray is al in het voorafgaande stuk beschreven en met elkaar vergeleken. In deze paragraaf wordt innovatie, als proces van leren en betekenis geven, beschreven. Hierin zijn drie elementen te herkennen. Als eerste wordt creativiteit als idee beschreven. Als tweede worden de kenmerken van het leerproces opgespoord, om te kunnen bepalen of het een top-down, bottom-up of een pendelend proces is geweest. Tot slot wordt gekeken welke betekenis men aan de veranderingen heeft toegekend. Zoals ook al in het theoretisch hoofdstuk is aangegeven, is het lastig om de drie aspecten strikt te scheiden. Dat

wordt in dit beschrijvend deel van de analyse wel geprobeerd, maar enige overlap kan niet voorkomen worden.

4.4.1 Creativiteit als idee

Creativiteit als idee ('het idee') is gericht op verbetering van concept ('de idee'), organisatie of management, werkprocessen of diensten en weerspiegelt daarmee de indeling die voor innovatie als resultaat is gemaakt. Het idee kan oorspronkelijk zijn of geïntroduceerd in de organisatie, door een team of individu. Het kan vooraf gaan aan het nieuwe gedrag, of pas achteraf duidelijk worden. Het is dus moeilijk om creativiteit als idee heel precies aan te wijzen in het innovatieproces als dit proces niet ordelijk top-down verloopt. Dit wordt opgelost door bij creativiteit als idee de nadruk te leggen op het denken.

4.4.1.1 Creativiteit als idee in Venlo

Het team in Venlo geeft aan dat het nieuwe concept participatiedoel als een nieuw idee van bovenaf geïntroduceerd is in de organisatie. Hier werd de wethouder genoemd, of het management, maar ook een "politieke stroom die al een tijdje door het sociale domein (...) aan het waaien is" (M. Verhaegh, persoonlijke communicatie, 6 juli 2015) en "landelijke ontwikkelingen" (N. Thomeer, persoonlijke communicatie, 22 juni 2015), zoals de invoering van de Participatiewet.

Ideeën met betrekking tot de aanpassing van organisatie en management zijn niet afkomstig zijn van de coaches, maar de "beleidsafdeling" (M. Verhaegh, persoonlijke communicatie, 6 juli 2015). "De mensen die dat geïntroduceerd hebben, die werkten zelf niet met mensen in de praktijk, of tenminste minder, waardoor zij niet in beeld hadden (...) hoe je dat aan moet pakken", geeft een coach aan (G. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015). Volgens een coach zijn "leidinggevendenden wel eens bij andere gemeentes gaan kijken van hoe gaat dat daar" (J. Aerdts, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). De teamleider zegt: "De beleidsmatige keuzes daarachter, waarom die knip, daar hebben de mensen in die zin niet heel veel invloed op gehad", wat inhoudt dat het idee voor de splitsing tussen doelmatigheid en rechtmatigheid niet van de coaches afkomstig is.

Over de werkprocessen en diensten zijn wel ideeën van het team zelf te onderscheiden. De coördinator geeft aan van "we willen die andere benadering (...) [maar] er was niet over

nagedacht hoe we het dan gingen doen” (M. Willemsen, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). Een coach geeft aan: “Het idee was er en wij hebben er eigenlijk op de werkvloer vorm aan gegeven” (G. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015). “Ik ben gewoon de wijk ingegaan, ik ben gewoon begonnen”, zegt een coach (R. Zeetsen, persoonlijke communicatie, 23 juni 2015). Hier is regelmatig pas achteraf over nagedacht, overleg geweest en heeft uitwisseling met andere coaches plaatsgevonden, bijvoorbeeld over hoe men klanten kan activeren en plaatsen. Een coach geeft aan dat ze “continu overleg had met [de teamleider en coördinator], van doe ik het wel goed, ik doe maar wat” (R. Zeetsen, persoonlijke communicatie, 23 juni 2015). De teamleider geeft aan dat ze heeft gezegd: “Ga er nou naartoe en ga het gewoon doen en kom terug en bespreek het met elkaar”, dus dit wijst ook op het eerst doen en dan ideeën uitwisselen (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 13 april 2015). Ook wordt verteld “dat we dat met elkaar hebben besproken, en daar moesten we [de teamleider] echt in meenemen” (G. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015). “Ik heb ook de methodiek *storytelling* hier ingebracht”, dit is dus duidelijk een idee van de teamleider.

Er zijn ook activiteiten die de coaches samen bedacht en toen ontwikkeld hebben, zoals bijeenkomsten in de wijk organiseren. De coach die de workshops ontwikkelt, geeft aan dat hij het idee op een cursus NLP heeft opgedaan en “daar hebben we toen gezegd dat kunnen we in Venlo ook”, bijvoorbeeld door een “draaiboek” te maken (S. Liebrand, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015). Dus er zijn ook voorbeelden dat men vooraf ideeën besprak.

In Venlo ontstaat dus het beeld dat het idee voor het nieuwe concept participatiedoel niet uit het team afkomstig is, maar vanuit landelijke en gemeentelijke politiek. Nieuwe ideeën over de organisatie zijn van beleid en management afkomstig. Ook de knip tussen doelmatigheid en rechtmatigheid is geen idee van coaches. De ideeën van de teamleden hebben vrijwel uitsluitend betrekking op werkprocessen en diensten. De teamleider heeft het idee van *storytelling* geïntroduceerd. Vaak is al doende een werkwijze ontwikkeld, waarbij achteraf werd bijgesteld, men ideeën deelde over bijvoorbeeld plaatsingen en mensen motiveren. Er zijn ook voorbeelden dat ideeën van tevoren besproken en verder ontwikkeld werden, zoals bij de workshops het geval is.

4.4.1.2 Creativiteit als idee in Venray

In Venray wordt ook het idee van het participatiedoel genoemd: Iedereen doet mee in de maatschappij” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015). Klanten “zijn jarenlang met rust gelaten en nu moeten ze iets. Ze moeten actief worden” en “de tegenprestatie, voor de klanten die echt niks willen”, werd ook genoemd (E. Janssen, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). “Niet meer vanzelfsprekend bepaalde voorzieningen aan te bieden en te verlenen, maar ook te zeggen voor wat hoort wat”, volgens een andere coach (M. de Thouars, 29 juni 2015). Zowel het idee voor het participatiedoel als de tegenprestatie is door “de politiek” ingegeven (R. Nabben, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015).

Vooraf de organisatieverandering is voor de coaches belangrijk, de “verdeling van het type klant, dat is geen nieuw idee, want dat is gewoon overgenomen van de gemeente Venlo” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015). “De knip tussen werkcoaches en participatiecoaches dat is volgens mij wel de manier waarop gemeente Venlo is gaan werken”, dus het idee is overgenomen volgens een coach (R. Nabben, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). De beleidsmedewerker geeft aan dat dit door zijn “manager, mij en de toenmalige wethouder” verder is uitgewerkt. “De gedachte, de beleidsmatige keuzes daarachter, waarom die knip, daar hebben de mensen in die zin niet heel veel invloed op gehad” (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). Dit betekent dat de ideeën van het team hier geen rol hebben gespeeld.

“Hoe je [de functie] gaat invullen dat was aan de mensen die kozen voor die functie”, geeft de beleidsmedewerker aan. “Je probeert alles aan de voorkant zo goed mogelijk te bedenken, en vervolgens blijkt het heel simpel, te weinig aansluitingen, (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). De werkwijze van de coaches is dus door hen zelf ingevuld en “dat is denk ik echt gegroeid (...) We zijn gewoon begonnen en we zien wel” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015). Dit gebeurde bijvoorbeeld door samen workshops te geven en onderling overleg en terugkoppeling te houden over mogelijkheden om mensen te plaatsen. Er zijn volgens een coach ook “van bovenaf opdrachten gekomen (...) dat we een aantal klanten moesten plaatsen, targets”, dus het lijkt erop of dit idee vanuit management of beleid komt (E. Janssen, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015).

Dus het beeld in Venray met betrekking tot creativiteit als idee, is dat het participatiedoel en de tegenprestatie vanuit de politiek zijn gekomen. De manier van organiseren is

geïntroduceerd uit Venlo, zoals de functie van participatiecoach. Het team heeft de werkprocessen en diensten zelf ingevuld, waarbij soms vooraf, soms achteraf werd nagedacht. Er werden tussen de coaches ideeën uitgewisseld over praktische dingen als plaatsingen. De ideeën van de coaches hebben dus vooral betrekking op werkprocessen en diensten, en zijn vooral in de praktijk ontstaan.

4.4.1.3 Conclusie: Creativiteit als idee

Creativiteit als idee van ambtenaren doet zich dus in de teams die zijn onderzocht in Venlo en Venray voor ter verbetering van werkprocessen en diensten. Er zijn veel ideeën voor werkwijzen die zijn overgenomen van andere organisaties of collega's, er zijn geen voorbeelden genoemd van oorspronkelijke ideeën, dus kan niet worden vastgesteld in hoeverre die aanwezig waren. Er zijn werkwijzen en diensten al doende ontstaan, waar later over nagedacht werd. Vooral bij de diensten wisselen coaches ideeën uit over bijvoorbeeld plaatsingen en manieren om klanten te motiveren. Dit is het tweede deel van het antwoord op deelvraag vijf: Hoe heeft creativiteit van ambtenaren zich gemanifesteerd in het sociaal domein?

4.4.2 Innovatie als leerproces

In deze alinea worden in de onderzoeksdata de kenmerken van innovatie als leerproces opgespoord, om te kunnen bepalen of het top-down, bottom-up of een combinatie van beide is geweest.

4.4.2.1. Innovatie als leerproces in Venlo

De coaches in Venlo noemen de landelijke “invoering van de Participatiewet”, waar ook de participatietaak deel van uitmaakt, een van bovenaf opgelegde verandering (J. Aerdts, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). Door de politiek is aangegeven dat de tegenprestatie niet dwingend opgelegd mag worden, maar mensen met de “zachte stok” naar participatie bewogen moeten worden (M. Thomeer, persoonlijke communicatie, 22 juni 2015). De coaches geven aan dat het wijkgericht werken, waar de participatietaak een onderdeel van is, ontstaan is vanuit een pilot. Er was een “wethouder die al heel vroeg op die manier wilde gaan werken” (G. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015). De coaches hebben een opleiding gehad om hen te leren hoe ze “de kantelgedachte” moesten invullen (M. van Ulft, persoonlijke

communicatie, 13 april 2015). Ze leerden er: “Welke organisaties zijn er allemaal, welke technieken” (G. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015). Een coach hoorde tijdens een overleg: “Doelmatigheid en rechtmatigheid wordt gescheiden” (R. Zeetsen, persoonlijke communicatie, 23 juni 2015). Deze splitsing komt dus “echt van boven” (M. Verhaegh, persoonlijke communicatie, 6 juli 2015). “En nu merk je dat, nu de projectfase eraf is, nu moet het in de lijn gaan landen” (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 13 april 2015). Ook de participatieverordening en verordening tegenprestatie laten zien dat hier een kader wordt geschetst, juist om het mogelijk te maken om maatwerk te bieden aan klanten (Gemeente Venlo, 2014a; Gemeente Venlo, 2014b; Gemeente Venray, 2014a; Gemeente Venray 2014b). Hierin kunnen dus top-down bewegingen herkend worden, namelijk initiatie vanuit de politiek, ontwikkeling door een pilot en implementatie middels een training. Dit top-down proces betreft innovaties op het gebied van concept en organisatie.

Tijdens de implementatie komen de coaches dingen tegen die niet van bovenaf bedacht of geregeld waren en die ze zelf moesten ontwikkelen. Sommigen geven aan dat ze “gewoon begonnen” zijn (R. Zeetsen, persoonlijke communicatie, 23 juni 2015). Ook de doelmatigheidscoach geeft aan dat hij slechts “heel globaal” richtlijnen heeft gekregen (G. Peters, persoonlijke communicatie, 30 juni 2015). Aanvankelijk heeft de leiding aangegeven hoe de nieuwe werkwijze eruit moest zien. “In het begin wel, want dan werd natuurlijk afdelingsbreed een overleg gepland, dan waren Marlie en Margreet [de teamleider en coördinator] toch wel degenen die moesten vertellen hoe het moest gaan lopen” (J. Aerdt, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). Door casusoverleg werden werkwijzen gedeeld en konden anderen dit overnemen. Het team heeft op enig moment naar de leiding toe aangegeven dat er meer duidelijkheid gewenst was. Dit heeft geleid tot afspraken en “dat is uiteindelijk de basis geworden van hoe we gingen werken en daar zijn allerlei werkprocessen op ingericht” (M. Willemsen, persoonlijke communicatie 15 juni 2015). Die hebben vooral betrekking op “praktische dingetjes” en men “blijft monitoren, van sluit het nog aan bij jullie werkwijze” M. Willemsen, persoonlijke communicatie 15 juni 2015). In de werkinstructie uit Venlo wordt een aantal voorbeelden genoemd van werkprocessen die binnen het team afgesproken en verfijnd zijn (Team Wijk, gemeente Venlo, 2015). Inmiddels wordt de nieuwe werkwijze zo gedragen dat de leiding merkt dat er ook van onderop ideeën komen (M. Willemsen, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). Eén coach is bezig met een pilot voor een workshop voor de

klanten. De bedoeling is dat deze verder ontwikkeld wordt en dan binnen het team verder geïmplementeerd. “Samen met mijn collega Jos werken we op het ogenblik aan een pilot”, aldus de coach die met de workshops bezig is (S. Liebrand, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015). Er is geen voorbeeld van een werkwijze die ‘naar boven’ is gegaan in de organisatie. De teamleider probeert juist aandacht te krijgen voor bijvoorbeeld de aansluiting met team Werk. Ze geeft aan dat ze in die rol “vaak als lastig [wordt] gezien” (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 13 april 2015).

De manier waarop invulling is gegeven aan de werkwijzen is een combinatie. Er zijn kenmerken van bottom-up innovatie, waarbij coaches zelf probeerden hun taak in te vullen, dit tijdens het casusoverleg met elkaar gedeeld werd, geformaliseerd werd en gemonitord zodat het bijgesteld kon worden. Daarnaast is er door de leidinggevende regelmatig gependeld, door soms sterker aan te sturen en soms meer ruimte te geven voor initiatieven van onderop. Dit betreft overigens uitsluitend werkprocessen en diensten, er is geen voorbeeld genoemd waar een werkwijze tot beleid is doorgedrongen of er een organisatiewijziging is geweest die bottom-up ontstaan is.

De conclusie voor Venlo luidt dat de veranderingen in concept en organisatie top-down zijn opgelegd, maar de invulling ervan in werkprocessen en diensten door de afdeling zelf is vormgegeven. De teamleider heeft hierbij gependeld en er zijn door inbreng van de coaches bottom-up een aantal nieuwe werkwijzen ontstaan. Maar hoewel er op de werkvloer – bottom – veel ontwikkeld is, lijkt er weinig sprake van ‘up’.

4.4.2.2. Innovatie als leerproces in Venray

De coaches in Venray geven een aantal top-down bewegingen aan. Het nieuwe concept, dat wordt samengevat met “iedereen doet mee” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015) is vanuit de politiek gekomen en “vanuit beleid komt het dan langzamerhand onze kant op” (J. van Bon, persoonlijke communicatie, 16 juli 2015). Het komt “doorgesijpeld naar de uitvoering” (R. Nabben, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). De beleidsmedewerker geeft aan: “Je probeert alles aan de voorkant zo goed mogelijk te bedenken, en vervolgens blijkt heel simpel, [dat er] te weinig aansluitingen [zijn]” (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). De coaches noemen ook dat ze “een stap naar die uitvoering toe” missen (R. Nabben, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). “Er is wel een training

ingekocht” (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). De nadruk ligt vooral op de organisatorische veranderingen die top-down zijn opgelegd. Er is “besloten vanuit de politiek dat er meer gemeentelijke samenwerkingen moet komen” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015). “In 2012 heeft de raad gezegd (...) wat we gingen doen met de participatiecoaches”, namelijk de functies doelmatigheid en rechtmatigheid combineren (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015).

In Venray zijn dus de top-down elementen van initiatie door de politiek, ontwikkeling door beleid en een deel implementatie middels een training te herkennen. Deze top-down beweging heeft vooral betrekking op organisatorische wijzigingen, van concept worden veel minder voorbeelden genoemd. Bij de start van de nieuwe functie van participatiecoach was er veel vrijheid om dat zelf in te vullen. “Je mag er van alles van maken, maar maak er wat van” (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). “We zijn gewoon begonnen”, zegt een coach (E. Janssen, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). “We hebben dat best zelfstandig vormgegeven eigenlijk” (M. de Thouars, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). Coaches bespreken de werkwijze met elkaar. “Soms komt het ter sprake al werkende, soms in het afstemmingsoverleg” (M. de Thouars, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). In dit afstemmingsoverleg worden praktische zaken met de beleidsuitvoerend medewerker besproken en indien nodig aangepast (Team Participatie, gemeente Venray, 2015a; Team Participatie, gemeente Venray, 2015b). De “workshops (...) zijn eigenlijk gewoon zonder betrokkenheid van een coördinator of manager, dat hebben we gewoon zelf opgestart” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015). Toch rezen er vragen over de prestaties. “We merken natuurlijk wel dat er vanuit het management vragen waren van nou, wat doen jullie precies, wat zijn jullie resultaten? En daarom hebben we het voor onszelf ook zichtbaar en meetbaar willen maken”, vervolgens zijn er targets afgesproken (R. Nabben, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). Op het moment dat het onderzoek loopt, vindt een evaluatie plaats, “want de functie loopt niet zoals gedacht” (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). De coaches zijn “benieuwd wat er uit de evaluatie komt” (N. Faber, persoonlijke communicatie, 16 juni 2015), “dus dat is even afwachten wat we dan mogen gaan doen” (E. Janssen, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). De coaches verwachten dat er van bovenaf ingegrepen zal worden, dit wordt door de beleidsmedewerker bevestigd. “Nu zie je trouwens wel de kentering, want deze evaluatie gaat wel degelijk enigszins directief gestuurd worden” (M. van den Beuken,

persoonlijke communicatie, 26 juni 2015). In Venray worden dus ook voorbeelden genoemd van bottom-up bewegingen, waarbij coaches al doende een werkwijze ontwikkelen, met elkaar bespreken en afstemmen hoe ze dat kunnen verbeteren. Dit gaat alleen over werkprocessen en diensten. Hier is een pendelbeweging in te herkennen, wat geresulteerd heeft in het benoemen van targets. De werkwijze leidt niet tot de gewenste resultaten, dus is de verwachting dat van bovenaf ingegrepen zal worden.

De conclusie luidt dat in Venray het nieuwe concept participatiedoel niet sterk top-down is opgelegd, waardoor het in de implementatie minder sterk terugkomt. Er zijn over de organisatie wel top-down beslissingen genomen, maar over de invulling en uitvoering in werkprocessen en diensten weinig. Dus de coaches hebben daar op hun eigen manier, al doende en dus bottom-up, invulling aan gegeven. Er is aanvankelijk weinig verbinding geweest tussen beleid en uitvoering, dus tussen ‘top’ en ‘down’. Later is gecompromiseerd, waarbij top-down ook invloed was op werkprocessen.

4.4.3 Innovatie als proces van betekenis geven

4.4.3.1 De betekenis van innovatie in Venlo

In Venlo valt direct op dat alle respondenten het belang van de klant de belangrijkste reden vinden om op een andere manier te gaan werken. De teamleider zegt dat ze “vijf jaar geleden begonnen zijn, niet voor de bezuiniging, maar voor die klant ga jij anders werken” (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 13 april 2015). Coaches geven aan dat het doel is: “Om die mensen van de bank te krijgen” (R. Zeetsen, persoonlijke communicatie, 23 juni 2015), of: “Ik wil het ook gewoon goed doen voor de vraagsteller” (R. Zeetsen, persoonlijke communicatie, 23 juni 2015). “Dat de klant ook echt gediend is en met plezier zijn tegenprestatie oppakt” (S. Liebrand, persoonlijke communicatie 11 juni 2015). “Ik hoef die wet niet achter me te hebben om te vinden dat mensen moeten gaan werken” (M. Verhaegh, persoonlijke communicatie, 6 juli 2015). De splitsing tussen doelmatigheid en rechtmatigheid leverde bij een aantal coaches “protest” op, “want die klant verwacht van mij dat ik ook over de rechtmatigheid alles moet kunnen vertellen” (M. van Ulft, persoonlijke communicatie, 13 april 2015). De politieke betekenis is hier het sterkst aanwezig.

De functionele betekenis wordt ook genoemd, namelijk dat er gezocht wordt naar manieren om efficiënter en goedkoper te werken. Bijvoorbeeld geen dure begeleiding voor een

klant in te zetten als dat niet hoeft, “dat vind ik verspilling” (G. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015). Een coach wilde zelf een workshop ontwikkelen want het “ging te langzaam” en hij vond het te duur: “Wees zuinig op overheidsgeld” (S. Liebrand, persoonlijke communicatie, 11 juni 2015). Ook voor de beleidsmedewerker is efficiency “het minste motief” (N. Thomeer, persoonlijke communicatie, 22 juni 2015).

De institutionele betekenis is ook aanwezig. Voor de rechtmatigheidscoach speelt de regelgeving sterker, maar ook hij geeft aan dat hij rekening houdt met individuele omstandigheden en zo het “belang van de klant” voorop stelt (G. Peters, persoonlijke communicatie, 30 juni 2015). Een andere coach gaf aan op een andere manier te gaan werken “omdat dat van ons verwacht werd, en je merkt aan jezelf wel dat het beter werkt” (J. Aerdts, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015). De coördinator geeft aan dat de Participatiewet de verplichte tegenprestatie kent, maar ze merkt “dat de coaches daar heel terughoudend mee zijn om die in te zetten” (M. Willemsen, persoonlijke communicatie, 15 juni 2015).

Respondenten geven ook aan dat ze denken dat veranderingen vanuit een politieke betekenisgeving meer resultaat opleveren, dan wanneer ze wettelijk worden opgelegd of vanuit efficiency worden opgedragen. “Als je niet zo gemotiveerd bent of gepassioneerd bent in dat stukje van die kanteling dan zit je vast aan die wet” (G. Janssen, persoonlijke communicatie, 19 juni 2015).

Concluderend is in Venlo de politieke betekenis het sterkst, de andere betekenissen zijn minder sterk aanwezig. Door minder sterk de institutionele benadering te kiezen, lijkt er meer ruimte om vanuit de politieke betekenis de taak in te vullen, hoewel er altijd een zeker kader van wetten en regels van toepassing blijft. De functionele betekenis lijkt geen grote rol te spelen. Coaches die heel betrokken zijn bij hun klanten en voor hen de beste aanpak willen realiseren lijken het meest creatief om nieuwe dingen te bedenken en dus de randen van de regelgeving op te zoeken.

4.4.3.2. De betekenis van innovatie in Venray

De politieke betekenis is sterk aanwezig in Venray. De coaches gaan uit van het “belang voor de burger” (R. Nabben, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015), waarbij de drijfveer is om iedereen mee te laten doen aan de maatschappij. Een coach geeft aan: “Dat ik iets heb met de doelgroep” (M. de Thouars, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). De beleidsmedewerker

zegt dat de belangrijkste reden om anders te gaan werken, is: “Iedereen moet mee kunnen doen, daar streven we ook echt naar” (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015).

Ook de institutionele betekenis wordt aangehaald, bijvoorbeeld om de verplichting van de tegenprestatie verder in te vullen. “Dan heb je nog in het achterhoofd de wetswijziging (...) dat vrijblijvende gaat er steeds meer vanaf” geeft één van de coaches aan (R. Nabben, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). Voor een coach “voelt het wel eens dat ik dit landelijke beleid inderdaad uitvoer, en dat ik daar niet helemaal achter sta” (M. de Thouars, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). Een coach zegt: “Ik heb toch regels uit te voeren, ik ben geen ritselaar, (...) maar toch, ik probeer puur vanuit de klant te denken” (R. Nabben, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). De coördinator geeft aan: “De uitkeringen gaan altijd voor, inkomen gaat voor participatie” (I. van Cleef, persoonlijke communicatie, 19 mei 2015).

De functionele betekenis werd ook genoemd, bijvoorbeeld dat het “veel efficiënter is om in workshops te werken” en dat men ernaar streeft om het “liefst zoveel mogelijk klanten, zo goed mogelijk te bedienen” (M. de Thouars, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). Efficiency speelt vooral voor de kwaliteitsfunctionaris een rol, het hoort bij haar functie om te kijken “welke overbodige stappen eruit gezet kunnen worden” (L. Swinkels, persoonlijke communicatie, 17 juni 2015). De beleidsmedewerker geeft aan dat er na de samenwerking met Venlo “juist in de werkcoaches en de participatiecoaches extra is geïnvesteerd” (M. van den Beuken, persoonlijke communicatie, 26 juni 2015).

Een coach geeft aan dat een creatieve collega op een “onorthodoxe manier” een oplossing zoekt voor een klant, dus de regels iets ruimer interpreteert (M. de Thouars, persoonlijke communicatie, 29 juni 2015). Er lijkt een verband te zijn tussen de politieke betekenis en creativiteit.

Kortom, ook in Venray is de politieke betekenis heel sterk. Bij de coaches is ook de institutionele betekenis zeer belangrijk, bij de leiding is dat minder. De functionele betekenis speelt in Venray een kleine rol. Ook hier wordt door de respondenten een relatie gelegd tussen de politieke betekenis en creativiteit.

4.4.4. Conclusie: Mechanisme

De conclusie luidt dat creativiteit als idee van ambtenaren, in de teams die onderzocht zijn in Venlo en Venray, vooral betrekking heeft op werkprocessen en diensten. De ideeën voor

veranderingen van concept en organisatie zijn afkomstig van politiek en management, worden top-down geïnitieerd en ontwikkeld, maar niet gedetailleerd uitgewerkt. Dit leidt tot een kader dat grotendeels door de werkvloer zelf ingevuld wordt, in de vorm van werkprocessen en diensten. Deze kunnen tot stand komen omdat de leidinggevende het top-down oplegt, of doordat teamleden zelf met ideeën komen en die uitwerken, soms ook door al doende uit te proberen wat werkt. Er is ook waargenomen dat er, binnen dit kader, gependeld wordt. De teamleden laten zich hierbij vooral leiden door de politieke betekenis, in Venray is bij de coaches ook de institutionele betekenis van belang. Respondenten leggen een relatie tussen de politieke betekenis als betrokkenheid bij de klant, en creativiteit, als zich minder door regels laten leiden om een oplossing voor de klant te bedenken.

4.5 De rol van creativiteit van ambtenaren bij innovatie in het sociaal domein

Tot nu toe is voornamelijk beschreven hoe de elementen uit het conceptueel model zich in de situatie in Venlo en Venray hebben voorgedaan en hoe die in het kader van de theorie geduid moeten worden. Het betoog is dus vooral beschrijvend van aard. In het laatste deel van de analyse wordt verklaard hoe de innovatie als resultaat eruit ziet aan de hand van de creativiteit van ambtenaren. Daarmee kan deelvraag zes beantwoord worden: Wat was de rol van creativiteit van ambtenaren bij innovaties in het sociaal domein en welke factoren waren daarop van invloed? Dit betreft dus creativiteit als idee en creativiteit als kenmerk, binnen het innovatieproces waarop ook nog drie andere factoren van invloed zijn. Het komt er dus op neer dat het antwoord op deelvraag zes een beschrijving is van het innovatieproces in Venlo en Venray, oftewel het mechanisme met de eerder al beschreven contextfactoren uit het CMO-model.

Veel uitgangspunten voor de teams in Venlo en Venray waren hetzelfde. Dezelfde Participatiewet, dezelfde verordeningen voor participatie en de tegenprestatie. Verder wordt gebruikgemaakt van dezelfde backoffice en aansluiting met team Werk. Venray heeft naar Venlo gekeken toen de functie werd ontworpen. Door de verschillen tussen de innovatie in Venlo en Venray als uitgangspunt te nemen en het innovatieproces te reconstrueren kan verklaard worden waarom deze verschillen zijn opgetreden.

4.5.1 Naar een verklaring

Het verklarende deel van de analyse spitst zich toe op vier veranderingen. Dit zijn de aspecten die tijdens de vergelijking van innovatie als resultaat in Venlo en Venray in paragraaf 4.2.3 op pagina 68 geselecteerd zijn. Deze vier aspecten doen zich elk op één van de vier niveaus voor: Concept, organisatie, werkprocessen en diensten. Hierbij wordt bij elk aspect het verloop van de innovatie in Venlo en Venray met elkaar vergeleken.

De eerste innovatie die verklaard wordt is het feit dat coaches in Venray de tegenprestatie een belangrijk nieuw concept vinden en in Venlo veel minder. Vervolgens worden de verschillen in organisatie, namelijk de samengestelde functie in Venray en de splitsing van de functies in Venlo, verklaard. Als derde wordt gekeken naar de werkprocessen, waarbij in Venlo nadruk op outcome ligt en Venray meer op output. Tot slot worden diensten die in beide gemeenten vergelijkbaar zijn, maar veel minder ontwikkeld en toegepast dan verwacht, met elkaar vergeleken: De workshops en het matchen.

De betreffende ontwikkeling wordt verklaard op de volgende wijze: Eerst wordt geschetst wat de situatie is op het moment van het onderzoek. Dan wordt bekeken van wie het idee afkomstig is, van een ambtenaar uit het team of van elders. Vervolgens wordt gekeken hoe de innovatie als leerproces verlopen is: Top-down, bottom-up of pendelend. Daarna wordt gekeken welke betekenis er aan is toegekend. Hierna komen de vier contextfactoren aan bod en de invloed die deze op het proces hebben gehad. Er wordt gekeken of het resultaat ook op een andere manier verklaard zou kunnen worden. Tot slot wordt aangegeven wat naar alle waarschijnlijkheid de rol van creativiteit van ambtenaren bij de ontwikkeling is geweest.

4.5.2 Concept: Tegenprestatie en participatiedoel

De coaches in Venray noemen de tegenprestatie als een belangrijk nieuw concept. Door de leiding en het team in Venlo wordt dat ook genoemd, maar minder sterk, daar is het participatiedoel veel sterker aanwezig. De coaches in Venlo en Venray nemen het concept tegenprestatie mee in de één-op-één-gesprekken met klanten om mensen aan te sporen, er is niet bekend of er daadwerkelijk maatregelen worden opgelegd. Het lijkt dus een innovatie die in Venray voornamelijk bij de coaches op het conceptuele niveau speelt, waar het in Venlo een veel kleinere rol speelt.

Het idee van de tegenprestatie is afkomstig uit de landelijke politiek en is opgenomen in de Participatiewet. Het is daarna uitgewerkt in de verordening tegenprestatie, die voor Venlo en Venray hetzelfde is (Gemeente Venlo, 2014a; Gemeente Venlo, 2014b; Gemeente Venray, 2014a; Gemeente Venray, 2014b). Het is dus een idee dat top-down is geïntroduceerd in beide organisaties. In het onderzoek is niet gebleken of dit in Venray of Venlo verder ontwikkeld en geïmplementeerd is, bijvoorbeeld dat er in de organisatie een aanpassing is geweest of een werkproces is ingericht. Wel is in Venlo bekend dat vanuit de politiek een aanwijzing is gekomen om te kiezen voor de ‘zachte stok’, dus om geen dwang op te leggen om de tegenprestatie af te dwingen, maar te verleiden tot participatie. Dit kan dus verklaren waarom men in Venlo die dwang dus ook niet zo sterk benoemt. De tegenprestatie is dus in beide gemeenten op dezelfde wijze verder ontwikkeld maar niet ter implementatie aan het team overgedragen. In Venlo is het concept afgezwakt door de politiek.

Van de coaches in Venray is bekend dat zowel de politieke als de institutionele betekenis heel sterk aanwezig is, in Venlo is vooral de politieke betekenis van een innovatie belangrijk. Dit kan verklaren dat de coaches in Venray zich richten op het verplichtend karakter van de tegenprestatie en dat men zich in Venlo vooral richt op het participatiedoel, waar het belang van de klant centraal staat.

Van de vier contextfactoren lijkt de relatie met de externe omgeving niet direct relevant, de relatie met collega's binnen de eigen organisatie lijkt geen rol te hebben gespeeld. Leiderschap is mogelijk wel van invloed geweest, omdat er in Venray geen sterke visie vanuit een leidinggevende wordt uitgesproken, waardoor coaches zelf invulling hebben gegeven aan het concept tegenprestatie. Het effect van leiderschap op innovatie in Venray was neutraal, dus heeft het naar alle waarschijnlijkheid geen effect gehad, noch op de tegenprestatie, noch op het participatiedoel. In Venlo is de invulling telkens bijgestuurd door de teamleider, waarbij de aanwijzing voor de ‘zachte stok’ een rol speelde. De factor leiderschap is een sterk bevorderende factor voor innovatie, maar die is in Venlo inhoudelijk een andere richting op gestuurd door de nuancering van de regeling en de nadruk op het participatiedoel. Creativiteit als kenmerk is mogelijk relevant. Op basis van de beschrijving van de factor creativiteit als kenmerk is geconstateerd dat het effect ervan in Venray neutraal is. In Venlo is dat licht bevorderend, maar waarschijnlijk door de meer politieke betekenisgeving genuanceerd. Autonomie speelt waarschijnlijk geen rol, de coaches in Venray hebben niet aangegeven dat ze

daadwerkelijk maatregelen opleggen en er bijvoorbeeld veel tijd aan spenderen. De coaches in zowel Venlo als Venray geven wel aan dat ze het in hun houding naar klanten tijdens coachingsgesprekken soms ter sprake brengen om hen in beweging te krijgen. Dat kan dus getypeerd worden als de ‘zachte stok’.

Samenvattend blijkt dus dat de contextfactoren relatie en autonomie in Venlo en Venray geen rol spelen. In Venray is het effect van de factor leiderschap en creativiteit als kenmerk neutraal. Dit betekent dat het concept tegenprestatie is geïntroduceerd door de politiek en als zodanig door de coaches als concept is overgenomen omdat het past bij de institutionele betekenisgeving. In Venlo is het concept tegenprestatie genuanceerd, van bovenaf. Het paste daardoor bij de meer politieke betekenisgeving. Door de bevorderende werking van leiderschap en mogelijk ook van creativiteit als kenmerk heeft vooral het participatiedoel als concept zich genesteld in Venlo. Dit betekent dat creativiteit als idee van ambtenaren in Venray en in Venlo geen rol heeft gespeeld. Creativiteit als kenmerk heeft in Venray geen rol gespeeld. In Venlo speelde het mogelijk een beperkte rol, hier werd het effect op de tegenprestatie teniet gedaan door meer nadruk op de politieke betekenisgeving van het participatiedoel.

Concluderend betekent dit dat op het niveau van nieuw concept dat top-down wordt opgelegd creativiteit als kenmerk van ambtenaren een kleine rol kan spelen, mits de leidinggevende het concept in de groep als visie weet neer te zetten, dus een transformationele stijl hanteert. Het is noch noodzakelijk, noch voldoende. Creativiteit als idee speelt hier geen rol, dus is ook niet noodzakelijk.

4.5.3 Organisatie: Samengestelde functie en aparte functies

In Venray zijn de doelmatigheidsstaak en de rechtmatigheidsstaak gecombineerd in de functie van participatiecoach, in Venlo zijn de beide taken gescheiden in doelmatigheidscoach en rechtmatigheidscoach. Venlo en Venray maken gebruik van dezelfde backoffice en dezelfde verordeningen. Aanvankelijk kende Venlo ook de samengestelde functie, later is dit weer gewijzigd. Dit betreft in Venlo een verandering op het gebied van de organisatie. Mogelijk zal er in Venray ook een wijziging plaatsvinden naar aanleiding van de evaluatie.

Het is niet helemaal duidelijk van wie in Venlo het idee afkomstig is om de functies te splitsen. Eén van de coaches gaf aan dat opeens aangekondigd werd dat er een wijziging zou komen. Duidelijk is dat het besluit van bovenaf kwam en aan de coaches is opgelegd. Het is

dus een top-down innovatie geweest. De betekenis die de coaches eraan hechtten verschilde, een aantal gaf aan moeite te hebben met de splitsing omdat ze alle vragen van de klant wilden beantwoorden. Duidelijk is dat de splitsing werd uitgevoerd omdat het werd opgelegd, dus de institutionele betekenis domineert hier. Wellicht speelt de institutionele betekenis altijd een sterke rol als een verandering van bovenaf wordt opgelegd én betrokkenen niet overtuigd zijn dat dit inhoudelijk een verbetering is.

De relatie met de omgeving lijkt geen rol te hebben gespeeld. Het leiderschap is wel een hele sterke factor geweest, waarbij een wat meer directieve manier van aansturing herkend kan worden. Dit laat zien dat de teamleider kan schakelen tussen verschillende stijlen als dat past bij de verandering die aan de orde is. De creativiteit als kenmerk heeft bij het bedenken en ontwikkelen van de innovatie geen rol van betekenis gespeeld omdat de verandering niet door de coaches is bedacht. Tot slot heeft ook autonomie geen rol gespeeld.

Het kan zijn dat met de coaches besproken is op welke manier de knelpunten opgelost konden worden, en dat men op die manier betrokken is geweest. Maar duidelijk is dat het een beslissing van de leiding is geweest. Dus in deze top-down verandering heeft leiderschap de enige belangrijke rol gespeeld. Creativiteit van ambtenaren lijkt hier geen invloed op gehad te hebben, noch als idee, noch als kenmerk.

In Venray is de taakinhoud nog hetzelfde als bij de start van de functie. Er is een evaluatie uitgevoerd, waarvoor ook de mening en ideeën van de coaches zijn besproken en meegenomen. De uitkomst is nog niet bekend, maar duidelijk is wel dat van bovenaf een besluit wordt verwacht over eventuele veranderingen in de functie-inhoud of andere organisatieaspecten. Ook hier lijkt creativiteit van ambtenaren geen rol van betekenis te spelen.

De conclusie luidt dus dat bij een organisatiewijziging die top-down wordt opgelegd creativiteit als idee en creativiteit als kenmerk van teamleden geen rol speelt. Leiderschap is de enige contextfactor die een rol speelt, mits het een directieve stijl heeft.

4.5.4 Werkprocessen: Meting van outcome en output

In Venlo is veel aandacht voor de outcome van de inspanningen van het team. Dat houdt in dat naast de ‘harde cijfers’, bijvoorbeeld het aantal stappen dat klanten op de participatieladder hebben gemaakt, ook gelet wordt op het welzijn van de klanten. Om dat te laten zien wordt gewerkt aan *storytelling*, waarbij succesverhalen met elkaar gedeeld worden, waaruit men weer

ideeën kan halen. Dat is ook van belang om aan management en politiek te laten zien wat bereikt is, ook al kan men geen harde cijfers aanleveren, zoals bijvoorbeeld team Werk doet. In Venray richt men zich vooral op output, hier komt de doelstelling voor het aantal plaatsingen sterk naar voren. Voor dit jaar is dat aantal al behaald, maar het geeft weinig informatie over het welzijn van de klanten. Hier worden ook succesverhalen gevraagd, maar het leeft hier minder sterk dan in Venlo. Zowel in Venlo als in Venray is dus een manier ontwikkeld om doelen en resultaten inzichtelijk te maken, maar het nieuwe werkproces ziet er op beide plaatsen anders uit. De methode in Venlo wijkt meer af van wat gebruikelijk was binnen gemeenten, dus wordt in het kader van deze analyse als innovatiever beschouwd.

In Venlo is het idee van *storytelling* afkomstig van de teamleider. Zij is ook degene die het telkens onder de aandacht van de coaches brengt. De coaches hebben zelf naar de leiding toe aangegeven dat ze meer richtlijnen willen over wat precies de doelstelling is, dit initiatief kan als idee worden bestempeld. Onder andere zijn gezamenlijk teamdoelen vastgesteld, waar de succesverhalen deel van uitmaken. Hier is sprake geweest van afstemming en dit kan gekarakteriseerd worden als pendelen. Daarbij zijn inbreng en ideeën van de coaches herkenbaar. In Venray hebben de coaches ook aangegeven dat ze wilden weten wat de doelstellingen zijn en of die gehaald worden. Er is overleg geweest en dit heeft tot een gezamenlijke afspraak geleid. Dus ook hier zijn de ideeën van zowel coaches als leiding te herkennen, dus ook hier is gependeld.

De betekenis die in Venlo wordt toegekend aan de nieuwe procedure met betrekking tot het vaststellen en meten van doelstellingen is in de interviews niet precies uitgevraagd. Het algemene beeld dat op basis van dit onderzoek is ontstaan, houdt in dat vooral de politieke betekenis belangrijk is. Omdat het welzijn van de klanten belangrijk wordt gevonden gaat men dit ook in de doelstellingen en metingen verwerken, dus is er veel aandacht voor outcome. In Venray is naast de politieke betekenis voor de coaches ook de institutionele betekenis belangrijk. Dat verklaart waarom hier meer nadruk op de output wordt gelegd, hetgeen resulteert in de doelstelling voor aantallen plaatsingen.

De relatie met de externe omgeving lijkt bij het bedenken van dit nieuwe werkproces een zeer beperkte rol te hebben gespeeld. De afspraken zijn binnen het eigen team en het management gemaakt. Het leiderschap heeft een veel sterkere rol gespeeld. In zowel Venlo als Venray was er overleg over het uiteindelijke werkproces, dus coaches werden betrokken bij het

vaststellen ervan. In Venlo is de leidinggevende heel sterk in het communiceren van haar visie op participatie, vandaar dat het welzijn van de klanten werd betrokken bij de doelstellingen en *storytelling* geïntroduceerd werd om dat te kunnen volgen. In Venray is leiderschap een minder sterke factor, de visie op participatie niet zo sterk aanwezig en is meer aandacht voor output. Dit heeft ook te maken met de creativiteit als kenmerk van het team in Venray, deze factor is hier niet echt bevorderlijk voor innovatie. In Venlo is creativiteit als kenmerk wel bevorderlijk voor innovatie, ook weer door de duidelijke gedeelde visie. De autonomie speelt ook een rol. Coaches in Venlo en Venray vonden de handelingsvrijheid en daarmee de onzekerheid te groot, waardoor men met de leiding afspraken wilde maken over de doelstellingen. Omdat de participatietaak geen grote risico's kent en de regelgeving veel ruimte laat aan hoe de doelmatigheid ingevuld kan worden, konden de doelstellingen ook in gezamenlijk overleg worden vastgesteld. Dit verklaart dat er nieuwe procedures konden worden afgesproken, maar niet de verschillende invulling ervan.

Behalve de hierboven geschetste factoren kunnen er nog andere verklaringen zijn. Bijvoorbeeld de ervaring die in Venlo al is opgedaan met wijkgericht werken waardoor de ontwikkeling al langer loopt en men dus een voorsprong heeft op Venray. Als Venray zich verder ontwikkelt zijn er op termijn wellicht geen wezenlijke verschillen meer. Het kan ook zijn dat de politieke kleur van de gemeentebesturen verschilt en dus ook de focus op resultaten. Deze aspecten zijn niet onderzocht. Op basis van de factoren die wel onderzocht zijn kan met enige stelligheid betoogd worden dat leiderschap en hieraan gekoppeld de visie een sterke rol hebben gespeeld in dit nieuwe werkproces.

Het idee – of eigenlijk de vraag – om de doelstelling nader te bepalen is zowel in Venlo als Venray afkomstig van de coaches. Dat is vervolgens samen vastgesteld, waarbij het aannemelijk is dat ideeën van de coaches hierin zijn meegenomen. Creativiteit als kenmerk van het team in Venlo heeft bevorderd dat men meer naar outcome is gaan kijken. In Venray was deze factor creativiteit als kenmerk neutraal, zodat hier meer aandacht is voor output. Leiderschap in de vorm van innovatief leiderschap is als bevorderende factor hierbij onmisbaar.

Dus wanneer een werkproces tot stand komt door pendelen speelt creativiteit als idee van teamleden een rol, het is dus noodzakelijk, maar niet voldoende. Als het team creatief is en leiderschap innovatief dan is er innovatie mogelijk. Creativiteit als kenmerk is dus ook noodzakelijk, maar niet voldoende.

4.5.5 Diensten: Workshops en matchen

In Venlo en Venray wordt een aantal nieuwe diensten genoemd door de teamleden, namelijk coachen, matchen, activeren en workshops. Toch laten de onderzoeksresultaten ook zien dat de dienstverlening als geheel, en ook de coproductie, nog onder de maat is. Dus hoewel er geïnnoveerd is, zijn er ook belemmeringen geweest. Twee diensten worden onder de loep genomen: Workshops en matchen. Workshops is een dienst die ontworpen wordt, volgens een vast stramien verloopt en waar nodig wordt aangepast, en waar meerdere klanten tegelijk mee worden geholpen. Matchen is een dienst die één-op-één-contact met een klant tot stand komt, die telkens opnieuw bedacht wordt.

In beide gemeenten worden workshops voor klanten gehouden. De bedoeling is om klanten te activeren, motiveren en te kijken waar mogelijkheden en interesses liggen. Door dat gezamenlijk te doen kunnen klanten ook elkaar helpen en kunnen meerdere klanten tegelijk geholpen worden. In Venlo is één coach bezig met een pilot, hij heeft het idee tijdens een cursus opgedaan en ruimte gekregen van de leidinggevende om het verder in te vullen. Ook in Venray zijn de coaches workshops aan het ontwikkelen, door het van elkaar te leren en ermee aan de slag te gaan. Het is niet bekend wie het idee van de workshops in Venray geïntroduceerd heeft, maar één coach heeft er in een vorige functie mee te maken gehad en zij neemt het voortouw. Deze ontwikkeling lijkt dus op de werkvloer te ontstaan, een idee ontstaat of wordt overgenomen, er wordt over nagedacht voordat men start en het wordt verder ontwikkeld. Dit is een innovatie waar ook een initiatie en ontwikkelproces bij horen, maar niet van boven opgelegd. Voor de betreffende coach in Venlo is de belangrijkste reden om de workshop te ontwikkelen dat het een goedkoper en sneller traject is dan een vorige manier van werken, maar uiteindelijk geeft hij aan dat het vooral gaat om meer klanten te kunnen helpen. Dus hoewel de functionele betekenis genoemd wordt, is die ondergeschikt aan de politieke betekenis. Ook in Venray wil men meerdere klanten tegelijk helpen en staat de politieke betekenis voorop.

Contextfactoren spelen bij de ontwikkeling van de workshops allemaal een rol. De relatie met de omgeving was in Venlo van belang omdat de coach het idee elders opdeed. Leiderschap is van belang, omdat de coaches veel vrijheid krijgen om het in te vullen en te experimenteren. Creativiteit als kenmerk is belangrijk. Eén van de coaches in Venray leert anderen hoe ze een workshop kunnen geven, de verschillende achtergronden en het teamklimaat

om dit samen op te pakken zijn hier dus wel aanwezig. In Venlo is het teamklimaat ook gunstig, bijvoorbeeld omdat teamleden klanten aanleveren en sommigen meedenken over de invulling. Tot slot is ook autonomie een bevorderende factor, bijvoorbeeld omdat het afbreukrisico niet heel hoog is.

Op basis van de factoren leiderschap en creativiteit als kenmerk zoals die voor Venray zijn gekarakteriseerd (in paragraaf 4.3.2.2 op pagina 82 en paragraaf 4.3.3.2 op pagina 88) was de verwachting dat de workshops hier niet van de grond zouden komen. Immers, visie vanuit de leiding en het teamklimaat is zwak. Wellicht is de autonomie binnen de factor leiderschap hier van groter belang, of is er vanuit de leiding gestuurd op het ontwikkelen van workshops zodat het team op dit punt precies wist wat er te doen stond. Het kan ook zijn dat de successen van de coach met de ervaring in workshops de collega's heeft geïnspireerd. Hierin zit mogelijk ook een aanwijzing dat wanneer de politieke betekenis overheerst, er meer creativiteit gesignaleerd wordt.

Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat de workshop een innovatie van een dienst is die bottom-up ontstaat en waarbij creativiteit als idee een rol heeft gespeeld, maar niet noodzakelijk was. Creativiteit als kenmerk is belangrijk, maar de handelingsvrijheid die voortkomt uit innovatief leiderschap en autonomie zijn ook onmisbaar. Creativiteit als kenmerk is dus noodzakelijk, maar niet voldoende.

Het matchen van klanten op bijvoorbeeld vrijwilligerswerk is een nieuwe dienst in het kader van de participatietaak. Coaches onderzoeken wat de wensen en mogelijkheden van een klant zijn en proberen hem te plaatsen, bijvoorbeeld bij een bedrijf, maatschappelijke organisatie of vrijwilligersorganisatie. Het principe van het matchen wordt gezien als een werkproces, de individuele bemiddeling wordt gezien als een dienst, waarbij de één-op-één-relatie tussen klant, coach en vrijwilligersplek centraal staat. Een match is altijd een unieke combinatie tussen de klant en de organisatie.

Het idee voor de match ontstaat in principe altijd bij de coach, inspiratie doet men op bij klanten, collega's, organisaties of andere contacten. De manier waarop een goede match gemaakt kan worden is ontstaan door het gewoon te gaan doen. Er is dus niet altijd duidelijk wat de volgorde is, de werkwijze ontstaat bottom-up en soms ongemerkt, het denken en doen is niet van elkaar te onderscheiden. Coaches gaan uit van hun intuïtie en ervaring of een klant

op een bepaalde plek past. Matching is een uitvoerende activiteit en maakt deel uit van de implementatie van het participatiebeleid. Er zijn top-down alleen kaders geschetst, bijvoorbeeld dat er geen werkverdringing mag zijn. De invulling is op de werkvloer zelf ontstaan, zowel in Venlo als Venray.

De betekenisgeving van het matchen is politiek, namelijk het belang van de klant om weer mee te doen aan de maatschappij. In Venray speelt ook de institutionele betekenis enigszins mee, namelijk de verplichting van de tegenprestatie. Het is lastig om een klant te motiveren voor vrijwilligerswerk door het te verplichten, dus in het algemeen wordt een meer coachende benadering gekozen.

De contextfactoren spelen allemaal een rol. De relatie met de omgeving is zeer belangrijk. Hier worden ideeën opgedaan en plaatsen bij organisaties geworven. Verder zijn relaties met ketenpartners belangrijk, bijvoorbeeld voor informatie of begeleiding voor een klant. Door de verdringing door andere taken zijn deze relaties minder goed ontwikkeld dan gewenst. Ook relaties met collega's buiten het team zijn belangrijk, bijvoorbeeld met team Werk in Venlo. Ook deze relaties zijn onder de maat, dus voor het matchen niet bevorderlijk. Leiderschap is van belang, in Venlo is veel handelingsvrijheid en een sterke visie. In Venray is ook veel handelingsvrijheid, maar daar is visie minder prominent aanwezig dus de invloed van leiderschap niet bevorderend. Verder is de creativiteit van het team van groot belang. Vooral het samenwerken en uitwisselen is belangrijk bij matching. In Venlo is het teamklimaat gunstiger voor innovatie, maar bij beide teams is het aantal creatieve medewerkers in de minderheid. Dus ook de creativiteit als kenmerk is een minder sterk bevorderende factor. Tot slot is de autonomie van belang. Er is in beide situaties een grote handelingsvrijheid maar ook te weinig tijd, door teveel klanten, teveel extra taken of teveel rechtmatigheid. Per saldo is er dus ook te weinig autonomie. Al met al zijn relaties, creativiteit als kenmerk en autonomie onderontwikkeld. In Venlo is leiderschap sterker ontwikkeld dan in Venray, dit verklaart kleine verschillen in het resultaat.

De minder goede ontwikkeling van het matchen kan ook verklaard worden door het feit dat het risico van de participatietaak weliswaar gering is, waardoor de autonomie toeneemt, maar ook niet prestigieus of politiek interessant genoeg om veel middelen aan te trekken. Andere doelgroepen en taken binnen het sociaal domein krijgen veel meer geld en aandacht. Het kan ook zijn dat de organisaties buiten de gemeente nog niet toe zijn aan het plaatsen van

klanten in een participatietaak. Toch lijkt op basis van de onderzoeksgegevens aannemelijk dat de zwakke aanwezigheid van de vier contextfactoren verklaart waarom het matchen als nieuwe dienst nog niet zo verloopt als gewenst.

Concluderend blijkt dus bij het matchen, een innovatie die al doende op de werkvloer tot stand komt, dat creativiteit als idee noodzakelijk is, maar niet voldoende. Ook de contextfactoren moeten bijdragen aan de innovatie. Vooral creativiteit als kenmerk is belangrijk en dus noodzakelijk, maar ook relaties, leiderschap en autonomie zijn onmisbaar.

Met de beschrijving van de contextfactoren en het innovatieproces en het verklaren van de innovaties op de verschillende niveaus aan de hand van deze contextfactoren is antwoord gegeven op deelvraag zes: Wat was de rol van creativiteit van ambtenaren bij innovaties in het sociaal domein en welke factoren waren daarop van invloed?

4.5.6. Conclusie: De rol van creativiteit van ambtenaren bij innovatie

Met de beschrijving van de contextfactoren en het innovatieproces en het verklaren van de innovaties op de verschillende niveaus aan de hand van deze contextfactoren is antwoord gegeven op deelvraag zes: Wat was de rol van creativiteit van ambtenaren bij innovaties in het sociaal domein en welke factoren waren daarop van invloed?

Met betrekking tot innovaties op het niveau van concept of organisatie lijken ideeën van ambtenaren die werken in de uitvoering geen rol te spelen. De veranderingen zijn top-down opgelegd, de ideeën zijn vanuit politiek, maatschappij of management afkomstig. Creativiteit als kenmerk speelt mogelijk een rol. Bij innovaties op het niveau van werkprocessen en diensten verloopt het innovatieproces anders. Het is een combinatie of afwisseling van top-down en bottom-up, binnen het eigen kader van het team dat van bovenaf is opgelegd. Het kan ook een initiatie- en ontwikkelfase doorlopen, binnen de eigen afdeling, waarbij het idee van onderop kan komen. Bij werkprocessen wordt gependeld tussen bottom-up en top-down innovatieprocessen. Hierbij is creativiteit als idee van ambtenaren in de uitvoering noodzakelijk om afstemming te zoeken in de werkwijzen, maar nooit voldoende. Creativiteit als kenmerk is eveneens noodzakelijk, maar ook niet voldoende. Innovatief of transformationeel leiderschap is hierbij ook van belang, waarbij handelingsvrijheid en visie onmisbaar zijn en de leidinggevende kan schakelen tussen stijlen. Bij innovaties op het niveau van diensten is

verschil tussen diensten die voor meerdere klanten tegelijk volgens een min of meer vast stramien verlopen en diensten die telkens opnieuw bedacht moeten worden. In het eerste geval kan het idee van teamleden afkomstig zijn, die hierover nadenken en gaan uitproberen of die van de leiding of elders een opdracht krijgen en dat gaan invullen. Creativiteit als idee is dan niet noodzakelijk, het idee kan elders worden opgedaan. Creativiteit als kenmerk is wel noodzakelijk. De innovatie kan goed doordacht zijn en verlopen via een initiatie- en ontwikkelfase, waarbij een aantal teamleden creatief moeten zijn en het teamklimaat gunstig, zodat anderen het ook gaan toepassen. Creativiteit als kenmerk is niet voldoende, ook handelingsvrijheid en autonomie zijn belangrijk. Bij innovaties van diensten die telkens één-op één- worden vormgegeven, in interactie met klanten, is creativiteit als idee onmisbaar. Er moeten in elk contact nieuwe ideeën bedacht (kunnen) worden, die vaak onbewust, al doende tot stand komen. Creativiteit als idee is echter niet voldoende, de andere contextfactoren zijn ook onmisbaar. Ook creativiteit als kenmerk is belangrijk, bijvoorbeeld de heterogeniteit van de groep waardoor allerlei verschillende ideeën uitgewisseld kunnen worden en er steun is om elkaar daarbij te helpen. Dit is niet voldoende, ook de andere factoren moeten bevorderend zijn. De bevindingen met betrekking tot de rol van creativiteit van ambtenaren, als kenmerk en als idee, zijn in tabel 16 weergegeven.

Tabel 16. *De rol van creativiteit bij innovatie*

<i>innovatie</i>	<i>proces</i>	<i>voorbeeld</i>	<i>creativiteit als idee</i>		<i>creativiteit als kenmerk</i>	
			noodzakelijk	voldoende	noodzakelijk	voldoende
concept	top-down	tegenprestatie	nee		nee	
organisatie	top-down	functie wel/niet samengesteld	nee		nee	
werkproces	pendelen	output/outcome	ja	nee	ja	nee
dienst	pendelen	workshop, bedacht	nee		ja	nee
	bottom-up	matchen, al doende	ja	nee	ja	nee

5. Conclusie en discussie

5.1 Terug naar de vraagstelling

De conclusies uit de analyse hebben gevolgen voor zowel de theorie als de praktijk. Allereerst wordt op basis hiervan een antwoord op de onderzoeksvraag geformuleerd. Vervolgens wordt een reflectie geformuleerd, als eerste op de theorie, waarbij een aantal verfijningen worden voorgesteld voor de theorie. Tevens wordt een aantal suggesties voor nader onderzoek geformuleerd. Daarna wordt gereflecteerd op de onderzoeksmethode, waarbij validiteit en betrouwbaarheid aan bod komen. Tot slot worden de bevindingen tegen het licht gehouden, waarbij een aantal voorstellen gedaan wordt om de handelingsvraag, die aanleiding is geweest voor dit onderzoek, te adresseren.

De doelstelling van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de rol die creativiteit van ambtenaren heeft gespeeld in het innovatieproces bij de overheid, teneinde te verklaren hoe de innovatie eruit ziet. De centrale vraagstelling werd als volgt geformuleerd:

Welke rol heeft creativiteit van ambtenaren gespeeld bij de innovaties in het sociaal domein en welke belemmerende of bevorderende factoren zijn hierop van invloed geweest?

De eerste drie deelvragen zijn beantwoord op basis van een literatuurstudie. Creativiteit is gedefinieerd als idee en als kenmerk van ambtenaren. Als idee kan het betrekking hebben op verbetering van concepten, organisationele aspecten, werkprocessen of diensten die gericht zijn op burgers. Het idee kan vooraf gaan aan de nieuwe manier van werken, of erna vorm krijgen. Het *denken* staat centraal. Creativiteit is ook een kenmerk van een omgeving, organisatie of persoon.

Innovatie in de publieke sector is gedefinieerd als een proces van leren en betekenis geven en als het resultaat van dit proces. Het leerproces kan top-down of bottom-up verlopen, of pendelen tussen deze bewegingen. Daarbij speelt betekenisgeving een rol: Politieke (past het, maatschappelijk), functionele (werkt het, effectief) en institutionele betekenisgeving (moet het, regelgeving)? In dit leerproces speelt creativiteit als idee een rol, maar het *doen* staat

centraal. Innovatie als resultaat is een verbetering van concept, organisatie, werkproces of dienst, waarbij publieke waarden centraal staan en sprake is van coproductie.

Er zijn vier contextfactoren beschreven die een bevorderende werking hebben op het innovatieproces: De relatie met de omgeving is bevorderend als er uitwisseling van ideeën, hulpbronnen of personen is, in een klimaat van vertrouwen, veiligheid en afhankelijkheid, waar banden niet te hecht zijn en burgers een rol spelen. De tweede factor is leiderschap, waarbij een transactionele stijl bij top-down processen en een transformationele of innovatieve stijl bij bottom-up innovatie bevorderend is. Creativiteit als kenmerk is bevorderend als het teamklimaat gunstig is voor innovatie, creatieve individuen aanwezig zijn en het team heterogeen samengesteld is. Tot slot is autonomie bevorderend, waar regelgeving soepel is, budgetten toereikend en risico's laag. Daarbij dient de handelingsvrijheid van het team groot te zijn.

De laatste drie deelvragen zijn beantwoord op basis van een empirisch onderzoek in de gemeenten Venlo en Venray. Innovatie in het sociaal domein doet zich in Venlo en Venray voor als nieuw concept, organisatie, werkproces of dienst. Overeenkomst tussen de gemeenten is, dat innovatie over de gehele linie minder ver is dan gewenst. Er is ook een aantal verschillen. Als eerste is het concept *participatiedoel* in Venlo door coaches en leiding omarmd, in Venray leeft dit bij de coaches minder: Zij hebben ook de *tegenprestatie* als nieuw concept eigen gemaakt. Op organisatieniveau is in Venlo de functie *doelmatigheid* en *rechtmatigheid* gescheiden en in Venray gecombineerd. Ten derde is in Venlo in de werkprocessen meer aandacht voor *outcome* en *storytelling*, in Venray voor *output*. De belangrijkste overeenkomst is dat de innovatie van diensten, waaronder *workshops* en *matchen*, in beide gemeenten minder ver ontwikkeld is dan verwacht.

Creativiteit als idee van ambtenaren heeft in de teams die hier zijn onderzocht voornamelijk betrekking op verbetering van werkprocessen en diensten. Soms werd vooraf bedacht hoe een werkproces of dienst verbeterd kon worden, soms werd al doende een manier van werken ontwikkeld en vond het nadenken pas achteraf plaats. Creativiteit als kenmerk is in Venlo in beperkte mate bevorderend, want het teamklimaat is redelijk gunstig, er zijn creatieve ambtenaren in het team, al vormen ze een minderheid, en het team is redelijk heterogeen van samenstelling. In Venray is het teamklimaat niet zo gunstig voor innovatie, creatieve

medewerkers zijn ook hier in de minderheid en is er sprake van enige heterogeniteit binnen het team. Dit betekent dat de factor creativiteit als kenmerk in Venray neutraal is, de elementen heffen elkaar op.

In het verklarende deel van de analyse zijn de rol van creativiteit en de andere contextfactoren toegelicht. De contextfactor *relatie met de omgeving* wordt in Venlo gekenmerkt door afhankelijkheid maar ook gebrek aan vertrouwen, veiligheid en uitwisseling, het effect is neutraal en dus niet bevorderlijk voor innovatie. In Venray is de afhankelijkheid er ook, daarbij richt men zich erg op Venlo, waardoor deze factor belemmerend is voor innovatie. De contextfactor *leiderschap* wordt in Venlo gekenmerkt door visie, handelingsvrijheid en het vermogen om te schakelen, dit is zeer gunstig voor innovatie. In Venray is er ook handelingsvrijheid maar door de wisselingen van leiding en minder sterke visie is het effect neutraal, dus niet bevorderlijk voor innovatie. De contextfactor *creativiteit als kenmerk* is in Venlo bevorderend en in Venray neutraal. Tot slot is de contextfactor *autonomie* in beide gemeenten groot, vanwege regelgeving die maatwerk mogelijk maakt, beperkte risico's en grote handelingsvrijheid. Dit wordt getemperd door beperkingen in budget en de grote werkdruk. Per saldo is de factor bevorderend voor innovatie. Concluderend blijkt dat de contextfactoren in Venlo een gunstiger effect hebben op het innovatieproces dan in Venray.

Het innovatieproces op het gebied van concept, organisatie en een deel van de werkprocessen verloopt top-down. Hierbij wordt een kader gemaakt, dat door de uitvoering wordt ingevuld met werkprocessen en diensten. Binnen dit kader zijn bottom-up-, top-down-processen en pendelbewegingen te herkennen. Betekenisgeving is vooral politiek (is het goed voor de klant?) en bij de coaches in Venray ook institutioneel (moet het?).

De analyse wijst uit dat creativiteit van ambtenaren alleen bij nieuwe werkprocessen en diensten een rol speelt. Creativiteit als kenmerk van ambtenaren speelt een onmisbare rol bij dit type innovaties. Er zijn (nog) te weinig medewerkers die creatief zijn, verder bestaan de teams uit mensen die vaak lang bij gemeenten werken en een achtergrond in rechtmatigheid hebben, tot slot is het teamklimaat cruciaal maar in Venray niet optimaal. Dit verklaart voor een deel waarom de innovaties achterblijven bij de verwachting.

Werkprocessen en diensten die voor meerdere klanten tegelijk volgens een vast stramien verlopen, worden doorgaans ontwikkeld door te pendelen tussen top-down en bottom-up. Creativiteit als idee van ambtenaren speelt hier vaak, maar niet altijd een rol. Een idee kan door

een ambtenaar bedacht zijn, maar ook geïntroduceerd van buiten het eigen team. Creativiteit als kenmerk is noodzakelijk, omdat creatieve ambtenaren dit (mede) moeten ontwikkelen en het teamklimaat gunstig moet zijn om de werkwijze over te nemen. Leiderschap is bij pendelen een cruciale factor. Ook de factoren *relatie met de omgeving* en *autonomie* moeten bevorderend zijn.

Bij diensten waar één-op-één-contacten met klanten, dus coproductie, centraal staan, is sprake van het al doende ontwikkelen van een werkwijze. Bij deze bottom-up beweging zijn de ideeën van de coach onmisbaar. Verder is creativiteit als kenmerk noodzakelijk, er moeten voldoende creatieve teamleden zijn en leden moeten elkaar steunen, helpen en op ideeën brengen. Respondenten leggen een relatie tussen de politieke betekenis als betrokkenheid bij de klant, en creativiteit, als zich minder door regels laten leiden om een oplossing voor de klant te bedenken.

Ook de relatie met de omgeving, leiderschap en autonomie zijn van invloed.

De conclusie luidt dus dat creativiteit een rol speelt bij het vormgeven van innovaties op het gebied van werkprocessen en diensten. Creativiteit als idee is vaak, maar niet altijd noodzakelijk, creativiteit als kenmerk is wel altijd noodzakelijk. Creativiteit als idee of kenmerk is nooit voldoende, ook de andere contextfactoren relatie met de omgeving, leiderschap en autonomie spelen een rol. Creativiteit van ambtenaren verklaart dus maar gedeeltelijk hoe innovaties in het sociaal domein op dit moment vormgegeven zijn. Vooral op het niveau waar één-op-één-interactie met burgers plaatsvindt, is creativiteit noodzakelijk, maar nog te weinig aanwezig. Daarbij zijn ook de andere factoren doorgaans nog te weinig bevorderend voor innovatie. Op deze wijze komt *social innovation* vooral vóór de burger, maar nog niet met de burger – als echte coproductie – tot stand.

5.2 Reflectie op de theorie

Dit onderzoek past innovatietheorie toe op een onderwerp dat voornamelijk het domein is van de veranderkunde, HRM en leiderschapstheorieën. Hierdoor zijn elementen uit de innovatietheorie, zoals relaties en autonomie, van toepassing gebleken op processen die zich op de werkvloer afspelen. Deze elementen kunnen andere aspecten verklaren, bijvoorbeeld dat een hecht, gesloten team minder ontvankelijk is voor innovatie dan teams waarvan de samenstelling

heterogeen en wisselend is. Of dat relaties met andere afdelingen binnen een organisatie bepalend zijn voor het verloop van een innovatie, zoals de relatie tussen uitvoering en beleid, of tussen verschillende afdelingen onderling. Het biedt daarmee een ander perspectief en daarmee een verrijking van de bestaande theoretische inzichten.

In de cases zijn geen innovaties aangetroffen die de hele weg van top-down naar bottom-up hebben doorlopen, of andersom. Er zijn vooral voorbeelden van top-down initiatie en ontwikkeling door bestuur en beleid, waarna dit als een kader werd opgedragen aan de uitvoering. Hier moest implementatie in werkprocessen en diensten grotendeels zelf ontwikkeld en uitgevoerd worden. Dit ontwikkelen gebeurde dan binnen de kaders, vaak pendelend of bottom-up, en soms al doende, waarbij innovatief of transformationeel leiderschap belangrijk bleek. Dit is een ander model dan het klassieke top-down model waarbij in de implementatiefase vooral een transactionele stijl en een hiërarchische structuur gunstig zijn (Anderson et al., 2014; Osborne & Brown, 2005). Het versterkt de bevindingen dat juist een innovatieve leiderschapsstijl waar de werkvloer veel autonomie heeft, gunstig is voor innovatie (cf. Berg, 2014). Het is ook een verfijning van het lineaire top-down model in de publieke sector, omdat er geen implementatie wordt opgelegd, maar een kader waarbinnen maatwerk geleverd kan worden.

De ongewenste veranderingen, die spontaan ontstaan zijn, zijn in het onderzoek wel opgemerkt, maar niet verklaard. Dit komt omdat ze niet als verbetering gezien worden, wat volgens de theoretische definitie een kenmerk van innovatie is. In de theorie is opgemerkt dat vaak pas achteraf kan worden vastgesteld of een verandering een verbetering is. Dit roept de vraag op of ook ongewenste veranderingen (als resultaat) of latente ontwikkelingen (als proces) in de theorie over innovatie een plek moeten krijgen. Dit roept de vraag op hoe dit afgebakend moet worden. Het is een onderwerp waar nader theoretisch werk naar verricht kan worden.

Binnen het kader dat top-down wordt opgelegd, speelt creativiteit van ambtenaren een rol. Er zijn in dit onderzoek aanwijzingen gevonden dat naarmate de politieke betekenisgeving bij een persoon sterker aanwezig is, men ook creatiever is. Andersom geldt wellicht ook dat naarmate men meer de institutionele betekenis aan een verandering toekent, men minder geneigd is om van de regels af te wijken en minder creatief is. Dit is een aanvulling op de bevindingen dat medewerkers onder andere de belangen van klanten meewegen bij het uitvoeren van de taak (Tummers, Steijn & Bekkers, 2012). Bij innovatie in het sociaal domein

staat het belang van de burger centraal. Juist in de publieke sector speelt regelgeving en hiërarchie een belangrijke rol. Deze afweging van *logic of consequence* en *logic of appropriateness* heeft mogelijk ook een relatie met creativiteit van ambtenaren. Zeker bij diensten waar één-op-één-contacten met klanten plaatsvinden lijkt de politieke betekenis sterk en dus van invloed op het verloop van de – bottom-up – innovatie. Deze relatie tussen creativiteit en betekenisgeving is in dit onderzoek onderbelicht gebleven. Door hier gericht onderzoek naar te doen wordt mogelijk duidelijker of deze factoren elkaar beïnvloeden en of er, vanuit de praktijk gezien, mogelijkheden zijn om daar interventies op in te richten teneinde de dienstverlening van de overheid te verbeteren.

De contextfactoren beïnvloeden niet alleen het innovatieproces, maar ook elkaar. De factoren kunnen elkaar versterken of verzwakken. Zo is er een relatie tussen leiderschap en autonomie die in de onderzochte cases relevant is. Creativiteit als kenmerk is wel noodzakelijk, maar nooit voldoende om innovaties op het gebied van werkprocessen en diensten te verklaren. Hieruit blijkt dat ook de andere contextfactoren invloed hebben. Meer inzicht in dit samenspel zal het begrip van creativiteit en innovatie in de publieke sector vergroten. Vandaar dat onderzoek naar deze onderlinge relaties wenselijk is.

Als deze theoretische elementen gecombineerd worden kan het theoretisch kader toegespitst worden en het conceptueel model verfijnd. Inzichten uit de innovatietheorie worden dan toegepast op veranderingen van werkprocessen en diensten. Hier spelen zich andere processen af dan bij innovatie op conceptueel of organisatieniveau. De veranderingen van werkprocessen en diensten vinden plaats in een kader waarvan de contouren top-down zijn opgelegd, op basis van politieke besluitvorming en maatschappelijke uitdagingen. Binnen dit kader vinden top-down, bottom-up, pendelende en soms verborgen innovatieprocessen plaats. Op het niveau van diensten is contact met burgers inherent, vooral bij één-op-één-contacten is creativiteit van ambtenaren onmisbaar. De relatie tussen creativiteit en betekenisgeving dient onderzocht te worden. Contextfactoren zijn van invloed op de innovatieprocessen, maar ook op elkaar. Dit biedt een theoretisch kader waarmee specifiek onderzocht kan worden hoe ambtenaren op uitvoerend niveau, die contact met burgers hebben en hier betekenis aan geven, verdere invulling geven aan *social innovation*. Er is aandacht voor spontane en verborgen processen, onderlinge verbanden en bottom-up processen. Daarmee kan het een bijdrage leveren aan de *integration* benadering (Djellal et al., 2013).

5.3. Reflectie op de onderzoeksmethode

Bij het onderzoeksontwerp is veel aandacht besteed aan betrouwbaarheid. Alle stappen en keuzes tijdens het literatuuronderzoek zijn beschreven, zodat stapsgewijs de definities en het conceptueel model zijn geformuleerd. In de tijd dat het literatuuronderzoek werd uitgevoerd hebben ook acht interviews met leidinggevendenden plaatsgevonden. Deze vonden plaats als onderdeel van het onderzoeksproject ‘de creatieve ambtenaar’. Dit heeft geleid tot een iteratief proces, waarbij de literatuur – onbedoeld – werd vergeleken met data uit de interviews die gaandeweg beschikbaar kwam. De literatuur leek niet in staat een aantal tegenstellingen te verklaren, zodat keer op keer verder werd gezocht naar een kader waarin de (voorbarige en voorlopige) bevindingen wel konden passen. Dat betrof onder andere het feit dat meerdere leidinggevendenden zeiden dat er vaak eerst werd geprobeerd wat werkt en dat dit later pas werd opgeschreven. Of dat een beleidsafdeling ten dienste was aan de politiek, en de uitvoering er was voor de burger. Alsof er meerdere processen tegelijk spelen. Op deze manier is het literatuuronderzoek dus beïnvloed door de interviews, wat heeft geresulteerd in een zeer uitvoerig kader. Dit heeft ertoe geleid dat in het empirische deel alsnog keuzes gemaakt moesten worden om overzicht te houden. Door dit iteratieve proces, waarbij tussen theorie en empirie is geschakeld, is het onderzoek niet zuiver deductief tot stand gekomen.

Om de interne validiteit van het onderzoek te verhogen zijn de bevindingen van *subjects* en *practitioners* met elkaar vergeleken en is op een aantal plaatsen gebruikgemaakt van informatie uit documenten en observaties. Dit heeft de overtuigingskracht versterkt. Verder is de selectie van de respondenten in Venlo door de leidinggevende gemaakt. Naar eigen zeggen heeft ze hiervoor mensen met een diverse achtergrond en creativiteit voorgedragen. Door de onderzoeker kan niet gecontroleerd worden of dit een representatieve steekproef is. Wel is geconstateerd dat de respondenten inderdaad verschillende ervaringen en meningen hadden over innovatie. Ook is het ‘discours’ van innovatie – vaak gebezigd in een private en technische omgeving – geïntroduceerd in een publieke en ‘sociale’ omgeving. Dat lijkt verrassende en verrijkende inzichten op te leveren, maar ook verwarrend te werken. Bijvoorbeeld omdat er niet gevraagd werd naar de inhoud van de innovatie maar naar het proces, hoe het tot stand is gekomen. Mogelijk speelt de terminologie een rol, bijvoorbeeld verwarring tussen doelen en visie, of het begrip ‘innovatie’ voor de nieuwe werkwijze. Dit kan betekenen dat respondenten

een sociaal wenselijk antwoord gaven, of te ver doordachten en minder voor de hand liggende voorbeelden noemden.

Met betrekking tot de externe validiteit van het onderzoek valt een aantal kanttekeningen te maken. Het onderzoek is in Venlo en Venray uitgevoerd omdat de onderzoeker daar contacten mee had. De gemeenten zijn dus niet geselecteerd op basis van vooraf geformuleerde criteria, wel de afdelingen en medewerkers waar het onderzoek heeft plaatsgevonden. Deze afdelingen, met als taak participatie, vertonen een groot aantal overeenkomsten in taken, werkwijze en regelgeving, waardoor aannemelijk gemaakt kan worden dat de gevonden verschillen te maken hebben met de beschreven factoren. Toch kan niet uitgesloten worden dat ook of vooral andere oorzaken meespelen. Er is in het theoretisch hoofdstuk een beredeneerde keuze gemaakt om vier contextfactoren te betrekken, maar er zijn natuurlijk meer factoren denkbaar die invloed (kunnen) hebben. Verder betreft het slechts twee cases, dat is weinig om te kunnen generaliseren naar andere situaties. Dit is deels opgelost door sterk te letten op patronen, waarbij het theoretisch kader als leidraad wordt genomen en de bevindingen kunnen worden gekoppeld aan meer abstracte en generaliseerbare aspecten. Hierdoor kan zowel de theorie verfijnd worden, als praktische lessen voor deze en andere gemeenten geformuleerd worden. Eenzelfde onderzoek bij andere gemeenten die geselecteerd worden op basis van inhoudelijke gronden levert mogelijk een sterkere onderbouwing op van de bevindingen.

Daarnaast is een aantal opmerkingen over de betrouwbaarheid van het onderzoek op zijn plaats. De onderzoeksgegevens zijn verzameld in de periode van april tot en met augustus 2015. Hierbij is aan de respondenten gevraagd terug te kijken hoe ontwikkelingen gegaan zijn. Er is geen 0-meting geweest en ook niet op een andere manier vastgesteld wat de verschillen zijn tussen de huidige en vorige werkwijze. Verder is heel globaal gevraagd naar ‘de nieuwe werkwijze’, zonder een concrete verandering te noemen. Tijdens het coderen bleek het lastig ideeën als voorstellen te ontrafelen uit de interviews, dit had preciezer uitgevraagd kunnen worden. Er is niet geverifieerd of innovaties die niet spontaan vermeld werden mogelijk toch voorkwamen. Dit betekent dat er geen volledige reconstructie gemaakt kan worden van het innovatieproces. Dit is voor het verklaren van de innovaties niet noodzakelijk. Het zorgt er wel voor dat het mogelijk is om betekenissen te achterhalen die personen aan de ontwikkelingen toeschrijven. Dit is ook een belangrijk deel van het onderzoeksdoel geweest.

Tot slot speelt de bias van de onderzoeker een rol. Aan de ene kant is dat de werk- en levenservaring, ook in het HRM-vak, die niet uitgevlakt kan worden. Verder is er de indruk dat veel zorg en dienstverlening aan mensen handiger geregeld kan worden, met minder regels en meer maatwerk. Om dat te bereiken is meer creativiteit, zoals in dit onderzoek gedefinieerd, naar de mening van de onderzoeker, beslist noodzakelijk.

5.4 Reflectie op de resultaten

De belangrijkste conclusie voor de praktijk is dat innovaties niet netjes top-down verlopen zoals beleidsmakers ontwerpen. De initiatie en ontwikkeling van concept en organisatie verlopen doorgaans zoals van bovenaf gepland, de implementatie in werkprocessen en diensten blijft achter. Er is weinig aansluiting tussen de fasen ontwikkeling en implementatie. Door dit onderzoek is enigszins duidelijk geworden waarom. Creativiteit als kenmerk en idee spelen een rol, maar nooit een doorslaggevende. Vooral de contextfactoren zijn zeer belangrijk.

Verdringing en specialisatie zijn in dit onderzoek wel opgemerkt, maar niet verder in de verklaring meegenomen. Dit komt omdat deze veranderingen niet als verbetering gezien worden. Voor zover de verdringing veroorzaakt wordt door druk van andere werkzaamheden of capaciteitsproblemen is het meegenomen in de factor autonomie.

Op dit moment wordt van gemeenten maatwerk gevraagd, een individuele benadering waarbij de vraag van de klant centraal staat. Dit betekent dat men in de uitvoering niet meer kan volstaan met het toepassen van regels die van hogerhand zijn opgelegd. Er wordt creativiteit verwacht om buiten deze regels naar oplossingen te zoeken. De uitvoering krijgt te maken met kaders die top-down zijn opgelegd, waarbij werkprocessen en diensten voor een groot deel zelf vormgegeven kunnen worden. Door het ontbreken van goede relaties met het beleidsniveau, worden noodzakelijke aanpassingen in de organisatie niet voldoende opgepakt. De ambtenaren in dit onderzoek zijn doorgaans nog niet creatief genoeg en denken te weinig buiten de regels. Voor de praktijk is alleen een verklaring niet voldoende. Tot slot volgt een aantal suggesties waarmee innovatie van de werkwijze in het sociaal domein verbeterd kan worden om aan de maatschappelijke opgaven te kunnen voldoen.

De contextfactor creativiteit als kenmerk kan een meer bevorderende rol spelen als er meer creatieve ambtenaren deel uitmaken van het team. Bij aanname of overplaatsing kan dit mogelijk een selectie criterium zijn. Teams met een heterogene of wisselende samenstelling

hebben veel verschillende zienswijzen, dus ook een grotere variëteit aan ideeën. Er kan met deze samenstelling rekening worden gehouden. Het teamklimaat kan verbeterd worden door duidelijk en gezamenlijk een visie te communiceren en te zorgen dat teamleden zich veilig voelen.

Ook de andere contextfactoren bieden handelingsperspectief. De relaties die een team heeft met andere teams, of met andere gremia, zoals beleid, kunnen verbeterd worden, bijvoorbeeld door de onderlinge afhankelijkheid te benadrukken of uitwisseling van personen, ideeën of hulpbronnen. Ook hier geldt dat relaties met veel verschillende actoren bevorderend werken, dus dient dit frequenter plaats te vinden. Daarbij moet erop gelet worden dat relaties niet te hecht worden, dit kan nieuwe ideeën en dus innovatie hinderen. Leiderschap is belangrijk, waarbij zowel visie als handelingsvrijheid geboden moeten worden. Daarnaast moet een leidinggevende kunnen schakelen tussen stijlen, een hiërarchische of transactionele stijl is voor de invulling van het kader en succesvolle implementatie niet voldoende. Tot slot is het mogelijk om meer autonomie te geven, bijvoorbeeld door minder regels of meer budget.

Als deze aanbevelingen gehoor krijgen dan is er meer ruimte voor ideeën, dus creativiteit van ambtenaren. Er is ruimte voor bottom-up innovatie en een koppeling naar veranderingen op organisatieniveau. Daarmee kan ook de koppeling gelegd worden naar de maatschappelijke doelstellingen, betrokkenheid bij de klant en de politieke betekenisgeving, zodat *social innovation* bevorderd wordt.

Het onderzoek zelf heeft bij een aantal mensen ook wat losgemaakt. Door naar creativiteit te vragen gaan mensen daar ongetwijfeld over nadenken en misschien ook anders handelen. De vraag is mogelijk al een interventie. Dat is niet de bedoeling van het onderzoek, maar hoogstwaarschijnlijk wel een effect.

6. Referenties

Anderson, N., Potočnik, K. & Zhou, J. (2014). Innovation and creativity in organizations: A state-of-the-science review, prospective commentary, and guiding framework. *Journal of Management*, 20(10), 1-37.

Anderson, N., & West, M. A. (1998). Measuring climate for work group innovation: Development and validation of the team climate inventory. *Journal of Organizational Behavior*, 19, 235-258.

Bass, B.M. (1990). From transactional to transformational leadership: Learning to share the vision. *Organizational Dynamics*, 18(3), 19-31.

Bekkers, V.J.J.M., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2011a). Linking innovation to the public sector: Contexts, concepts and challenges. In V.J.J.M. Bekkers, J. Edelenbos & B. Steijn (Eds.), *Innovation in the public sector: Linking capacity and leadership*. Houndsmills: Palgrave MacMillan.

Bekkers, V.J.J.M., Edelenbos, J. & Steijn, B. (2011b). An Innovative Public Sector? Embarking on the Innovation Journey. In V.J.J.M. Bekkers, J. Edelenbos & B. Steijn (Eds.), *Innovation in the public sector: Linking capacity and leadership* (pp. 197-222). Houndsmills: Palgrave MacMillan.

Bekkers, V.J.J.M., Tummers, L. G., Stuijzand, B. G., & Voorberg, W. (2013). *Social innovation in the public sector: An integrative framework*. LIPSE Working papers (no. 1).

Berg, A.M. (2014). Organizing for innovation in the public sector. In L. Fuglsang, R. Rønning & B. Enquist (Eds.), *Framing innovation in public service sectors* (pp. 130-147). New York: Routledge.

Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma.

Brennan, A. & Dooley, L. (2005). Networked Creativity: A structured management framework for stimulating innovation. *Technovation*, 25, 1388-1399.

Dixit, A. (2002). Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review. *Journal of Human Resources*, 37(4), 696-727.

Djellal, F., Gallouj, F. & Miles, I. (2013). Two decades of research on innovation in services: Which place for public services? *Structural change and economic dynamics*, 27, 98-117.

Fuglsang, L., Rønning, R. (2014). Conclusion. Public service sector innovation in context. In Fuglsang, L., Rønning, R. & Enquist, B (Eds.), *Framing innovation in public service sectors* (pp. 218-233). New York: Routledge.

Gemeente Venlo. (2010). *Beleidsregels participatie*. Geraadpleegd 23 augustus 2015, op http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Venlo/55318/55318_1.html.

Gemeente Venlo. (2014a). *Re-integratieverordening Participatiewet Gemeente Venlo 2015*. Geraadpleegd 23 augustus 2015, op http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Venlo/341768/341768_1.html.

Gemeente Venlo. (2014b). *Verordening tegenprestatie Participatiewet gemeente Venlo 2015*. Kenmerk 14-9788. Geraadpleegd 23 augustus 2015, op http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLOutput/Historie/Venlo/341775/341775_1.html.

Gemeente Venray. (2014a). *Re-integratieverordening Participatiewet 2015*. Geraadpleegd 23 augustus 2015, op http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Venray/346197/346197_1.html.

Gemeente Venray. (2014b). *Verordening tegenprestatie Participatiewet gemeente Venray 2015*. Geraadpleegd 23 augustus 2015, op http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Venray/346193/346193_1.html.

George, A.L. & Bennet, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge (US): MIT Press.

Granovetter, M. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78, 1360-1380.

Karlsson, J, Skålen, P. & Sundström, E. (2014). How frontline employees nurture service innovation through co-creation with their customers: A case study of public health care. In L. Fuglsang, R. Rønning, & B. Enquist (Eds.), *Framing innovation in public service sectors* (pp. 18-40). New York: Routledge.

Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman.

Kivimäke, M. & Elovainio, M. (1999). A short version of the Team Climate Inventory: Development and psychometric properties. *Journal of Occupational and Organizational Psychology* 72, 241-246.

Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2000). Public management and policy networks. Foundations of a network approach to governance. *Public Management*, 2(2), 135-158.

Korteland, E. (2011). Diffusie en adoptie van interorganisatiele innovaties in de publieke sector. Een onderzoek binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid. Dissertatie, Erasmus Universiteit Rotterdam. Rotterdam: EUR.

Kuipers, B., de Witte, M. & van der Voet, J. (2013). Verandermanagement in publieke organisaties. In B. Steijn & S. Groeneveld (Eds.), *Strategisch HRM in de publieke sector* (2nd ed.) (pp. 153-178) Assen: Koninklijke van Gorcum.

Lindblom, C.E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review* 19(2), 79-88.

Meijer, A.J. (2014). From hero-innovators to distributed heroism. An in-depth analysis of the role of individuals in public sector innovation. *Public Management Review*, 16(2), 199-216.

Osborne, S.P. & Brown, K. (2005). *Managing change and innovation in public service organisations*. Londen: Routledge.

Osborne, S.P. & Brown, L. (2011). Innovation, public policy and public services delivery in the UK: The word that would be king? *Public Administration*, 89, 1335-1350.

Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London: Sage.

Pollit, C. (2011). Innovation in the public sector. An introductory overview. In V.J.J.M. Bekkers, J. Edelenbos & B. Steijn (Eds.), *Innovation in the public sector: Linking capacity and leadership*. Houndsmills: Palgrave McMillan.

Somech, A. & Drach-Zahavy, A. (2013). Translating team creativity to innovation implementation: The role of team composition and climate for innovation. *Journal of Management* 39(3), 684-708.

Team Wijk, gemeente Venlo. (2015). *Werkinstructie doelmatigheid*. [intern document].

Team Participatie, gemeente Venray. (2015a). *Agenda team Participatie dd. 12-05-2015*. [intern document].

Team Participatie, gemeente Venray. (2015b). *Agenda team Participatie dd. 23-06-2015*. [intern document].

Thaens, M. (2012). Vormgeven aan een evolutionaire publieke innovatiestrategie. *Review Essay Bestuurskunde* 4, 86-96.

Tummers, L., Steijn, B. & Bekkers, V. (2012). Explaining the willingness of public professionals to implement public policies: Content, context, and personality characteristics. *Public Administration*, 90(3), 716-736.

Weick, K.E. (1969). *The social psychology of organizing*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.

Weick, K. E. (1977), Organization Design: Organizations as self designing systems. *Organizational Dynamics*, 6, 31-46.

Weick, K.E. (1998). Improvisation as a mindset. *Organization Science*, 9(5), 543-555.

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

West, M. A. (1990). The social psychology of innovation in groups. In M. A. West & J. L. Farr (Eds.), *Innovation and creativity at work: Psychological and organizational strategies* (pp. 309-333). Chichester, England: Wiley.

7. Bijlagen

Bijlage 1. Tabel 17. Overzicht alle begrippen, dimensies, factoren en indicatoren

<i>dimensie</i>	<i>factor</i>	<i>verbijzondering</i>	<i>indicatoren</i>
<i>begrip creativiteit (als idee)</i>			
nieuw	nieuw en oorspronkelijk		out of the box denken, nieuw, origineel
	nieuw in eigen organisatie		geïntroduceerd van elders
gericht op verbetering	van concept		zit er een nieuw concept of paradigma achter, waarom gaan we het anders doen, verbinding waarden, 'de idee'
	van procedures		hoe kunnen we dat anders afspreken/regelen/organiseren
	van werkprocessen		hoe kunnen we dat anders doen, het werk inrichten, onderlinge afspraken
	van producten/diensten		wat kunnen we anders maken/doen, gericht op klanten
geïntroduceerd door	individueel		persoon is aan te wijzen
	team		team of groep is aan te wijzen
	organisatie*		*
vooraf of achteraf	voorafgaand aan nieuw gedrag		eerst denken dan doen
	na de nieuwe handeling		eerst doen dan erover nadenken
<i>begrip innovatie (als proces)</i>			
proces top-down	initiatie		idee of uitvinding wordt gedaan
	ontwikkeling		idee wordt verder uitgewerkt, bijvoorbeeld door beleidsafdeling, pilot
	implementatie		idee wordt uitgerold, ingevoerd, teams worden opgeleid, getraind
	adoptie		men werkt volgens nieuwe methode
proces bottom-up	spontane actie		'gewoon doen'
	herhaalde actie		het werkt, dus doe ik het ook/nog een keer
	herkennen nieuw patroon		kijk, dat is handig, zou dat hier/daar ook werken
	formalisatie		dat gaan we voortaan allemaal zo doen
proces pendelen			heen en weer schakelen, ruimte geven, leiderschapsstijl wisselen
betekenis geven	functionele betekenis	werkt het	kosten/baten afweging, wat voor voordeel levert het op, efficiency, bezuinigingen
	politieke betekenis	past het	maatschappelijk belang, belang burgers
	institutionele betekenis	moet het	sociale druk, omgeving legt op, isomorfie

begrip innovatie (als resultaat)			
mate van verandering	kleine verandering		kleine wijziging, aanpassing
	transformationeel		paradigmashift, andere mindset
resultaat van verandering	incrementeel		kleine stapjes
	revolutionair		grote verandering ineens
coproductie	met burgers		met burgers samen, interactie
nieuw	concept		‘de idee’, paradigma
	organisatie/management		frontoffice, organisatiewijziging, kanteling
	werkproces		werkafspraken, taakverdeling
	technologie*		*
	product/dienst		product/dienst gericht op klanten
	governance*		*
	institutionele relaties*		*
begrip relatie met de omgeving			
uitwisseling	uitwisseling	ideeën	conferenties, heisessie, presentaties, cursus, overleg
		personen	mobilitaetsbureau, gemengde projectteams, stuurgroep
		hulpbronnen	budget, materiaal, gebouwen, plaatsingen
klimaat	vertrouwen		weinig controle
	veilige omgeving		fouten maken mag, kun je van leren, trial and error
	onderling afhankelijk		je kunt het niet alleen, hebt de ander nodig
	weak ties		af en toe contact, niet te vaak of te gek
burgers	burgers		doen mee met activiteiten, overleg, lopen in en uit
begrip leiderschap			
leiderschap	boundary spanner*		*
	entrepreneur*		*
	transactioneel leiderschap	straffen/belonen	bonus, prestaties meten
		let op fouten	komt in actie als er iets fout gaat
		neemt geen verantwoordelijkheid	zoekt iets/iemand anders om schuld te geven als het fout gaat
		neemt geen besluiten	maakt geen keuzes, houdt opties open
	transformationeel leiderschap	visie	enthousiasmeert, benoemt gezamenlijk doel,
		respect	oordeelt niet (te snel)
		vertrouwen	laat los, controleert niet
		moedigt creativiteit aan	geeft ruimte, prijst initiatief

		heeft hoge verwachtingen	legt lat hoog
		geeft aandacht	neemt tijd, persoonlijke aandacht, weet details over medewerkers
		coacht	steunt, geeft advies, moedigt aan, nodigt uit tot nadenken
	innovatief leiderschap	mws worden betrokken	doen mee met besluitvorming
		mws hebben handlingsvrijheid	hoeven niet alles te verantwoorden, globale taakomschrijving
		ruimte om te experimenteren	fouten maken mag, proberen en variëren wordt aangemoedigd
begrip creativiteit (als kenmerk)			
creativiteit als kenmerk omgeving*	variatie*	veel ideeën*	*
teamklimaat	visie	begrijpelijk	past bij teamleden
		gedragen	iedereen steunt de visie, draagt het uit
		gedeeld	iedereen voelt zich aangesproken
		bereikbaar	reëel doelen, concreet, SMART
	veiligheid van deelname	deelname	
		<i>in besluitvorming</i>	iedereen mag z'n zegje doen
		<i>informatie delen</i>	open communicatie, geen geheimen
		<i>frequent</i>	vaak (genoeg)
		veiligheid	geen kritiek geven, geen afrekencultuur
		taak oriëntatie	graag resultaat willen halen, trots erop zijn
		commitment aan prestaties	
	steun voor innovatie	elkaar aansporen tot verbetering	
		<i>feedback</i>	elkaars gedrag helpen verbeteren
		<i>intervisie</i>	elkaars werkinhoud helpen verbeteren
		<i>beoordelingen</i>	laten zien wat ieders bijdrage is
		<i>monitoring</i>	in de gaten houden hoe het ervoor staat
		tijd	niet teveel tijdsdruk
		samenwerking	soepele samenwerking
	creatieve individuen	verschillende oplossingen	
<i>open mind</i>		niets is te gek, alles is bespreekbaar, out of the box	
zelfvertrouwen		durft met ideeën te komen, ook al lijken ze gek	
doorzettingsvermogen		houdt vol, ook al lukt het niet de eerste keer	

heterogeniteit	vaardigheden		verschillen in training, competenties
	ervaring		verschillen in lengte dienstverband
	kennis		verschillende opleidingen
begrip autonomie			
autonomie van de organisatie	wet/regelgeving		wetgeving geeft ruimte voor invulling
	budget		voldoende middelen, geen bezuinigingen
	risico's		weinig kans op schade, overlijden, politieke averij
autonomie team, top-down	transactioneel leiderschap		als bij leiderschap
autonomie team, bottom-up	innovatief leiderschap		als bij leiderschap

(Met * gemarkeerd zijn niet in het empirische deel meegenomen en dus niet geoperationaliseerd)

Bijlage 2. Interviewvragen eerste fase, zoals opgesteld voor het onderzoeksproject ‘de creatieve ambtenaar’ aan de Radboud Universiteit Nijmegen, door Dr. P.M. Kruijsen en Dr. M.L. van Genugten.

Introductie

- **Voorstellen**
- **Toelichten**
- **Het transcript wordt binnen twee weken toegestuurd ter goedkeuring.**
- **Het interview duurt maximaal één uur.**

Thema 1: Kenmerken van uw team

- 1) Kunt kort iets vertellen over de taken van uw team?
- 2) Uit hoeveel mensen en fte bestaat uw team?
- 3) NA
- 4) NA
- 5) Hoe lang bent u al ongeveer teamleider/afdelingshoofd van dit team/deze afdeling?

Thema 2: Creatieve medewerkers en niet zo creatieve medewerkers

- 6) Als u aan creatieve mensen denkt in uw team, aan wie denkt u dan (hoeveel leden van uw team)?
- 7) Waarom beschouwt u deze teamleden als creatief (creatiever dan andere teamleden)?
- 8) Als u naar de mensen kijkt die u als minder creatief beschouwt, waarom beschouwt u die als minder creatief?
- 9) Op basis van deze gedachten, hoe zou u creativiteit binnen de context van uw team willen definiëren?

Thema 3: Kenmerken van creatieve medewerkers

Wanneer u de creatievelingen vergelijkt met de niet zo creatieve medewerkers...

- 10) Welke eigenschappen hebben creatieve mensen die niet creatievelingen niet hebben?
 - a. Als niet door teamleider wordt benoemd, vraag naar de impact, en manier waarop onderstaande factoren invloed kunnen hebben:
 - i. Kennis en (relevante werk)ervaring
 - ii. Intrinsieke motivatie
 - iii. Openheid
 - iv. Doorzettingsvermogen
 - v. Communicatieve vaardigheden en overtuigingskracht
 - vi. Type dienstverband (vast / tijdelijk)
- 11) NA
- 12) In hoeverre denkt u dat de organisatie/werkomgeving van invloed is op de mate waarin medewerkers creatief zijn?

Als niet door teamleider wordt benoemd, vraag naar de impact, en manier waarop onderstaande factoren invloed kunnen hebben:

- i. Fysieke werkomgeving
- ii. Mate van autonomie
- iii. Type taak
- iv. Beschikbare tijd
- v. Support van de leidinggevende

13) In hoeverre beschouwen de mensen die u als creatief beschouwt zichzelf ook als creatief (en geldt dat ook voor de niet zo creatievelingen)?

14) Waaruit blijkt dat?

Thema 4: Het belang van creativiteit

15) In hoeverre beschouwt u de aanwezigheid van creatieve ambtenaren als belangrijk voor uw team?

16) In hoeverre beschouwt u de aanwezigheid van creatieve ambtenaren als belangrijk voor uw team in het licht van huidige decentralisaties, burgerinitiatieven en andere ontwikkelingen op lokaal niveau?

17) In hoeverre kleven er volgens u risico's aan ambtelijke creativiteit (creativiteit van uw medewerkers)?

Thema 5: Ontwikkeling.

18) In hoeverre denkt u dat het mogelijk is om de creativiteit van uw medewerkers te stimuleren? Op welke wijze?

19) Er bestaan verschillende trainingen om creativiteit te stimuleren. Zou u uw werknemers zo'n training willen aanbieden? Waarom wel? Waarom niet?

20) Indien vraag 19 met JA beantwoord is: Hoe zou deze training er dan idealiter uitzien? Welke onderdelen zou de training dan (moeten) bevatten?

Thema 6: Vervolg

21) Zijn er nog punten bij u opgekomen gedurende het gesprek en die u ons nog wilt meegeven?

22) In het vervolg van dit onderzoek willen wij ook graag medewerkers spreken over dit thema (interviews, vragenlijstje), zou dat eventueel in uw team kunnen? Zo ja, dan nemen wij t.z.t contact met u op.

Aanvullende vragen aan de leidinggevenden in verband met de relatie tussen creativiteit en nieuwe werkwijzen in het sociaal domein.

Hierbij deze nieuwe werkwijzen en producten als innovaties en ik onderzoek de rol die creativiteit heeft gespeeld bij het vormgeven van deze innovaties.

1. Noem een nieuwe, concrete werkwijze of product in het sociaal domein die u geslaagd vindt en waarom?
2. Hoe ging dat in zijn werk, wat was een bevorderende factor, wat was een belemmerende factor?
3. Noem een nieuwe werkwijze in het sociaal domein die niet of nog niet geslaagd is en waarom?
4. Wat zou kunnen helpen om deze nieuwe werkwijze alsnog te laten slagen?
5. In het sociaal domein zijn nieuwe vragen op de gemeente afgekomen, onder andere decentralisatie, burgerparticipatie, netwerksamenleving. In hoeverre zijn de innovaties die u noemde een antwoord of reactie op deze nieuwe vragen?
6. Geeft de nieuwe werkwijze naar uw mening een goed antwoord op de nieuwe vragen?
7. Wie heeft de nieuwe werkwijze bedacht, of ontworpen?
8. Wat was de rol van creativiteit daarbij?
9. Indien iemand uit het eigen team: Wat was uw rol als leidinggevende daarbij?

Bijlage 3. Interviewvragen tweede fase

De introductie

Dit interview vindt plaats in het kader van het onderzoek naar de rol van creativiteit van ambtenaren bij het innovatieproces in het sociaal domein. Het zal ongeveer een uur in beslag nemen.

1. Wat houdt uw functie in?
2. Wat is uw taak met betrekking tot participatie?

Toelichting van het model

Het onderwerp van dit onderzoek is het innovatieproces, waarbij innovatie ofwel top-down kan verlopen, waarbij het van bovenaf ontworpen is en wordt geïmplementeerd, ofwel bottom-up, waarbij de nieuwe werkwijze op de werkvloer ontstaat en zich door de afdeling en later organisatie verspreidt. Ik ben benieuwd wat uw visie daarop is en hoe dat hier in z'n werk is gegaan.

3. Hoe is de nieuwe wijze tot stand gekomen?
4. Lijkt het op een top-down proces? (Dus de stappen initiatie, ontwikkeling, implementatie, adoptie?)
5. Of herkent u meer het bottom-up proces? (Dus spontane actie, herhaalde actie, herkennen, formalisatie?)

Ook de betekenis die u zelf geeft aan de nieuwe manier van werken is belangrijk.

6. Wat is de reden dat u op deze manier bent gaan werken?
7. Hoe is met u en uw collega's afgestemd waarom de nieuwe manier van werken nodig is?

De rol van creativiteit (als idee)

In het innovatieproces speelt creativiteit een rol. In dit onderzoek maken we onderscheid tussen creativiteit als kenmerk van een persoon of groep personen, deze komt straks aan bod. Nu wil ik graag meer informatie over creativiteit als idee.

8. Was het een geheel nieuw idee of is het overgenomen van een andere organisatie, team of persoon?
9. Waar richt het nieuwe idee zich op? Ter verbetering van procedures, werkprocessen, producten of afstemmen van waarden?
10. Door wie is het idee aangedragen, of waar is het ontwikkeld?
11. Is er eerst nagedacht en dan een nieuwe manier van werken ontwikkeld, of heeft het nadenken plaatsgevonden nadat het nieuwe gedrag ontstaan is?

Contextfactoren

In dit onderzoek kijken we naar vier contextfactoren die invloed kunnen hebben op het innovatieproces, dit zijn de relatie met de omgeving, het type leiderschap, creativiteit als kenmerk van een team of van personen en autonomie. Over elk van deze contextfactoren wil ik vragen stellen.

De **relatie** met de omgeving kan zijn tussen collega's onderling, tussen teams binnen deze organisatie of met andere organisaties.

12. Wat voor soort uitwisseling vindt er plaats met u en uw omgeving, bijvoorbeeld binnen het team, of tussen teams? (Van ideeën, personen, hulpbronnen?)
13. Als er contact met de omgeving is, hoe verloopt dat dan? (Hoe is de sfeer, hoe afhankelijk ben je van elkaar, hoe vaak?)
14. Hoe verloopt het contact met burgers, klanten?

Leidinggevende

15. Wat is de rol van de leidinggevende/wat is uw rol als leidinggevende met betrekking tot de nieuwe werkwijze?
16. Hoe verloopt het contact met uw leidinggevende/als leidinggevende met uw team?
17. Op welke manier probeert u(w) (als) leidinggevende de teamleden aan te sporen?

Bij **creativiteit** als kenmerk wordt er onderscheid gemaakt tussen de kenmerken van het team en de kenmerken van de individuele medewerkers.

18. Hoe is de sfeer binnen het team ten aanzien van de doelen? (Worden doelen gedeeld en is men eraan gecommitteerd?)
19. Hoe is de sfeer binnen het team ten aanzien van resultaten? (Voelt men zich veilig en gesteund?)
20. Zijn er collega's die u creatief vindt en waarom?
21. Hoe is de verdeling tussen creatieve en minder creatieve teamleden?
22. In hoeverre vindt u zichzelf creatief?

De **autonomie** zegt iets over de ruimte die een organisatie heeft en die daarmee invloed heeft op de ruimte die teams of individuen hebben bij het vormgeven van nieuwe werkwijzen.

23. Welke beperkingen zijn er vanuit de organisatie om uw taak uit te voeren?
24. Hoeveel ruimte is er om de taak zelf in te vullen en te experimenteren?

Outcome

Nu we in beeld hebben gebracht welke factoren van invloed zijn op het innovatieproces wil ik nog vragen wat de nieuwe werkwijze inhoudt. Een aantal aspecten is al aan de orde geweest, dus die kunnen we hier kort nog een keer noemen.

25. Wat is precies het nieuwe aan de verandering?

- 26. Wat is de omvang van de verandering?
- 27. Ging de verandering stapsgewijs of meer ineens?
- 28. Op welke manier waren burgers betrokken?

Conclusie en afronding

- 29. Als ik nu het model van innovatie nog een keer met u doorneem, kunt u dan aangeven in hoeverre dit overeenkomt met uw ervaringen?
 - 30. Zijn er nog dingen die ik vergeten ben te vragen of die u nog graag wilt toevoegen?
- Hartelijk dank voor de medewerking.